

GOBERNANZA MULTINIVEL EN CONTEXTOS DE EMERGENCIA: RESPUESTAS ADAPTATIVAS Y ÁGILES

La gobernanza de las emergencias en las ciudades y las regiones
Septiembre de 2021



**INFORME
DE POLÍTICAS**

LA INICIATIVA

Este Informe de Políticas forma parte de la iniciativa «La gobernanza de las emergencias en las ciudades y las regiones» (EGI por sus siglas en inglés), liderada por Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), la asociación mundial de grandes metrópolis (Metropolis) y LSE Cities de la London School of Economics and Political Science. Esta iniciativa examina las dimensiones institucionales de una acción rápida y drástica como respuesta a emergencias globales. La iniciativa «La gobernanza de las emergencias en las ciudades y las regiones» pretende ofrecer a las ciudades y gobiernos regionales información práctica, marcos apropiados, conocimientos y recursos para lidiar con las nuevas exigencias de la gestión de respuestas a emergencias complejas.

INFORME DE POLÍTICAS #04

Preparado por Philipp Rode y Rebecca Flynn

Con el apoyo de Edgardo Bilsky, Oscar Chamat, Ainara Fernández Tortosa, Anna Calvete Moreno, Cécile Roth y Laura Valdés Cano

Este Informe de Políticas es el cuarto de una serie de publicaciones trimestrales que se complementan con Notas Analíticas, más centradas específicamente en los datos. Los Informes de Políticas se enfocan hacia propuestas prospectivas, la reforma de agendas, la innovación en la gobernanza y el análisis crítico.

En la preparación de este Informe de Políticas, «Gobernanza multinivel en contextos de emergencia: Respuestas adaptativas y ágiles», se ha contado con la colaboración de los representantes de los gobiernos municipales y regionales que participaron en una serie de talleres que se celebraron entre abril y junio de 2021. Los gobiernos locales participantes fueron París, Santiago de Chile, Medellín, Rosario, Johannesburgo, Berlín, Montreal, Moscú, Ciudad de México, El Cairo, Ramala, Bogotá, Cotopaxi, Estambul, Barcelona, Dori, Kazán, Madrid, EtheKwini y Belo Horizonte. Entre las asociaciones de gobiernos locales participantes asistieron el Consejo de Gobernadores de Kenia, la Asociación de Gobiernos Locales de Nueva Zelanda, la Unión de Municipios de Turquía, la Federación de Municipios de Canadá, la Asociación de Gobiernos Locales de Sudáfrica, CONGOPE de Ecuador, la Asociación de Gobernadores de Corea y SALAR de Suecia. Participaron representantes de las oficinas nacionales del PNUD y de los Gobiernos nacionales y locales de Pakistán, Iraq, Túnez, Ucrania, Uzbekistán, Colombia, Chad, Nigeria y Kenia.

El taller final fue coorganizado por el PNUD y los intercambios en curso con la GiZ, Connective Cities y la Asociación de Ciudades Alemanas (Deutscher Städtetag) han contribuido a este informe.

AGRADECIMIENTOS

Quisiéramos manifestar nuestro agradecimiento a los responsables de gobiernos locales que han realizado aportaciones críticas a este Informe de Políticas a través de las entrevistas y talleres:

Argentina	Rosario	Rogelio Biazzi, Jorgelina Juliano	Palestina	Ramala	Ahmed K. AbuLaban
Australia	Universidad de Melbourne	Michael Breen, Anya Thomas	Rusia	Kazán	Ruslan Galiakhmetov
Burkina Faso	Dori	Alcalde Ahmed Aziz Diallo		Moscú	Evgeny Dridze
Brasil	Belo Horizonte	Hugo Salomão	Sudáfrica	SALGA	Noyise Centane, Dorah Marema
Canadá	Federación de Municipios de Montreal	Elena Pierce Houda Kamil		Ethekwini	Concejales William Lekgoa Mapena
Chile	Santiago de Chile	Michel Carles		Johannesburgo	Tshepo Motlhale, Thusani Mulaudzi
Colombia	Bogotá	Luz Amparo Medina	Corea del Sur	Asociación de Gobernadores de Corea	Byoung-Joon Kim
	PNUD Colombia	Diego Argumero, Jose Linares	España	Diputación de Barcelona	Cristina Borrell
	Fonbuenaventura	Viviana Obando		Madrid	Nicolas Gharbi
Ecuador	CONGOPE	Hernán Castillo, Juan Haro, Alicia Trejo	Suecia	SALAR	Heléne Lundberg
	Provincia de Cotopaxi	Diego Molina	Suiza	Cantón de Basilea-Ciudad	Tanja Schulz
Egipto	El Cairo	Ibrahim El Tanany, Mohamed Abd El Moniem, Azza Sirry	Túnez	Comisión de Obras Municipales y Reurbanización	Khaled Lazaar
Francia	París	Daniel-Georges Courtois		PNUD Túnez	Toumane Dianka, Walid Ben Omrane
Alemania	Mannheim	Emily Hruban		Ministerio de Asuntos Locales y Medio Ambiente	Mohamed Ben Said
	Minds and Makers	Jan Schröder	Turquía	Unión de Municipios	Cemal Bas
	Berlín	Anja Brammann, Franziska Wortmann		Estambul	Salim Özmen, Selçuk Tütüncü
	Deutscher Städtetag	Hilmar von Lojewsk, Sabine Drees	Ciudades y Gobiernos Locales Unidos	Secretariado Mundial	José Álvarez, Federico Batista, Edgardo Bilsky, Anna Calvete Moreno, Ainara Fernández, Rodrigo Messias, Firdaous Oussidhoum, Jaume Puigpinós, Cécile Roth, Emilia Saiz
	GIZ	Felix Richter, Ricarda Meissner, Anja Weckwert		CGLU Eurasia	Saida Zagidullina
Iraq	PNUD Iraq	Mahab Alkurdash		PNUD Ucrania	Roman Khashchenkov, Anastasiia Kravtsova
	Gobierno Regional de Kurdistán	Srwa Rasool		Lyshansk	Iryna Kohanovska
Kenia	Consejo de Gobernadores	Rosemary Njaramba	Programa de Desarrollo	Programa Lago Chad de las Naciones Unidas	Golda Keng, Valentina Filippini
	Gobierno del Condado de Mandera	Tamima Ali		Red Política Mundial	Zöe Pelter, Pelle Lutken, Diana Lopez, Amita Gill, Johannes Krassnitzer
	Ministerio Federal de Desarrollo y ASAL	Florence Bett		Programa del Triángulo de Mandera del PNUD	Asfaw Kumssa
Metropolis	Secretariado General	Oscar Chamat, Octavi de la Varga, Laura Valdés, Silvia Llorente, Lisa Brum, Helene Jourdan, Guillaume Berret	Reino Unido	Ayuntamiento de Camden	Georgia Gould
México	Ciudad de México	Norlang García, Luz Elena Rivera	Estados Unidos de América	Universidad de Pittsburgh	Louise Comfort
Nueva Zelanda	Asociación de Gobiernos Locales de Nueva Zelanda	Mike Reid		Iniciativa Humanitaria de Harvard	Vincenzo Bollettino
Nigeria	Estado de Yobe	Goje Mohammed	Uzbekistán	PNUD Uzbekistán	Gayrat Satvaldiev, Orzumud Gaybullaev
Pakistán	PNUD Pakistán	Ammara Durrani, Umer Malik		Ministerio de Justicia	Azizbek Dexkanov
	Gobierno Provincial de Sindh	Rafique Mustafa Shaikh			
	Ministerio Federal de Planificación, Desarrollo e Iniciativas Especiales	Muhammad Zeeshan Mangi			

1. INTRODUCCIÓN

Poder ofrecer una respuesta eficaz ante las emergencias complejas depende fundamentalmente de las capacidades de los actores estatales. Una de las capacidades básicas es la acción coordinada en el territorio y entre los distintos territorios, ya que ningún nivel de gobierno puede abordar eficazmente las emergencias complejas por sí solo (véase el cuadro 1). Al reconocer la interdependencia vertical, sectorial y territorial de los actores, la gobernanza multinivel es un fundamento ampliamente reconocido para la toma de decisiones colectivas, el desarrollo de estrategias y la gestión de los aspectos operativos de las políticas públicas que abarca mucho más que los modos de emergencia.

Una comprensión general de la gobernanza multinivel no distingue entre gobernar en modo de no emergencia o de emergencia. Sin embargo, las disposiciones y prácticas adaptadas a este respecto desempeñan un papel especialmente importante en la gobernanza de las emergencias complejas. Tal y como ha demostrado la reciente experiencia de la respuesta a la COVID-19, así como las acciones de emergencia climática, de mucha mayor duración, la distribución de poderes y la dinámica de coordinación entre las diferentes unidades de gobierno son factores de gobernanza críticos.

La consideración de **una gobernanza multinivel eficaz en condiciones de emergencia exagera muchos de sus compromisos fundamentales.** Esto incluye, sobre todo, la secuenciación o la simultaneidad de la acción gubernamental a diferentes niveles, así como la sincronización territorial, la alineación y las disparidades regionales limitadas, por un lado, o la flexibilidad, la adaptabilidad y los enfoques basados en el lugar, por otro. Al mismo tiempo, **la gobernanza multinivel de las emergencias es la única alternativa tanto a la excesiva recentralización como a la fragmentación territorial en el marco de las respuestas de emergencia.**

Cuadro 1: Emergencias complejas

Las emergencias complejas se definen aquí como emergencias de larga duración, de naturaleza política, que mayormente van más allá de la memoria social y que tienen el potencial de erosionar la estabilidad cultural, civil, política y económica de las sociedades. También se caracterizan por un alto grado de incertidumbre y bucles de retroalimentación desconocidos, y son difíciles de definir (en el Informe de Políticas 02 de la iniciativa EGI se presenta una definición más completa).

Tabla 1: Talleres

	Organización coorganizadora	Tema	Fecha	N.º de participantes	N.º de países representados
Taller 1	CGLU	Perspectiva de las ciudades y regiones	28/04/21	28	16
Taller 2	Metropolis	Papel de los gobiernos a nivel metropolitano	07/06/21	13	10
Taller 3	PNUD	Papel de los gobiernos locales y nacionales	30/06/21	23	9

Este Informe de Políticas combina el material existente de la iniciativa «La gobernanza de las emergencias en las ciudades y las regiones» con aportaciones, conceptos y marcos adicionales para establecer un recurso preliminar que proporciona orientación y fomenta el debate sobre la gobernanza multinivel y la coordinación de emergencias. Sobre todo, el nuevo material se ha elaborado con la ayuda de tres talleres y la consulta previa con representantes de diferentes gobiernos municipales, metropolitanos, regionales y nacionales. Los talleres se detallan en la tabla 1.

El alcance de este Informe de Políticas se centra exclusivamente en los actores estatales que actúan en diferentes aspectos verticales, sectoriales y territoriales de una respuesta colectiva a emergencias complejas como las emergencias sanitarias mundiales, el cambio climático y diversas emergencias sociales complejas. Centrándose en el papel de las ciudades y los gobiernos metropolitanos y regionales como parte de la gobernanza multinivel de las emergencias, este documento destaca la dinámica dentro de los diferentes sistemas nacionales más que la colaboración a nivel supranacional, internacional y global. También servirá de base para un informe especial de la EGI sobre gobernanza de las emergencias para ciudades y regiones que se publicará en 2022.

