



SOCIEDAD
& ECONOMÍA

N° 51

Ene - Abr 2024

Créditos fotografía: <https://bit.ly/3SPJO52>

Integración y coordinación de políticas en tiempos del COVID-19: Un estado del arte

Policy Integration and Coordination in COVID-19 Times: A State of the Art

Esther Parra Ramírez¹

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Bogotá, Colombia

✉ esthparresap@esap.edu.co

ID <http://orcid.org/0000-0002-8039-9220>

Manuel Bayona Sarmiento²

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Bogotá, Colombia

✉ manubayo@esap.edu.co

ID <http://orcid.org/0000-0003-1061-3508>

Recibido: 23-12-2022

Aceptado: 17-10-2023

Publicado: 26-02-2024

1 Doctora en Estudios Políticos.

2 Magister en Estudios Políticos.

Resumen

El propósito del presente estado del arte es aportar un análisis acerca de la producción investigativa internacional sobre coordinación e integración de políticas, sobre todo en coyunturas de gran incertidumbre y ambigüedad, como la vivida por la crisis sanitaria del COVID-19. Para ello se realizó una revisión de estudios relevantes en Europa y en América, especialmente entre 2015 y 2022. Como conclusiones, están que la puesta en marcha de la integración y coordinación depende de las diferencias de los sistemas políticos, las características sociales y culturales, las orientaciones partidistas y hasta los estilos de liderazgo y que son más factibles los esquemas de coordinación en gobiernos centrales fuertes y más frecuente la integración en países de mayores autonomías subregionales. El COVID-19 demuestra el papel fundamental de los gobiernos para lograrlo. En Latinoamérica ha sido más complejo por las debilidades institucionales, los problemas estructurales que facilitaron la mayor concentración del poder presidencial y una “normalización” en el recorte de libertades y toma de decisiones a partir de “estados de excepción”.

Palabras clave: política gubernamental; liderazgo político; integración de políticas; coordinación de políticas; COVID-19.

Abstract

This state-of-the-art analysis provides a review of research production on policy coordination and integration during times of uncertainty and ambiguity, such as the COVID-19 health crisis. A review of studies conducted in Europe and America, particularly between 2015 and 2022, was undertaken. The conclusion drawn is that the implementation of integration and coordination depends on the differences in political systems, social and cultural characteristics, partisan orientations, and leadership styles. Coordination schemes are more feasible in strong central governments, and integration is more frequent in countries with greater sub-regional autonomy. The COVID-19 crisis served as a “litmus test”. Latin America presents greater complexity due to institutional and structural weaknesses that facilitated the concentration of presidential power and the “normalization” of curtailed freedoms, as well as decision-making based on “states of exception”.

Keywords: government policy; political leadership; policy integration; policy coordination; COVID-19.

Financiación

Este artículo hace parte del proyecto de investigación ID2020-95: “Políticas públicas frente al COVID-19: un análisis de capacidades y liderazgo en Colombia 2020-2021”. Proyecto Institucional de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP (Colombia). Financiado por la ESAP.

Conflicto de interés

Los autores declaran no tener ningún conflicto de interés en la publicación de este artículo.



Este trabajo está bajo la licencia **Atribución-No-Comercial 4.0 Internacional**

¿Cómo citar este artículo?

Parra Ramírez, E. y Bayona Sarmiento, M. (2024). Integración y coordinación de políticas en tiempos del COVID-19: Un estado del arte. *Sociedad y Economía*, (51), e10612706. <https://doi.org/10.25100/sye.v0i51.12706>

1. Introducción

El presente artículo hace parte de la investigación que la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) adelantó en Colombia, con el título de “Políticas públicas frente al COVID: un análisis de capacidades y liderazgo en Colombia 2020-2021”, cuyo propósito general es analizar las capacidades institucionales de coordinación y articulación de políticas del Gobierno nacional y los gobiernos subnacionales desplegadas para atender las situaciones de incertidumbre y ambigüedad que generó la crisis sanitaria.

El estado del arte ha sido estructurado en torno a dos ítems relacionados: el primero estudia la producción académica relevante en Europa y en Norteamérica sobre integración y coordinación de políticas públicas y, el segundo, la literatura reciente en torno al análisis sobre integración y coordinación de las políticas, específicamente en tiempos de incertidumbre y ambigüedad propiciados por el COVID-19, con énfasis en América Latina.

Para cada caso, se revisa el sentido de las investigaciones realizadas, la metodología empleada, los principales hallazgos y los aportes que brindan para la comprensión de la realidad vivida durante la pandemia, especialmente en Latinoamérica. Al final, se realiza un apartado de conclusiones preliminares sobre los hallazgos del estudio de los artículos científicos.

2. Integración y coordinación de políticas públicas en los ámbitos escandinavo y anglosajón

Sobre integración y coordinación de políticas existe una profusa producción