Es importante señalar que este enfoque no sugiere que los actores internacionales, del sector privado, del tercer sector y de la sociedad civil no sean agentes centrales en condiciones de emergencia. Sin embargo, reconoce que es necesario un cierto nivel de coherencia de las políticas públicas y de la acción gubernamental en todo el espectro de actores gubernamentales, desde los nacionales hasta los locales, para sentar las bases de coaliciones más amplias de apoyo, colaboración y acción de emergencia. Este último aspecto será el tema principal de futuros Informes de Políticas de la EGI. Al mismo tiempo, este Informe de Políticas acepta que algunos de los argumentos, ideas y perspectivas clave que se presentan a continuación también puedan tener relevancia en la relación entre los estados federales y los Gobiernos nacionales, o incluso entre los Gobiernos nacionales y las entidades supranacionales.

2. IMPLICACIONES DE EMERGENCIA PARA LA GOBERNANZA MULTINIVEL

La mayoría de las ciudades y regiones responden a las emergencias complejas en colaboración con los gobiernos de diferentes niveles de gobernanza. Ningún nivel de gobierno tiene la capacidad de abordar por sí solo las emergencias complejas. Tal y como ha demostrado el reciente análisis de la pandemia de COVID-19, «una gobernanza multinivel fuerte y eficaz es esencial para prevenir, identificar y gestionar las emergencias» [1]. Por lo tanto, este Informe de Políticas considera las respuestas a las emergencias complejas como una gobernanza multinivel de las emergencias.

2.1. EL RETO

La gobernanza de emergencia implica una intervención rápida y radical por parte de los gobiernos, que puede estar en contradicción con los principios fundamentales de la gobernanza multinivel cooperativa. Por ejemplo, estos principios incluyen un cambio del control directo de las políticas a la coordinación de las mismas [2] y la toma de decisiones en colaboración, la producción conjunta, los intereses comunes, la creación de valor en lugar del fomento de una agenda política estrecha [3]. Además, durante una emergencia, el cambio hacia intercambios negociados y no jerárquicos entre los actores, con una mejor alineación de intereses y una mayor capacidad de coordinación [4], puede no ser posible sin experiencias considerables antes de entrar en el modo de emergencia.

Las recientes experiencias de la respuesta a la COVID-19 han demostrado que muchas ciudades y regiones fueron capaces de establecer la innovación y la flexibilidad necesarias en materia de gobernanza, apoyando así los esfuerzos de sus Gobiernos nacionales y estatales. Si bien esto también implicó cierta fricción entre las diferentes entidades gubernamentales, la proporción en la que condujo a un aprendizaje productivo o a una tensión sostenida varió significativamente. Sin embargo, en una encuesta realizada por la EGI en 57 ciudades y regiones en julio de 2020, uno de los retos de gobernanza administrativa más citados en relación con la respuesta a la emergencia fue la dificultad de trabajar entre los distintos niveles de gobierno.

Del mismo modo, el 71 % de las 300 ciudades y regiones europeas encuestadas por el Comité Europeo de las Regiones (CDR) y la OCDE afirmaron que la falta de coordinación con otros niveles de gobierno, tanto vertical como horizontal, fue uno de los principales retos que experimentaron durante la emergencia. Solo el 49 % cree que los mecanismos de coordinación vertical con los Gobiernos nacionales han sido eficaces. Un tercio de los encuestados afirmó que la cooperación transfronteriza entre gobiernos subnacionales era ineficaz o inexistente, mientras que solo el 22 % consideró que la coordinación en el gobierno subnacional fue eficaz [5].

La gobernanza de las emergencias complejas también se enfrenta a una serie de obstáculos para la eficacia de las políticas públicas multinivel que se han observado en la gobernanza de modo normal [6]. En muchos casos, estos obstáculos se intensifican aún más:

- **Lagunas de información:** los distintos niveles de gobierno no tienen acceso a la misma calidad o cantidad de información. Las lagunas de información pueden ser aún mayores cuando se actúa bajo presión de tiempo.
- **Lagunas de capacidad:** falta de recursos humanos, de conocimientos o de infraestructuras que no se pueden solucionar fácilmente durante las respuestas de emergencia.
- **Lagunas fiscales o de financiación:** falta de recursos, sobre todo en los niveles inferiores de la Administración, que se acentúa a medida que las emergencias complejas repercuten negativamente en el desarrollo socioeconómico.
- **Lagunas administrativas:** los límites administrativos no coinciden con las áreas funcionales, sociales o económicas, lo que puede llevar a la fragmentación de las políticas públicas. Este riesgo de fragmentación aumenta considerablemente cuando la toma de decisiones específicas impide la adopción de enfoques coordinados entre jurisdicciones.

- **Lagunas políticas:** falta de enfoques intersectoriales en la elaboración y aplicación de políticas. La coherencia política en ausencia de poderes centralizados y jerarquías fuertes es, una vez más, especialmente difícil de lograr en una intervención rápida y radical.

Estos retos establecen el difícil terreno en el que tiene que operar la gobernanza multinivel en contextos de emergencia. **Tres cuestiones interrelacionadas de la gobernanza de las emergencias [7] desempeñan un papel especialmente importante a la hora de establecer enfoques adecuados de gobernanza multinivel** capaces de responder eficazmente a las emergencias complejas:

1. **La cuestión de la descentralización** tiene en cuenta el nivel adecuado para tomar decisiones. Un planteamiento frecuente sugiere que la centralización puede, en determinadas circunstancias, ser beneficiosa para la coordinación, mientras que la toma de decisiones descentralizada es más adecuada para facilitar la adaptabilidad a los contextos locales y desarrollar políticas a medida.
2. **La cuestión del tiempo** tiene en cuenta el momento de la toma de decisiones y la secuencia de las respuestas de emergencia. Si bien las decisiones y acciones rápidas pueden ser esenciales para evitar la escalada, también se corre el riesgo de que las decisiones sean de menor calidad y de que se creen bloqueos que impidan futuras respuestas alternativas.
3. **La cuestión de la estabilidad** tiene en cuenta que las respuestas de emergencia exigen cambios en la gobernanza, al tiempo que crean fricciones con la estabilidad institucional, las relaciones establecidas de confianza, la preservación de las rutinas y los procesos, y la previsibilidad de las burocracias [8].

2.2. HACIA UNA GOBERNANZA MULTINIVEL EN CONTEXTOS DE EMERGENCIA

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) define la gobernanza multinivel como un «sistema de toma de decisiones basado en mecanismos de coordinación que permiten la asignación de competencias y responsabilidades de gobierno tanto vertical como horizontalmente de acuerdo con los principios de subsidiariedad y de respeto de la autonomía local» [9]. Las características que definen la gobernanza multinivel incluyen la toma de decisiones compartida entre diferentes niveles territoriales, escenarios políticos interconectados en lugar de actores que trabajan en sectores similares pero de manera desconectada [10], y una creciente interdependencia vertical de los actores y horizontal entre entidades gubernamentales y no gubernamentales [2].

A los efectos de la EGI, el concepto de gobernanza multinivel en contextos de emergencia se basa en este entendimiento general, pero reconociendo que **las emergencias complejas requieren cualidades de gobernanza particulares, sobre todo capacidades de respuesta adaptativa y ágil** (véase el apéndice). La adaptabilidad depende del aprendizaje y de la capacidad de obtener lecciones productivas de los conflictos entre las diferentes entidades de gobierno. Requiere tolerancia ante la paradoja de cambios de gobernanza aparentemente incompatibles, como la descentralización y la centralización al mismo tiempo [7]. La agilidad implica pasar de las intervenciones lentas, basadas en un plan y paso a paso, a establecer una estrategia inicial seguida de un proceso continuo de mejora basado en la información más reciente [11]. Reconoce las ventajas de los equipos interfuncionales impulsados por un objetivo y un compromiso firmes: proporcionar resultados [12].

Esta necesidad general de flexibilidad, de enfoques adaptados y de innovación en materia de gobernanza también se confirmó en los tres talleres que sirvieron de base para este Informe de Políticas.

Se pueden diferenciar dos tipos de sistemas de gobernanza multinivel [13]:

- **jurisdicciones polivalentes y de propósito general:** instituciones duraderas que se excluyen mutuamente en cada nivel territorial, cada nivel ensamblado dentro del siguiente,
- **jurisdicciones especializadas y orientadas a tareas concretas** que abordan un conjunto limitado de cuestiones (más flexibles, menos duraderas).

El primero desempeña un papel importante en el modo de emergencia para proporcionar la legitimidad y la estabilidad necesarias de gobierno, y frecuentemente provoca una división entre las funciones estratégicas (gobiernos de alto nivel) y las operativas (gobiernos regionales y locales). **En una emergencia, estos dos tipos de sistemas de gobernanza suelen coexistir, con un centro de mando ejecutivo que desempeña una función de gobernanza generalizada y unidades especializadas que se ocupan de diferentes elementos de la respuesta.** Estas últimas pueden estar adscritas a organismos ya existentes, como en el caso de los Consejos de Londres en el Reino Unido o de la Asociación de Ciudades Alemanas, que reúne a las autoridades locales para que contribuyan colectivamente a la gobernanza estratégica de las emergencias. En Rosario, Argentina, entró en vigor un Consejo de Gestión de Riesgos al inicio de la pandemia. Este órgano ejecutivo, presidido por el alcalde, es una institución multitarea diseñada para coordinar las estrategias de mitigación del virus y sus impactos.

Las siguientes dimensiones de la gobernanza multinivel son las dos más relevantes que cabe tener en cuenta en condiciones de emergencia. Cada una de ellas incluye tres subcomponentes clave, y juntas establecen el enfoque de las secciones 3 y 4 siguientes.

1. el **traspaso de competencias** entre distintas entidades gubernamentales para adaptarse a las necesidades de emergencia, teniendo en cuenta tres tipos fundamentales de poderes (véase el apéndice para más detalles):
 - a. **competencias políticas**
 - b. **competencias administrativas**
 - c. **competencias fiscales**
2. la **coordinación de las respuestas** entre las diferentes entidades gubernamentales para unificar las acciones de emergencia teniendo en cuenta tres direcciones diferentes de coordinación (véase el apéndice para más detalles):
 - a. **coordinación vertical**
 - b. **coordinación sectorial**
 - c. **coordinación territorial**

Cuando un gobierno de cualquier nivel pasa al modo de emergencia, es necesario abordar cuestiones fundamentales sobre la gobernanza multinivel en contextos de emergencia en relación con las dos dimensiones anteriores.

3. CAMBIO DE COMPETENCIAS: ADAPTACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DEL GOBIERNO A LAS NECESIDADES DE EMERGENCIA

Una respuesta de emergencia rápida y eficaz desafía el equilibrio establecido entre las funciones y las competencias de las diferentes entidades gubernamentales. Esto puede afectar a la distribución de las competencias del Estado –legislativo, ejecutivo y judicial– y a las atribuciones de los distintos niveles de gobierno –político, administrativo y fiscal–, así como a la agrupación de competencias sectoriales como la seguridad, la sanidad y la protección del medio ambiente. La consulta y los talleres con los representantes del gobierno implicados en la respuesta a la emergencia pandémica confirmaron los ajustes institucionales en relación con la toma de decisiones estratégicas, las competencias de emergencia y los aspectos operativos específicos. La aplicación de los principios de adaptabilidad y agilidad para el ajuste proactivo y calculado de las funciones y competencias de las entidades gubernamentales en los modos de emergencia puede ser una importante contribución a una gobernanza multinivel más eficaz en contextos de emergencia. Además, las respuestas a las emergencias deben tener en cuenta los enfoques feministas a la hora de facilitar los procesos de toma de decisiones colaborativos y contrarrestar la tendencia a confiar en un enfoque descendente (tradicional) de la gobernanza durante las crisis [14].

3.1. ¿POR QUÉ CAMBIAR NADA?

Por lo general, los sistemas de gobernanza multinivel se calibran a lo largo del tiempo para mejorar su eficacia, eficiencia y transparencia en todas las jurisdicciones y se ajustan a los requisitos del modo normal de formulación de políticas y administración. Son sistemas políticamente negociados, determinados por las culturas políticas imperantes y el tipo de sistema de gobierno nacional, y a menudo protegidos por leyes constitucionales. Aunque los llamamientos a la reforma de la gobernanza multinivel están motivados por los cambios en el entorno de la gobernanza y, a veces, por el fortalecimiento de la democracia, **la adaptación de las funciones y las competencias de las entidades gubernamentales para responder a las emergencias complejas puede apuntar a un conjunto específico de objetivos:**

1. **Estabilizar el núcleo:** la gobernanza de emergencia se basa en instituciones estables en el centro del gobierno. Priorizar la estabilidad y la capacidad de este núcleo permite una mayor flexibilidad e innovación en el resto del sistema de gobernanza multinivel.
2. **Intervención radical:** la priorización de una única política pública es la característica que define la gobernanza en modo de emergencia. Las entidades gubernamentales dotadas de un determinado grado de legitimidad son las mejor situadas para decidir sobre estas compensaciones e iniciar intervenciones radicales.
3. **Toma de decisiones rápida y eficaz:** la connotación temporal de las emergencias exige una toma de decisiones rápida y eficaz. Que exista un único responsable de la toma de decisiones puede suponer una ventaja, así como las entidades gubernamentales con experiencia en la recopilación, gestión e interpretación de la información.

4. Respuestas de emergencia equitativas: cualquier reforma de la gobernanza multinivel debe estar motivada por la mejora de la vida de los ciudadanos de una manera más equitativa. Un apoyo justo y basado en las necesidades y un reparto equitativo de la carga de las acciones de emergencia aumenta la aceptación pública de los modos de emergencia largos.

5. Experimentación: para hacer frente a las emergencias complejas hay que ensayar enfoques nuevos y no probados ante las crisis. Hay que evitar la cultura del fracaso y sustituirla por enfoques experimentales de prueba y error. Las entidades gubernamentales deben ser capaces de supervisar experimentos explícitos como los bancos de pruebas, los laboratorios de políticas, los laboratorios de innovación y las *sandboxes* regulatorias.

6. Coordinación: la asignación de competencias incide directamente en la capacidad de coordinación de los sistemas de gobernanza multinivel. La adaptación de los acuerdos existentes al modo de emergencia debe tener en cuenta su impacto en la capacidad de coordinación, al tiempo que se busca la adopción de acuerdos que conduzcan a operaciones sinérgicas.

3.2. POSICIONAMIENTO DE LAS CIUDADES Y REGIONES EN EL ESPECTRO VERTICAL DE LA GOBERNANZA DE LAS EMERGENCIAS

Las funciones y competencias de los gobiernos municipales y regionales varían mucho de un país a otro. En términos agregados, son actores gubernamentales de primer orden: para los países de la OCDE bajo gobernanza de no emergencia, las regiones y ciudades representan el 40 % del gasto público y el 57 % de la inversión pública [15]. **Aunque muchas ciudades y regiones están dotadas de competencias de emergencia para hacer frente a las emergencias rutinarias y no rutinarias, pocas tienen las competencias necesarias para responder eficazmente a las emergencias complejas.** Algunos países también garantizan que ciertas competencias, como la de requisita, estén exclusivamente a disposición de los gobiernos centrales [1]. De forma más general, a la hora de movilizar recursos de emergencia, los gobiernos locales suelen depender del apoyo de gobiernos de mayor nivel con mucho más acceso a la financiación y a las capacidades críticas.

Una función típica de las ciudades y regiones durante las emergencias complejas, como la de COVID-19, es la respuesta operativa sobre el terreno. **Los municipios han prestado servicios básicos, atendido a las personas vulnerables, apoyado la economía local, permitido la solidaridad y ayudado a sensibilizar y garantizar el cumplimiento de la normativa [1]. En otros casos, sobre todo en el marco de una acción de emergencia climática, las ciudades también asumen un papel más estratégico.** Encabezan los esfuerzos para declarar las emergencias climáticas, toman decisiones ejecutivas en las áreas en las que tienen un mayor control y proporcionan información importante para apoyar una mayor intervención de los gobiernos de más alto nivel. Los gobiernos regionales y locales de la OCDE son responsables del 64 % de la inversión pública relacionada con el medio ambiente y el clima [15].

La adaptación del papel, las responsabilidades y el tipo de intervención de los gobiernos municipales y regionales a los requisitos de las emergencias complejas hace necesario tener

en cuenta ajustes más amplios en el espectro vertical de la gobernanza de las emergencias. Estos ajustes se enfrentarán al debate fundamental en cuanto a la gobernanza multinivel, sobre las ventajas respectivas de la descentralización y la centralización, que a menudo se presenta como un compromiso entre la respuesta al contexto local y la eficiencia general.

Descentralización

La descentralización implica más funciones para las ciudades y los gobiernos regionales, incluidas las competencias estratégicas de respuesta a las emergencias. En el marco de las respuestas de emergencia, la descentralización, junto con una fuerte coordinación y comunicación ascendente, permite tener más en cuenta las necesidades locales y evitar el enfoque único de los sistemas centralizados. Como se destacó repetidamente durante los talleres, **el éxito de la descentralización, especialmente en condiciones de emergencia, requiere el acceso a la financiación y mandatos totalmente financiados en los que las nuevas responsabilidades de prestación de servicios y formulación de políticas cuenten con los recursos adecuados.**

Centralización

Los argumentos a favor de un mayor papel de los gobiernos de más alto nivel como parte de las respuestas de emergencia se basan típicamente en las ventajas de la autoridad central para permitir decisiones rápidas. La centralización también puede reducir el solapamiento de tareas entre los distintos niveles de gobierno, facilitar las economías de escala y garantizar la coherencia de las políticas. En los países en los que los recursos para la gobernanza son escasos, la centralización permite compartir las competencias, los conocimientos y la experiencia en territorios más amplios, en lugar de depender del desarrollo de capacidades, que conlleva un tiempo considerable. Sin embargo, es importante tener en cuenta que para hacer frente a las emergencias de mayor duración se requieren niveles significativos de aprendizaje y nuevas capacidades en todos los niveles de gobierno.

3.3. REDEFINICIÓN DE FUNCIONES

La mejor manera de redefinir las funciones que pueden desempeñar los gobiernos municipales, metropolitanos y regionales en el marco de la gobernanza de las emergencias es basándose en las experiencias reales en un contexto determinado. La recopilación de conocimientos y la diferenciación de «lo que funciona» y «lo que no funciona» pueden basarse en prácticas establecidas, acuerdos experimentales o escenarios específicos y accidentales. Además, **las prácticas internacionales pueden aportar información importante sobre las funciones efectivas de las ciudades y regiones o sobre aspectos específicos de la gobernanza de las emergencias.**

A la hora de incorporar las lecciones de diferentes contextos nacionales, los criterios que definen su utilidad son las características socioeconómicas (por ejemplo, niveles de renta), políticas (por ejemplo, estados liberales, corporativistas o de desarrollo) y gubernamentales (estados unitarios, federales) compartidas. En el caso de las funciones que forman parte de la gobernanza multinivel en contextos de emergencia, esta última diferenciación es un indicador especialmente relevante para la transferibilidad. Al mismo tiempo, es posible que un impulso de descentralización y fortalecimiento de las funciones de las

ciudades y regiones como parte de las respuestas de emergencia pueda identificar importantes lecciones de los sistemas federales. Una división común identifica a 25 Estados miembros de la ONU como países federales (el 40 % de la población mundial) y a 168 como Estados unitarios [18].

Por ejemplo, la investigación ha demostrado que los retos de coordinación y administración difieren según el nivel de descentralización. Una encuesta rápida de la OCDE reveló que los países más descentralizados se enfrentaban a más retos relacionados con la coordinación de la respuesta de emergencia con otros niveles de gobierno que los países más centralizados.

Los retos relacionados con el solapamiento de responsabilidades entre niveles de gobierno y los impactos o necesidades asimétricos se experimentaron con mayor frecuencia en los países con mayores niveles de descentralización. Los problemas administrativos que los países centralizados identificaron con mayor frecuencia estaban relacionados con la compensación financiera.

La reciente experiencia de la COVID-19 también indica que los países federalistas estaban expuestos a fricciones entre los distintos niveles de gobierno, pero que los conflictos que surgían en contextos políticos más polarizados, como los de Estados Unidos y Brasil, eran más pronunciados [7, 19]. Las tensiones de descentralización más propicias para el aprendizaje y la colaboración productiva se observaron en Alemania [20]. Dado que los conflictos y las tensiones entre los niveles de gobierno son, en gran medida, inevitables en tiempos de crisis, es importante que se gestionen de la manera más productiva posible y que no perjudiquen las operaciones clave ni socaven la credibilidad de los actores [7].

Además, el nivel adecuado de centralización y descentralización no solo depende de los contextos nacional y regional, sino que también puede variar en relación con los distintos sectores políticos, el tipo de emergencia compleja y el momento concreto en que debe adoptarse la respuesta de emergencia. Por ejemplo, inicialmente fueron las autoridades centrales quienes tomaron las decisiones para impulsar las intervenciones relacionadas con la pandemia, mientras que más tarde el papel de los gobiernos locales y regionales se hizo más prominente, con enfoques más específicos para cada contexto [1].

El cambio de competencias, ya sea en el marco de la descentralización o de la centralización, no solo se debe a cálculos neutrales de eficiencia, sino que a menudo se debe a motivos políticos e ideológicos. En una encuesta de gobiernos municipales y regionales realizada por la EGI en julio de 2020, la politización de la respuesta de emergencia fue uno de los principales retos identificados por los encuestados en relación con la democracia, la legitimidad y la inclusión. **Las tensiones políticas preexistentes entre los actores o las instituciones de los distintos niveles de gobierno pueden exacerbarse durante las situaciones de crisis, y la tensión añadida de la gobernanza de emergencia puede hacer que surjan nuevas rivalidades.** Los sistemas más descentralizados tienen la posibilidad de equilibrar la polarización extrema simplemente aumentando el número y la diversidad de posiciones políticas que inciden en la gobernanza de las emergencias.

Por último, **es importante reconocer el papel clave de los Gobiernos nacionales a la hora de dar forma a la respuesta a las emergencias complejas y en el establecimiento de los marcos legales y reglamentarios correspondientes.** Incluso en los Estados federales, los Gobiernos nacionales mantendrán su papel de liderazgo en «el diseño de marcos políticos generales y planes de acción, la coordinación general de las políticas

públicas, la reasignación de recursos del presupuesto nacional, la emisión de orientaciones, los contactos internacionales/diplomáticos, etc.». [1]. Los mecanismos adicionales de transparencia establecidos por los Gobiernos nacionales también pueden ayudar a asignar las funciones de una manera más eficaz. Un ejemplo de ello es la Comisión para el Coronavirus sueca, cuyo cometido es evaluar las medidas para hacer frente a la COVID-19 del Gobierno central, las agencias gubernamentales y los gobiernos subnacionales.

4. COORDINACIÓN DE LAS RESPUESTAS: UNA ACCIÓN DE EMERGENCIA UNIFICADA

Además de adaptar las funciones de las entidades gubernamentales a los requisitos de las emergencias complejas, **una gobernanza multinivel eficaz exige el empleo y la mejora continua de la coordinación de las acciones de emergencia.** Se dice que este requisito adquiere mayor importancia con el aumento de los niveles de descentralización de los países para minimizar los riesgos de una respuesta de emergencia fragmentada [17]. En otras palabras, no es el nivel de descentralización en sí lo que en el pasado ha provocado problemas en las respuestas de emergencia, sino una coordinación ineficaz. **Prestar atención a una mejor coordinación e invertir en ella permite, a su vez, la descentralización y la organización en red: dos pilares básicos que mejoran la adaptabilidad y la agilidad.**

Las prácticas y los mecanismos de coordinación en el marco de la gobernanza multinivel en contextos de emergencia han sido objeto de entrevistas, consultas y talleres con funcionarios gubernamentales que han servido de base para este Informe de Políticas. Todas estas fuentes revelaron desafíos muy específicos del contexto, así como cuestiones más amplias que permiten el aprendizaje y la transferibilidad internacionales. Sobre todo, la respuesta a las emergencias complejas requiere la orientación de la intervención en torno a los problemas y desafíos, más que a los sectores políticos predefinidos, las fronteras administrativas o las competencias de las distintas unidades gubernamentales. Las respuestas de emergencia también se concentran en los resultados críticos de la acción gubernamental, de los que se encargan múltiples unidades gubernamentales y diferentes áreas de experiencia.

Siguiendo el caso general de la planificación integrada y la gobernanza global [21], la coordinación de la respuesta ante emergencias complejas se basa en las motivaciones más específicas para:

- mejorar la coherencia y evitar las contradicciones en las políticas y la acción de emergencia,
- aprovechar los efectos sinérgicos entre las intervenciones de emergencia,
- evitar los puntos ciegos, la duplicación ineficiente y la redundancia de las respuestas de emergencia,
- evitar las malas secuencias y las intervenciones que requieren realizar un paso tras la finalización del anterior que comprometen la agilidad,
- mejorar el aprendizaje social y el desarrollo de capacidades en relación con las emergencias complejas,
- romper el bloqueo organizativo para escapar de la inercia institucional y permitir la innovación,
- responder a las interdependencias de emergencia que trascienden los límites disciplinarios y sectoriales.

4.1. LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN DE LAS EMERGENCIAS

Teniendo en cuenta el papel fundamental de la acción coordinada como parte de la gobernanza multinivel de las emergencias, la **figura 1 presenta y adapta un marco de mecanismos de coordinación destacados** [21] a los requisitos de la toma de decisiones y las intervenciones de emergencia verticalmente integradas, intersectoriales y transjurisdiccionales.

Este marco diferencia los mecanismos de coordinación tecnocrática y se centra en las estructuras de gobernanza, los procesos, los instrumentos y las condiciones propicias integradas en una política de emergencia más amplia con varios mecanismos generales.

Una parte de estos mecanismos de coordinación general son normas y modelos con perspectiva de género y basados en los derechos humanos. Se basan en los principios de igualdad de participación, representatividad, integralidad, coconstrucción, intersectorialidad e interseccionalidad, que, a su vez, permiten una mayor coordinación [15]. Por ejemplo, las respuestas de emergencia inspiradoras en este sentido provienen de sociedades con líderes femeninas como Nueva Zelanda, Dinamarca e Islandia.

En los siguientes párrafos se destacan algunos de los principales mecanismos de gobernanza de emergencia que aparecen en la figura 1.

Figura 1: Mecanismos de coordinación de emergencias

<p>MECANISMOS GENERALES POLÍTICAS DE EMERGENCIA</p>	<p>0.1. Normas y modelos políticos 0.2. Negociación y acuerdo político partidista 0.3. Legitimidad electoral y establecimiento de la agenda, liderazgo político y autoridad</p>
<p>MECANISMOS 01: ESTRUCTURAS DE GOBERNANZA DE EMERGENCIA</p> <p>1.1. Ajustar los límites sectoriales/geográficos a las necesidades de emergencia 1.2. Ampliar y concentrar el poder del ejecutivo 1.3. Promover la consulta y la creación de consenso a través de consejos o plataformas multiactor</p>	<p>MECANISMOS 02: PROCESOS DE GOBERNANZA DE EMERGENCIA</p> <p>2.1. Gestionar de forma iterativa tareas e hitos interrelacionados 2.2. Incorporar la perspectiva intersectorial en todas las decisiones sectoriales 3.2. Mejorar la colaboración de las partes interesadas clave para cada nexo de emergencia</p>
<p>MECANISMOS 03: INSTRUMENTOS DE GOBERNANZA DE EMERGENCIA</p> <p>3.1. Realizar un uso exhaustivo de las tecnologías de la información y la comunicación 3.2. Aplicar estrategias y planes de acción de emergencia como referencia básica 3.3. Redistribuir los recursos basándose en una evaluación multicriterio</p>	<p>MECANISMOS 04: CONDICIONES FAVORABLES PARA LA GOBERNANZA DE EMERGENCIA</p> <p>4.1. Invertir en el desarrollo de capacidades de las personas, los equipos y la sociedad 4.2. Designar cuidadosamente los equipos de liderazgo de emergencia en función de las necesidades específicas de la emergencia 4.3. Fomentar el intercambio de conocimientos y experiencias junto con una cultura de colaboración</p>

Mecanismo 1.2. Jerarquías: ampliar y concentrar las competencias del ejecutivo

La concentración de la autoridad sigue siendo un mecanismo de coordinación fundamental en las políticas y la gobernanza públicas. En el marco de la respuesta a las emergencias complejas, la concentración de competencias es todavía más importante en comparación con la gobernanza en modo normal, ya que permite una intervención radical basada en una toma de decisiones rápida y eficaz. Puede producirse horizontalmente, en el mismo nivel de gobierno, cuando las competencias del poder ejecutivo se amplían temporalmente o la supervisión sectorial se agrupa, por ejemplo, bajo el liderazgo directo del alcalde o del gobernador regional. También puede producirse de forma vertical. En este caso suele estar estrechamente asociada con la centralización y el traspaso de poderes a gobiernos de nivel superior.

No es de extrañar que los protocolos convencionales de respuesta a las emergencias, como el Sistema Nacional de Gestión de Incidentes (NIMS) y el Sistema de Mando de Incidentes (ICS) de Estados Unidos, mantengan un notable nivel de jerarquía y proporcionen estabilidad estructural a la gestión de emergencias [23]. Estos marcos proporcionan orientación a los gobiernos subnacionales a fin de crear estructuras y procedimientos adecuados para responder a las amenazas emergentes. Por ejemplo, el Comité de Gestión de Respuesta a Emergencias de CalEPA es el sistema unificado de respuesta a emergencias del estado de California, establecido de conformidad con el NIMS [22]. **Dependiendo del tipo de emergencias complejas, la coordinación jerárquica puede ser un punto de partida fundamental para hacer frente a una emergencia**, sobre todo en el caso de las urgencias de mayor nivel y al principio de las respuestas de emergencia. La coordinación centralizada también puede ayudar a establecer protocolos y normativas de datos que posteriormente puedan aplicarse a todos los territorios implicados.

Entre los ejemplos prácticos de mecanismos de coordinación jerárquica se encuentran también las funciones adaptadas de las organizaciones. Esto incluye a los ministerios a los que se les han encomendado responsabilidades transversales específicas o la creación de nuevos órganos centrales de coordinación, como consejos de emergencia, comités o grupos de trabajo [1]. **Sin embargo, si una emergencia se prolonga o el modo de emergencia se da con frecuencia, la coordinación centralizada deja de ser una ventaja. Entonces debe complementarse con mecanismos más ágiles que potencien las entidades gubernamentales descentralizadas** [23].

Mecanismo 1.3. Redes: crear consejos, plataformas y equipos multiactor

Las estructuras de coordinación ágiles utilizan redes horizontales para reducir la dependencia de las jerarquías y superar las divisiones administrativas horizontales. En los casos en los que se necesita una acción urgente, **el empoderamiento de los equipos locales y de las personas para tomar decisiones sobre el terreno puede garantizar que las respuestas estén contextualizadas y tengan en cuenta la información más reciente disponible**. El trabajo en equipo y la coordinación en red requieren confianza. En la medida de lo posible, los esfuerzos de gobernanza de la emergencia deben basarse en las redes de confianza establecidas antes del modo de emergencia.

Fuente: ampliada a partir de Rode 2018

Un ejemplo del éxito de los equipos multiactor en la respuesta a la COVID-19 ha tenido lugar en Gauteng, Sudáfrica, donde una asociación de investigación preexistente entre el gobierno provincial y el Observatorio de la Región de la Ciudad de Gauteng (GCRO) permitió la recopilación de datos localizados y el desarrollo de respuestas de emergencia basadas en los distritos dentro del contexto más amplio de la estrategia provincial de emergencia [24].

Mecanismo 2.1. Procesos iterativos: combinar la planificación inicial con los ajustes continuos

En condiciones de emergencia, para unificar tareas interrelacionadas hay que disponer de un punto de partida claro y de una comunicación frecuente y generalizada entre las organizaciones [23]. **La comunicación permanente entre actores clave permite realizar ajustes continuos.** A fin de poner en marcha enfoques de emergencia de varias fases suele ser necesaria una reacción inmediata procedente de la dirección de una autoridad centralizada. A continuación, esta puede delegar responsabilidades para los ajustes posteriores. Los procesos iterativos también permiten la experimentación, los bancos de pruebas y los laboratorios de políticas, que requieren un aprendizaje rápido basado en el intercambio de información inmediato.

Mecanismo 2.2. Compromiso preparado: mejorar la colaboración multiactor de cada nexo de emergencia

Establecer procesos «latentes» que detallen cómo los equipos y las partes interesadas intersectoriales y transjurisdiccionales pueden comprometerse plenamente entre sí.

Se pueden activar en los modos de emergencia para evitar tener que inventar estrategias de intervención sobre la marcha. Estos equipos también pueden ser un espacio seguro para que los funcionarios y responsables superen la estricta mentalidad jerárquica y adopten acciones más innovadoras y orientadas a los resultados, en lugar de basadas en informes. Los protocolos de compromiso también ayudan a indicar qué procesos de emergencia están sobrecargados o infrautilizados y pueden incluir sugerencias para transferir personal de otras Administraciones u organismos para apoyar a los equipos de emergencia sobrecargados [1].

Mecanismo 3.1 Herramientas digitales: realizar un uso exhaustivo de la tecnología, del intercambio de datos y de la gestión de la información

Las tecnologías de comunicación e información modernas, sobre todo el internet móvil, el *big data* y la georreferenciación, han revolucionado la forma de generar, agregar, analizar y compartir los datos. **El intercambio de información digital, la participación electrónica y la introducción de datos a través de aplicaciones también han dado lugar a un acceso instantáneo a información actualizada, lo que facilita la toma de decisiones urgentes.** También tiene un potencial considerable para mejorar la transparencia de los procesos de gobernanza de las emergencias. Hasta ahora, la respuesta ante la COVID-19 ha supuesto el indicio más fuerte de cómo las herramientas digitales pueden emplearse eficazmente como parte de un cambio mucho más amplio hacia la gobernanza de la era digital [25].

Las herramientas de comunicación virtual y de colaboración digital son fundamentales para una comunicación más frecuente y flexible. Tal y como se demostró a lo largo de las entrevistas, los talleres y las consultas, las videoconferencias, las aplicaciones de chat y los tableros de colaboración virtual son cada vez más eficaces a la hora de apoyar y conectar a los responsables electos, a los empleados del gobierno y a los actores clave que forman parte del ecosistema de respuesta a emergencias.

Estas herramientas, disponibles con un nivel de seguridad adecuado con conexiones VPN, ya han demostrado que pueden cambiar por completo la dinámica y las posibilidades de la colaboración en red [1].

Mecanismo 4.1. Desarrollo de capacidades: invertir en el desarrollo de capacidades de las personas, los equipos y la sociedad

Contribuir a una respuesta coordinada ante las emergencias prolongadas y complejas requiere inevitablemente niveles de desarrollo de capacidades sin precedentes para todos los actores involucrados. **Puesto que estas emergencias van más allá de la memoria social, no pueden basarse únicamente en los conocimientos, habilidades y experiencias preexistentes, sino que deben cerrar la brecha del desarrollo de capacidades formales y del aprendizaje en la práctica.** Las nuevas capacidades de coordinación requerirán hacer ambas cosas al mismo tiempo y se basan en gran medida en el uso de plataformas digitales de aprendizaje e intercambio.

Para el liderazgo en emergencias se requiere un tipo particular de desarrollo de capacidades. Estas capacidades son un componente adicional y fundamental que permite una mejor coordinación de las emergencias. En este sentido, no solo la capacidad del equipo directivo superior es especialmente importante, sino también la de los mandos intermedios, que deben hacer posible el trabajo en equipo intersectorial dando un paso atrás y protegiendo su trabajo de influencias políticas y de otro tipo [26].

4.2. COORDINACIÓN VERTICAL PARA LAS ESTRATEGIAS DE RESPUESTA

La coordinación vertical de las respuestas estratégicas a las emergencias entre los distintos niveles de gobierno permite a las ciudades y regiones desempeñar un papel clave más allá de los aspectos operativos de la gobernanza de las emergencias.

Dadas las presiones de tiempo en el desarrollo de estrategias de respuesta, esto requiere invariablemente un complejo sistema de coordinación, comunicación y análisis de datos en todos los niveles de gobierno. Las características exactas de los sistemas de coordinación vertical dependerán del país y del contexto de gobernanza.

Por ejemplo, la coordinación vertical en el caso de la respuesta a la pandemia tuvo que abordar cuestiones críticas como «la organización de los planes de apoyo financiero, las medidas de bloqueo, la propiedad o la responsabilidad de las medidas, la asignación de equipos médicos, el solapamiento de actividades, la comunicación pública y las cuestiones transfronterizas» [1]. La rápida evolución de las asimetrías de las repercusiones sanitarias y económicas del virus y de las medidas de control de la infección añadieron complejidad a la tarea.

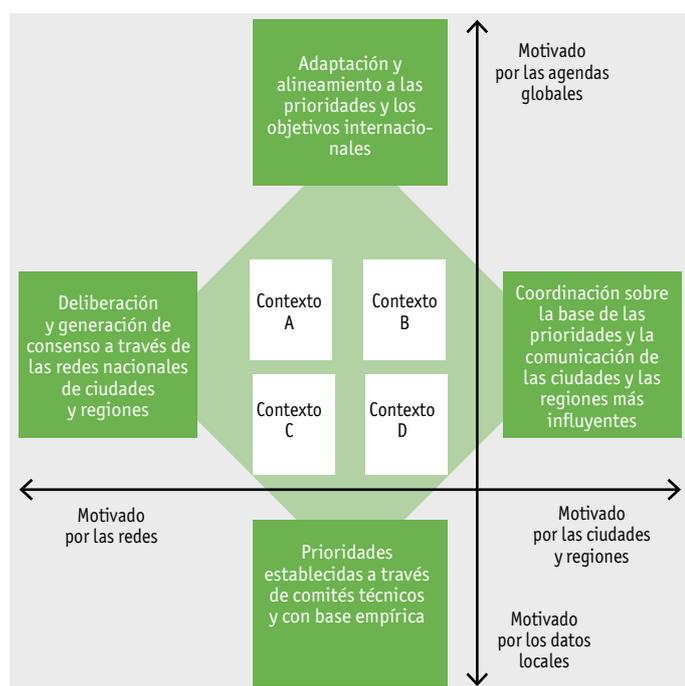
4.2.1. Determinación de las prioridades estratégicas ascendentes de la respuesta de emergencia

Uno de los principales retos asociados a la coordinación vertical a nivel subnacional es la cuestión de la identificación de las prioridades de respuesta a las emergencias en las diferentes jurisdicciones a fin de que puedan comunicarse eficazmente a los niveles superiores de gobierno. Si se observa cómo los gobiernos subnacionales negocian intereses potencialmente diferentes a nivel vertical se pueden discernir varios patrones.

En primer lugar, la identificación de prioridades puede organizarse en torno a dos ejes principales (figura 2). El primer eje es la medida en que las prioridades se adaptan y alinean a las agendas globales o se establecen sobre la base de las condiciones de los contextos locales. En muchos casos, estas pueden ser prácticamente las mismas y lo que se diferencia aquí es el punto de partida inicial.

El segundo eje es la medida en que las prioridades se identifican como resultado de la deliberación y la creación de consenso en las redes de gobiernos locales, o si las prioridades surgen como resultado de la influencia de las ciudades y regiones líderes.

Figura 2: Diamante de identificación de prioridades: coordinación de emergencias ascendente por tipos de contexto



Fuente: diseño propio, perfeccionado durante los talleres

4.2.2. Acceso y aportación a la toma de decisiones estratégicas

En la mayoría de los países, las principales estrategias de respuesta a las emergencias se establecen a nivel nacional, frecuentemente por el ejecutivo, con diversos niveles de aportación de los niveles inferiores de gobierno. **La medida en que los gobiernos subnacionales pueden influir en estas estrategias de respuesta depende en gran parte de los marcos y las tradiciones gubernamentales multinivel preexistentes.** La justificación para aumentar el nivel de influencia estratégica de las ciudades y regiones se basa una vez más en la necesidad de mayor adaptabilidad y de enfoques experimentales que puedan ser codirigidos por las Administraciones descentralizadas.

Tras observar las emergencias complejas más recientes, se pueden identificar cuatro grandes tipos de acceso y aportación de decisiones estratégicas (figura 3). Esta diferenciación se elaboró antes de la celebración de talleres y consultas, a través de los cuales se probó y confirmó ampliamente. Cabe señalar que estos modelos no se excluyen mutuamente, y que muchas ciudades y regiones influyen en la toma de decisiones de alto nivel a través de una combinación de estos canales.

Tipo A: acceso directo de los gobiernos subnacionales al gabinete de emergencias

El tipo A es la forma más completa de acceso y aportación. En este escenario, las ciudades y regiones tienen una representación oficial y plena en los órganos de decisión ante las emergencias. Puede darse en forma de representantes de oficio o a través de un ministro o secretario. Este modelo de acceso es más probable en los países federales en los que las estrategias de emergencia están relativamente descentralizadas y es necesaria una estrecha coordinación entre las unidades de gobierno para dar una respuesta coherente.

Figura 3: Cuatro tipos de acceso y aportaciones en relación con la toma de decisiones estratégicas a nivel nacional/ estatal



Fuente: diseño propio, perfeccionado durante los talleres

Tipo B: aportación a través de un comité de emergencia

Según este modelo, las ciudades y regiones están representadas en los comités que informan a los órganos decisorios nacionales. Por ejemplo, en Colombia, el ministro de Salud convocó a los alcaldes de las ciudades más afectadas por la pandemia para que la estrategia de respuesta a la emergencia se basara en las diferencias regionales del impacto del virus. Este modelo representa un canal formal a través del cual las ciudades y regiones pueden plantear sus preocupaciones y prioridades; sin embargo, a diferencia del modelo de tipo A, esto no implica un asiento en la mesa de toma de decisiones.

Tipo C: aportación a través de redes preexistentes que no son de emergencia

Los gobiernos municipales y regionales también pueden influir en los órganos centrales de decisión a través de las redes preexistentes que no son de emergencia. En el Reino Unido, la Asociación de Gobiernos Locales se reúne periódicamente con los ministros del Gobierno y aporta pruebas a los comités técnicos y a las investigaciones sobre la pandemia de COVID-19.

La aportación de tipo C parece ser la más común de los cuatro modelos de acceso y aportación. Durante los talleres, los participantes identificaron los «grupos de trabajo dentro de redes existentes» como la forma más común de influir en la estrategia de emergencia a nivel nacional. Esta resultó ser la forma de influencia más conocida por los participantes, tanto de los países unitarios como de los federales.

Tipo D: aportación informal y específica a través de múltiples modos

Las aportaciones informales y específicas pueden incluirse a través de canales oficiales en momentos de consulta, ejerciendo presión sobre los principales responsables de la toma de decisiones, apelando a los medios de comunicación para obtener un amplio apoyo público, o construyendo canales de influencia a través de las relaciones personales. Los participantes en los talleres de los países centralizados, como por ejemplo Argentina, señalaron que las relaciones personales son fundamentales para su coordinación con el Gobierno nacional. Sin embargo, incluso en los países descentralizados, este modelo de influencia informal puede ser útil, sobre todo cuando hay desacuerdos políticos entre los Gobiernos nacional y locales o cuando se han bloqueado los canales de influencia más formales. Este fue el caso de Brasil en diciembre de 2020, cuando 17 gobernadores estatales se unieron para abogar por la ampliación de las medidas de emergencia cuando estaban a punto de expirar [27].

Durante los talleres se observó que, con estos modos de representación menos formales, es probable que las ciudades y regiones más pequeñas estén en desventaja a la hora de intentar influir en la estrategia nacional, en comparación con las regiones capitales ricas con más recursos y peso político. Para que las ciudades y regiones participen activamente en las estrategias nacionales de respuesta a las emergencias y garantizar que las medidas adoptadas respondan a las comunidades locales, es fundamental que cuenten con los recursos adecuados.

4.2.3. Lecciones de coordinación de la COVID-19

Al inicio de la COVID-19, algunos Gobiernos nacionales pudieron movilizar mecanismos de coordinación preexistentes.

En Sudáfrica, por ejemplo, se puso en marcha la Ley de Gestión de Catástrofes de 2002, que proporcionó un marco global para la coordinación multinivel de las medidas de respuesta ante las emergencias y definió claramente las funciones y responsabilidades de cada unidad gubernamental. **Sin embargo, la intensidad de la coordinación necesaria para hacer frente a los desafíos y la complejidad de la emergencia hicieron que para algunos gobiernos los mecanismos de coordinación preexistentes fueran insuficientes y hubiera que introducir nuevos organismos.**

En Australia, se estableció un Gabinete Nacional al comienzo de la pandemia para facilitar la negociación y el compromiso entre los estados con un tiempo de respuesta más rápido que las decisiones del parlamento nacional. El Gabinete lo preside el primer ministro y cuenta con los ministros de los estados y territorios [28]. Las reuniones se celebran regularmente a través de plataformas de videoconferencia, y los procedimientos están diseñados para que se puedan optimizar y se centren en un pequeño número de prioridades nacionales.

Puesto que los periodos de respuesta de las emergencias complejas, como las pandemias mundiales o el colapso climático, son mucho más prolongados que los de las emergencias convencionales, existe una divergencia en las exigencias de coordinación y gobernanza multinivel de estas dos categorías de emergencias.

En el caso de las emergencias complejas, es fundamental que las estructuras de coordinación verticales sean duraderas y a la vez respondan a los rápidos cambios de las circunstancias.

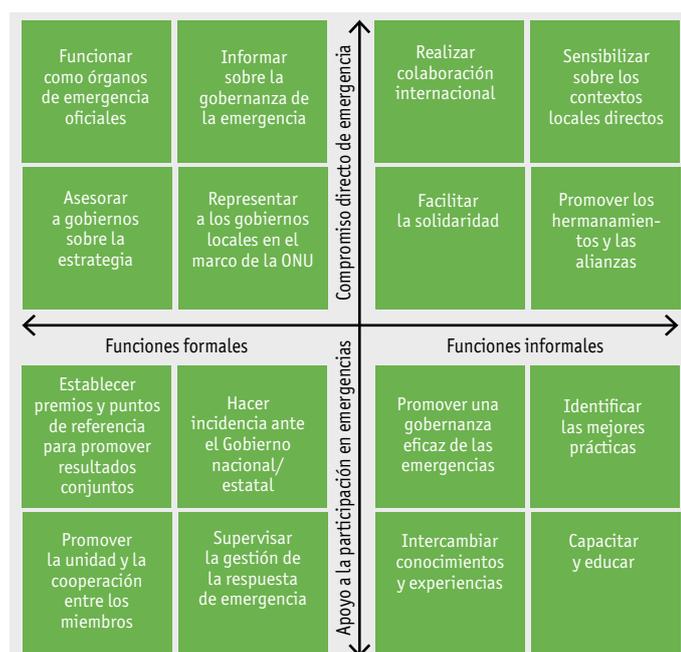
Los mecanismos de coordinación deben diseñarse para facilitar la comunicación entre los actores clave y para aprovechar al máximo las plataformas digitales. Hay que adaptar o desarrollar estructuras para que haya una comunicación sostenida, regular y multidireccional entre los actores de cada nivel gubernamental.

4.3. EL PAPEL DE LAS ASOCIACIONES DE GOBIERNOS LOCALES Y LAS REDES DE CIUDADES

Para apoyar los esfuerzos de coordinación de las emergencias y reforzar la aportación de los gobiernos locales a las estrategias nacionales de respuesta **es esencial integrar mejor las asociaciones de gobiernos locales y las redes de ciudades en las respuestas de los Gobiernos nacionales.** Estas redes suelen estar ya integradas en el sistema nacional de gobernanza y tienen una capacidad única para convocar a diversos grupos de ciudades y regiones. Por lo tanto, están en una posición ideal para asumir funciones clave durante las emergencias.

Las asociaciones de gobiernos locales desempeñan una amplia gama de funciones durante los periodos de emergencia, que van desde las más formales, como la representación de los intereses de las ciudades y regiones en los comités nacionales y en los órganos de toma de decisiones, hasta las menos formales, como facilitar la solidaridad entre los gobiernos subnacionales y proporcionar plataformas para el intercambio de información. La figura 4 muestra la variedad de funciones que desempeñan las asociaciones de gobiernos locales durante las emergencias complejas.

Figura 4: Funciones de emergencia de las redes de ciudades y asociaciones de gobiernos locales



La importancia de las asociaciones de gobiernos locales y de las redes de ciudades suele ser más significativa en los países donde los gobiernos subnacionales no tienen acceso de tipo A a la toma de decisiones estratégicas durante las emergencias. En estas circunstancias, las asociaciones pueden promover procesos cooperativos de toma de decisiones o de consulta entre los gobiernos locales y permitir la identificación de prioridades de forma sistemática. Posteriormente, pueden abogar por la incorporación de estos intereses a nivel estratégico nacional [1]. Durante la respuesta a la COVID-19, este ha sido en gran medida el caso de Sudáfrica, donde los representantes de la asociación de gobiernos locales SALGA se han reunido con los ministros nacionales y han reportado al Consejo de Mando Nacional del Coronavirus, el órgano de gobierno que dirige la respuesta a la pandemia. Con los recursos necesarios, las asociaciones de gobiernos locales también tienen la oportunidad de asumir funciones de coordinación práctica durante una emergencia, por ejemplo, distribuyendo fondos o recursos médicos. En Uganda, el Ministerio de Gobiernos Locales liberó fondos de emergencia directamente a la asociación ULGA para que los distribuyera entre los gobiernos locales [29].

Además de estas funciones más formales, los participantes en el taller destacaron la importancia crucial de la función que desempeñan las asociaciones de gobiernos locales para facilitar el intercambio de conocimientos y experiencias. En circunstancias de extrema incertidumbre, y sin una hoja de ruta establecida para la acción, la comunicación y el intercambio de información entre ciudades y regiones pueden marcar una enorme diferencia. Este intercambio de información no solo debe centrarse en la elaboración de estrategias políticas de alto nivel, sino que también puede ayudar a proporcionar a las ciudades y regiones consejos prácticos y contactos útiles. En Bulgaria, por ejemplo, la Asociación Nacional de Municipios (NAMRB) estableció una plataforma de comunicación para los alcaldes durante las fases iniciales de la pandemia, que se utilizó para hacer circular los datos de las empresas que proporcionaban equipos médicos de emergencia y EPI [1]. A nivel internacional, las redes de ciudades

también han creado plataformas para el intercambio de conocimientos entre las distintas regiones del mundo: por ejemplo, la Experiencias de Aprendizaje en Vivo de CGLU y la iniciativa «Ciudades por la Salud Global» de Metropolis.

Estas funciones de intercambio de conocimientos y experiencias pueden ser aún más importantes en la respuesta a la emergencia climática, sobre todo porque los gobiernos locales de muchos países han estado liderando las transiciones verdes independientemente de la acción (o inacción) de los Gobiernos nacionales. Por ejemplo, se ha creado UK100, una red de líderes elegidos a nivel local en el Reino Unido que se han comprometido a pasar al 100 % de energía limpia de cara al 2050, con el fin de que las autoridades locales compartan conocimientos sobre las transiciones energéticas locales, además de solicitar al Gobierno nacional que dedique más recursos a este esfuerzo [30].

5. PRINCIPIOS Y RECOMENDACIONES DE GOBERNANZA MULTINIVEL EN CONTEXTOS DE EMERGENCIA

Los siguientes cinco principios para gestionar emergencias complejas son los más relevantes para la gobernanza multinivel en contextos de emergencia. Se han elegido de entre los diez principios que establece el Informe de Políticas 02 de la EGI. Se complementan con un conjunto de recomendaciones más específicas para cada principio.

- 1. La gobernanza de las emergencias exige que el gobierno esté al mando** como organizador en jefe. La respuesta de emergencia requiere el liderazgo de gobiernos confiables: «la gestión de las emergencias es el papel por excelencia de los gobiernos» [31].

 - Recomendación 1.1: Garantizar la transparencia y la rendición de cuentas para fomentar la legitimidad pública y la confianza en los gobiernos a todos los niveles como organizadores básicos y responsables de la toma de decisiones en emergencias complejas.
 - Recomendación 1.2: Promover instituciones públicas estables en el núcleo, con flexibilidad alrededor.
 - Recomendación 1.3: Apoyar el desarrollo de capacidades para garantizar que los gobiernos a todos los niveles tengan la capacidad de asumir el liderazgo en la respuesta a emergencias complejas.
 - Recomendación 1.4: Promover modelos de gobernanza inclusivos que incorporen diversidad de representación, puntos de vista y preocupaciones para construir definiciones más auténticas de ciudadanía.
- 2. La gobernanza multinivel de las emergencias puede basarse en la gobernanza multinivel del modo normal, pero debe ir más allá.** La implicación multinivel sustituye los roles individuales con organizaciones con liderazgo múltiple, que coordinan la asignación de recursos y la toma de decisiones [32]. Los líderes de las emergencias a todos los niveles deben ser responsables.

- Recomendación 2.1: Es necesario asignar claramente las responsabilidades a los diferentes niveles y unidades de gobierno para fomentar la adaptabilidad y la agilidad como parte de la respuesta a las emergencias complejas.
- Recomendación 2.2: Construir mecanismos de coordinación adecuados para facilitar la cooperación vertical con la participación de instituciones clave representativas de todos los niveles de gobierno en la toma de decisiones. Aclarar y comunicar qué instituciones regulan la centralización y la descentralización cuando se enfrentan a emergencias complejas.
- Recomendación 2.3: Las responsabilidades de la gobernanza de emergencia en cada nivel gubernamental deben financiarse adecuadamente.

3. La gobernanza de emergencia debe adoptar un enfoque sistémico y experimental en lugar de perspectivas sectoriales. Ello se refiere a enfoques grupales o nodales que guían y orientan las respuestas sectoriales que son posteriormente añadidas a la respuesta integrada por las instituciones coordinadoras.

- Recomendación 3.1: Crear mecanismos de coordinación adecuados para facilitar la cooperación intersectorial.
- Recomendación 3.2: Poner en práctica la gestión de datos e información, incluidos los datos abiertos y los enfoques de intercambio que estandarizan los datos más críticos y maximizan la disponibilidad de la información, permitiendo a todas las partes interesadas introducir y acceder a información estandarizada en tiempo real.
- Recomendación 3.3: Permitir la experimentación, la gestión y las soluciones temporales para hacer frente a emergencias complejas y alejarse de la cultura del fracaso cero.

3. La gobernanza de las emergencias requiere adoptar un carácter híbrido que combine la gobernanza jerárquica y en red. Evitar la simple asignación de modos estratégicos, tácticos y operativos por escala de gobernanza (en la que nacional significa estratégico y local significa operativo) y combinar en su lugar los modos y las escalas para una gobernanza de las emergencias más flexible. Una comunicación y colaboración intensa entre todas las partes interesadas clave como parte de la gobernanza en superred es esencial en el momento de pasar al modo de emergencia.

- Recomendación 4.1: Definir claramente el acceso a la toma de decisiones estratégicas y las aportaciones que están a disposición de los gobiernos regionales y las ciudades para colaborar con los Gobiernos nacionales y estatales durante las emergencias complejas.
- Recomendación 4.2: Construir mecanismos de coordinación adecuados para facilitar la cooperación interjurisdiccional adoptando la coordinación ascendente a la sombra de las jerarquías. Esto es especialmente necesario en las áreas metropolitanas donde diferentes gobiernos locales

e instituciones públicas comparten diferentes dimensiones de gobernanza y necesitan colaborar para desarrollar respuestas comunes y coherentes.

- Recomendación 4.3: Garantizar la integración de una gobernanza inclusiva y con perspectiva de género, reconociendo la contribución de los liderazgos femeninos y feministas para facilitar un enfoque más colaborativo y en red de la gobernanza de emergencia, con un destacado énfasis en la defensa de los derechos humanos de las poblaciones más vulnerables a los impactos de las emergencias complejas.

5. La elección de un marco de gobernanza de las emergencias depende de la necesidad de alineación con las estructuras de gobernanza existentes, las cualidades de los actores clave y el contexto de la emergencia. No existe un enfoque válido para todos que se adapte a todas las circunstancias y contextos locales. La gobernanza de las emergencias complejas no debe ser estandarizada y debe aprovechar las redes internacionales de conocimiento y solidaridad.

- Recomendación 5.1: Para los aprendizajes e intercambios de prácticas internacionales hay que tener en cuenta los recursos públicos disponibles (países de renta alta, media y baja), el tipo de sistema nacional (de unitario a federal) y el sistema político.
- Recomendación 5.2: Aprovechar las redes internacionales, y en particular los esfuerzos de las redes de gobiernos locales y regionales, que han estado activas para apoyar los esfuerzos de emergencia, para facilitar el intercambio de conocimientos y promover el aprendizaje entre iguales y la cooperación para difundir y adaptar las lecciones aprendidas y fomentar la solidaridad.

MIRAR HACIA ADELANTE

Escrito por Tony Travers, profesor y decano asociado de la Escuela de Políticas Públicas de la London School of Economics and Political Science

La COVID-19 ha creado retos para los gobiernos municipales y regionales de todo el mundo. Durante muchos años, muchas Administraciones subnacionales se habían encargado de la planificación en caso de emergencia. Los terremotos, las inundaciones, las sequías, los desórdenes civiles, los incendios, el terrorismo, los colapsos económicos y, por supuesto, las pandemias figuran en los «registros de riesgo» de la mayoría de los gobiernos, pero ahora sabemos que hay una gran diferencia entre un ejercicio «hipotético» para poner a prueba tales disposiciones y la gestión real de una crisis cotidiana que tendrá efectos duraderos durante tres años o más.

Los gobiernos municipales, locales y regionales han tenido que trabajar dentro de una maquinaria de coordinación multinivel para aplicar programas sanitarios y también para garantizar que otros aspectos de la sociedad sigan funcionando. Las funciones respectivas de las diferentes esferas del gobierno se han hecho más claras durante la pandemia. Los niveles superiores de gobierno, en particular las Administraciones nacionales/federales, han tenido el poder económico para pedir prestadas cantidades espectaculares de dinero para mantener los servicios públicos y reemplazar los ingresos fiscales perdidos, al tiempo que han ofrecido protección a corto plazo para las empresas y los empleados. Los gobiernos subnacionales, incluso a nivel estatal/provincial, en general no han tenido esta capacidad de pedir préstamos baratos (o imprimir dinero) para poder suavizar algunos de los impactos de la pandemia.

Los gobiernos municipales y regionales sí han tenido importantes responsabilidades a la hora de garantizar prestaciones como la sanidad, el transporte, los servicios básicos y la seguridad pública. Los servicios de tren, tranvía y autobús de cercanías vieron reducidos sus ingresos hasta en un 95 %. Los alcaldes y otros dirigentes municipales tuvieron que negociar con los Gobiernos estatales o nacionales para conseguir fondos de rescate que les permitieran mantener los servicios. Del mismo modo, las normas de salud pública y su aplicación a menudo se asignaron al nivel municipal o local. Los municipios están más cerca de sus poblaciones y, por tanto, conocen mejor el ejercicio local del poder estatal.

La proximidad a los residentes y a las empresas ha demostrado ser una característica vital de la respuesta general de los gobiernos para los confinamientos, la seguridad de los equipos de protección, los sistemas de rastreo y, fundamentalmente, los programas de vacunación. La provisión de edificios públicos, la capacidad de actuación sobre el terreno, la logística e incluso saber quién vive en cada lugar han demostrado ser elementos vitales para controlar la COVID-19. El acceso a las poblaciones minoritarias es algo que las ciudades, los municipios y los legisladores locales pueden hacer con mucha más eficacia que los gobiernos lejanos situados en las capitales estatales o nacionales.

Aunque la pandemia ha dejado más claro que existen diferentes funciones para las distintas esferas del gobierno, también ha puesto de manifiesto las dificultades para lograr la coherencia y la coordinación. Al no existir mecanismos de gobernanza multinivel en contextos de emergencia, en muchos países se han tenido que desarrollar acuerdos rápidamente. Los datos recogidos y analizados a nivel nacional han tenido que pasar por las instituciones regionales, municipales y locales. Ha sido necesario establecer cadenas de suministro eficaces de equipos de protección y vacunas, vincular a los departamentos nacionales de salud y a los institutos de investigación con los mecanismos de distribución locales y de la ciudad.

Las instituciones que representan a las redes de ciudades, estados/regiones y municipios han tenido fines tanto políticos como prácticos. Solo los políticos y sus funcionarios pueden potenciar la vinculación de las instituciones a diferentes niveles. Los grupos representativos de los profesionales de la salud, los planificadores de emergencias y, también, las organizaciones sin ánimo de lucro pueden ayudar a facilitar la prestación de servicios de emergencia. Las ciudades y otros gobiernos subnacionales han aportado conocimientos locales, confianza y legitimidad.

Los gobiernos municipales habrán aprendido mucho de la pandemia de COVID-19. Habrán comprobado qué cadenas logísticas son fuertes y cuáles necesitan mejorar. Sabrán más sobre la calidad de los datos que poseen y también sobre su capacidad para trabajar en conjunto con otras partes del gobierno. Ahora también tienen un papel en la reflexión sobre la recuperación económica. ¿Se recuperará plenamente el centro de las ciudades y, si no es así, qué consecuencias tendrá para la futura ubicación de las viviendas, el empleo y el transporte público?

¿Es necesario mejorar las condiciones sociales de los hogares con bajos ingresos, especialmente en lo que respecta a su acceso a los servicios básicos, las viviendas dignas o los espacios verdes? ¿Cuál es la relación futura entre el centro de la ciudad y los centros exteriores? ¿Cómo se pueden salvar las zonas rurales de la expansión? De cara al futuro, los gobiernos municipales y de las ciudades tendrán que reflexionar sobre los primeros dieciocho meses de la pandemia y hacer propuestas para mejorar el trabajo gubernamental multinivel para restablecer su solidez financiera y garantizar que el legado de la COVID-19 sea el que planearon. Los resultados accidentales a largo plazo, como la expansión urbana o el aumento del desempleo en los barrios desfavorecidos, serían un mal lugar para terminar.

La mayoría de los gobiernos subnacionales y municipales sobrevivieron a la pandemia de COVID-19 con su reputación intacta. Frecuentemente han sido los Gobiernos nacionales/federales los que han sufrido críticas por sus políticas en materia de equipos de protección, confinamientos, viajes al extranjero, programas de vacunación o subvenciones de apoyo económico. Pero aún queda mucho por hacer. Es posible que la mayor prueba para los gobiernos municipales y de las ciudades todavía esté por venir.

REFLEXIONES CRÍTICAS

Escrito por Rogelio Biazzi, coordinador general del Gabinete, Municipalidad de Rosario, Argentina

A estas alturas todos tenemos muy claro que una de las palabras clave para definir nuestra sociedad actual es «cambio». Parece un oxímoron, pero el cambio ha llegado a nuestra sociedad para quedarse. En este contexto, que ha hecho tambalear muchas instituciones, ha desatado grandes debates y ha generado un especial desconcierto, los gobiernos han tenido que adaptarse. La crisis que estamos viviendo es un proceso complejo y discurre con tal aceleración que todavía no hemos tenido tiempo suficiente para entenderla en toda su magnitud. En momentos de incertidumbre, como el actual, hay que seguir un camino que empieza con la reflexión, la coordinación y los acuerdos.

Para los gobiernos locales, en particular, de esta crisis han surgido dos urgencias clave. En primer lugar, debe darse un cambio vertical en la gobernanza para buscar acuerdos y gestionar en coordinación con los otros niveles de gobierno. Existen diversas interacciones entre actores de distintos niveles y competencias que arrojan constantemente diversos enfoques en la toma de decisiones. Con ello, el paradigma clásico en cuanto a los procesos de toma de decisiones (*top down*) merece ser analizado mediante el estudio de las relaciones de interdependencia que pueden existir entre diversos actores que coinciden en un determinado territorio, para generar un modelo de gobernanza en donde existan relaciones horizontales entre actores de diferentes niveles y sectores de la sociedad. Esto requiere una interacción en red entre las Administraciones en situaciones de emergencia, con actores que comparten un interés común sobre una política y que intercambian recursos para conseguir este interés compartido a sabiendas de que la cooperación es la mejor forma de conseguir los objetivos pretendidos.

En segundo lugar, debe darse un cambio horizontal que significa pasar de una estructura tradicional de trabajo dividido por áreas, que produce «silos» que enfocan los problemas desde una mirada parcial, a trabajar en equipos transversales con aportes multidisciplinarios. Pasar de una organización dividida en parcelas a una Administración pública disruptiva que trabaje en equipos que busquen soluciones colaborativas en contextos

de crisis generando escenarios de mayor capacidad de gobierno y eficacia decisional para encarar los retos de gestión y los déficits de coordinación. Se persigue el desafío de la articulación y la integración para la toma de decisiones y la ejecución de las acciones propuestas.

La interdependencia entre Estados es cada vez más intensa. La titánica tarea de gestionar las emergencias nos ha hecho tomar conciencia de la corresponsabilidad que hay entre todos los niveles de gobierno que conviven en un mismo territorio. Después de un año y medio de trabajar intensamente en la gestión del cambio para superarnos y ser capaces de servir a la sociedad en contextos inéditos, solo estamos arañando la superficie de nuestra capacidad como personas para aprender, comunicarnos y crear juntos. Pero hay buenas noticias: el proceso ya está en marcha y las cosas están cambiando de forma profunda. Hay una revolución silenciosa en movimiento y seguimos vivos y avanzando.

APÉNDICE

COMPETENCIAS CLAVE DEL GOBIERNO PARA LA GOBERNANZA MULTINIVEL DE LAS EMERGENCIAS

- a. **Competencias políticas:** son las competencias asociadas a las responsabilidades políticas, al control y a la toma de decisiones de las diferentes unidades de gobierno. Estas abarcan tanto el poder legislativo como el ejecutivo.
- b. **Competencias administrativas:** son las competencias asociadas a la gestión, planificación y funcionamiento de las distintas burocracias públicas. Comprenden tanto las Administraciones públicas generales como las sectoriales.
- c. **Competencias fiscales:** son las competencias asociadas a las responsabilidades fiscales y de gasto de las diferentes unidades de gobierno. Estas responsabilidades incluyen las decisiones sobre las bases impositivas, los tipos impositivos y las asignaciones de gastos, así como la supervisión de los instrumentos de financiación más genéricos.

DIRECCIONES DE COORDINACIÓN DE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL

Normalmente, existen dos direcciones básicas de coordinación: la vertical y la horizontal. Mientras que la coordinación de las respuestas entre las diferentes entidades gubernamentales para unificar las acciones de emergencia adopta la definición vertical, se pueden diferenciar dos componentes diferentes de la coordinación horizontal. El total de las tres direcciones de coordinación son:

- a. La **coordinación vertical** engloba la coordinación de actividades entre diferentes niveles de gobierno, como entre ciudades, metrópolis, regiones, gobiernos estatales y nacionales.
- b. La **coordinación sectorial** abarca la coordinación de actividades en diferentes sectores y ámbitos políticos como la sanidad, la educación, los servicios sociales, la seguridad, los servicios públicos, el transporte, etc. En muchos casos, esto incluye la coordinación entre diferentes Administraciones públicas al mismo nivel de gobernanza y, por tanto, se considera una forma de coordinación horizontal.
- c. La **coordinación territorial** o transjurisdiccional se refiere a la coordinación de actividades entre jurisdicciones vecinas o jurisdicciones que forman parte de un territorio común más amplio. En ausencia de un gobierno de nivel superior que propicie esta forma de coordinación, la coordinación territorial también se considera una segunda forma de coordinación horizontal.

ADAPTABILIDAD Y AGILIDAD

A partir de [7] y [26], esta sección identifica los principios generales y las características de adaptabilidad y agilidad más relevantes para responder a emergencias complejas.

Adaptabilidad

Las respuestas a las crisis y a las emergencias exigen un grado considerable de flexibilidad y adaptabilidad por parte de todas las instituciones implicadas. Además, la gobernanza multinivel en contextos de emergencia no solo requiere que cada unidad gubernamental actúe en consecuencia, sino que también exige la adaptación del propio sistema de gobernanza multinivel e intersectorial. La adaptabilidad en la gobernanza se define como «la capacidad de hacer frente a problemas sociales complejos en los que intervienen muchas partes interesadas, intereses divergentes e incertidumbre sobre las medidas que deben tomarse» [7].

La adaptabilidad reconoce el desajuste entre los requisitos de gobernanza del modo de emergencia y los acuerdos institucionales que suelen estar diseñados para facilitar la gobernanza del modo normal. La gobernanza adaptativa implica que una mayor capacidad de respuesta ante las crisis y los choques externos se apoya en el compromiso de los múltiples actores, haciendo uso del conocimiento descentralizado y combinando los esfuerzos de centralización y descentralización [7]. Unas disposiciones institucionales claramente diseñadas permiten la adaptabilidad cuando los gobiernos tienen que pasar a los modos de emergencia.

A través de la adaptabilidad, el aprendizaje emerge como el esfuerzo central de gobernanza y, como tal, se aceptan los conflictos entre los niveles de gobernanza. Sin embargo, el objetivo es que el aprendizaje sea productivo, por lo que hay que evitar que se comprometan las operaciones críticas o la credibilidad de los principales actores. Un requisito importante para el aprendizaje necesario es la tolerancia a las paradojas, como la toma de decisiones rápida y meditada, la jerarquía y las redes, y la centralización y la descentralización.

Agilidad

La agilidad es otra cualidad de la gobernanza de emergencia en la que se basa este Informe de Políticas. Implica sobre todo seguir el ritmo de los rápidos cambios y las exigencias de la crisis. Esta característica urgente de los enfoques ágiles es una diferencia clave con respecto a las intervenciones más lentas, basadas en la planificación y en dar un solo paso a la vez (a veces denominadas «enfoques en cascada») [11]. La agilidad abarca la planificación inicial, pero acepta el cambio a lo largo del proceso de implementación, lo que resulta especialmente relevante para la gestión y las políticas de emergencia.

En el ámbito de la gestión y la gobernanza, la agilidad surgió originalmente en el campo del desarrollo de software y comúnmente se entiende como «responder a las necesidades cambiantes del público de una manera eficaz» [26]. Supone un proceso continuo de mejora y una prestación global más rápida que tiene como objetivo la resistencia, la fluidez y la flexibilidad. Una dimensión central de la agilidad son los esfuerzos centrados en el equipo. Estos equipos son multifuncionales, con un objetivo y un compromiso firmes [12]. Los líderes actúan principalmente como facilitadores de los equipos en lugar de dirigir y controlar su trabajo.

Una mayor capacidad de respuesta a los entornos cambiantes, el descubrimiento de las necesidades locales y la respuesta a las mismas es posible gracias al trabajo en incrementos más pequeños, la revisión más frecuente y la retroalimentación inmediata. Esto también requiere que se establezcan canales de comunicación para compartir mejor los conocimientos y una transparencia total [12]. La agilidad implica la aportación continua de los ciudadanos o sus representantes/gobiernos locales como parte de la gobernanza multinivel de emergencia.

Los enfoques ágiles no están intrínsecamente en conflicto con los valores de la Administración Pública, y la gobernanza ágil reconoce la intervención proactiva y un sector público que puede implementar iniciativas o procesos similares [33]. Además de depender de la coordinación centralizada, las formas híbridas con redes horizontales que operan a la sombra de las jerarquías [21] ayudan a coordinar las diferentes entidades gubernamentales.

Evitar los conflictos de estabilidad

Las características de adaptabilidad y agilidad como parte de la gobernanza multinivel de emergencia pueden generar tensiones con la estabilidad institucional, y deben abordarse. Un primer paso importante es ser plenamente consciente de los siguientes conflictos de objetivos potenciales:

- equipos frente a burocracias verticales,
- experimentación frente a aversión al riesgo/reputación de la organización,
- evaluación caso por caso frente al derecho administrativo,
- nuevos comportamientos organizativos frente a procedimientos operativos estándar,
- resultados frente a normas,
- respuesta al cambio frente a seguir un plan,
- fomentar una mayor participación frente al control,
- fomentar la autoorganización frente al gobierno centralizado,
- criterio individual frente a procedimientos burocráticos.

El aumento de la agilidad y la adaptabilidad requiere un cambio temporal o permanente de los sistemas de gobernanza multinivel existentes. Como parte de las reformas necesarias, los gobiernos tienen que considerar las herramientas y prioridades de las políticas de emergencia, cómo movilizar y coordinar las acciones entre las unidades gubernamentales, la relevancia de los enfoques basados en el lugar y cómo establecer un liderazgo claro al tiempo que se refuerza la confianza del público en general en las instituciones gubernamentales [17].

LSE Cities
London School of Economics and Political Science
Houghton Street
Londres WC2A 2AE Reino Unido
LSE.Cities@lse.ac.uk
lse.ac.uk/cities

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CLGU)
Secretariado Mundial
Carrer Avinyó, 15
08002 Barcelona, España
info@uclg.org
uclg.org

Metropolis
Secretariado General
Carrer Avinyó, 15
08002 Barcelona, España
metropolis@metropolis.org
metropolis.org

Iniciativa «La gobernanza de las emergencias»

Equipo LSE: Philipp Rode, Nuno F. da Cruz, Rebecca Flynn, Catarina Heckt, Emily Cruz

Equipo CGLU: Edgardo Bilsky, Ainara Fernández Tortosa, Anna Calvete Moreno, Cécile Roth, José Álvarez, Alejandra Salas

Equipo Metropolis: Oscar Chamat, Laura Valdés, Marta Briones

Miembros del Consejo Directivo: Emilia Saiz, Edgardo Bilsky, Sithole Mbanga, Octavi de la Varga, Oscar Chamat, Rahmatouca Sow, Ricky Burdett, Jo Beall, Philipp Rode

Grupo asesor: Julien Baskin, Somsook Boonyabancha, Diane Davis, Eric Huybrechts, Jorge Pérez-Jaramillo, Naim Kapucu, Susan Parnell, Aromar Revi, Tony Travers, Lorena Zárate

Diseño gráfico

Gráficos de Fern Roberts

Plantilla de Atelier Works

El propósito de este Informe de Políticas es suscitar debate. Si bien se hecho todo lo posible para garantizar la exactitud del material en este informe, los autores LSE Cities, CGLU y Metropolis no serán responsables de cualquier pérdida o daño sufrido mediante el uso de esta publicación.



UNIÓN EUROPEA

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



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

metropolis ●

REFERENCIAS

1. CDDG, Democratic governance and COVID-19. 2020.
2. Bache, I. y M. Flinders, Multi-level governance and the study of the British state. *Public Policy and Administration*, 2004. 19(1): p. 31-51.
3. Thoman, E., P. Trein y M. Maggetti, What's the problem? Multi-level governance and problem-solving. *European Policy Analysis*, 2019. 5(1).
4. Peters, G. y J. Pierre, *Politicians, Bureacrats and Administrative Reform*. 2001, Londres: Routledge.
5. OCDE y Comité Europeo de las Regiones, *The impact of the COVID-19 crisis on regional and local governments: Main findings from the joint CoR-OECD survey 2020*.
6. Van den Brande, L., *Multilevel governance and partnership*. 2014, Comisión Europea.
7. Janssen, M. y H. van der Voort, Agile and adaptive governance in crisis response: Lessons from the COVID-19 pandemic. *International Journal of Information Management* 2020. 55.
8. Janssen, M. y H. van der Voort, Adaptive governance: Towards a stable, accountable and responsive government. *Government Information Quarterly*, 2016. 33(1).
9. CGLU, *La localización de las agendas globales*. 2019.
10. Hooghe, L. y G. Marks, *Multi-level Governance and European Integration 2001*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
11. Whitford, A. B., *Transforming how government operates: four methods of change*. 2020, IBM Center for the Business of Government.
12. Deloitte, *Agile in the public sector*. 2018.
13. Hooghe, L. y G. Marks, Unraveling the central state, but how? Types of Multilevel Governance. *American Political Science Review*, 2003. 97(2).
14. CGLU Mujeres, *The Transformative Commitment of Cities and Territories to Generation Equality*. 2021.
15. OCDE y CGLU, *Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investments: Key Findings*. 2019.
16. Hong, S. y S. Lee, Adaptive governance and decentralization: Evidence from regulation of the sharing economy in multi-level governance *Government Information Quarterly*, 2018. 35(2): p. 299-305.
17. OCDE, *The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government*. 2021.
18. Forum of Federations. *Countries*. 2021; Disponible en: <http://www.forumfed.org/countries/>.
19. Paraguassu, L., Brazilian states blast Bolsonaro over pandemic during worst phase yet, en Reuters. 2021.
20. Chazan, G., How Germany got coronavirus right, en *The Financial Times*. 2020.
21. Rode, P., *Governing compact cities: how to connect planning, design and transport*. 2018, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
22. California Environmental Protection Agency. *Emergency Response and Disaster Preparedness*. 2021. Disponible en: <https://calepa.ca.gov/disaster/>.
23. Sanchez, F., *Modern, agile and responsive: A fresh look at disaster response and communications 2018*: Everbridge.
24. Iniciativa «La gobernanza de las emergencias». *Informe de políticas 01: La gobernanza de las emergencias en las ciudades y las regiones*. 2020.
25. ONU-DAES, *Informe de políticas #61: COVID-19: Embracing digital government during the pandemic and beyond*. 2020.
26. Mergel, I., S. Ganapati y A. B. Whitford, Agile: A new way of governing. *Public Administration Review*, 2020. 81(1).
27. Reuters, Brazil governors urge extension of COVID-19 emergency measures, en Reuters. 2020.
28. Shoebridge, M., The national cabinet is key to out coronavirus response. Here's how it will need to work, en *Canberra Times*. 2020.
29. CGLU África. *COVID-19: African local and regional governments on the front line*. 2020; Disponible en: <https://www.uclga.org/news/covid-19-african-local-and-regional-governments-on-the-front-line/>.
30. UK100: 2021; Disponible en: <https://www.uk100.org/>.
31. Waugh, W.L., Jr., *Living with hazards, dealing with disasters: an introduction to emergency management*. 2000, Armonk, NY: Sharpe Publishers.
32. Hu, Q. y N. Kapucu, Information Communication Technology Utilization for Effective Emergency Management Networks. *Public Administration Review*. 2016. 18(3): p. 323-348.
33. World Economic Forum, *Agile governance: reimagining policy-making in the fourth Industrial Revolution*. 2018.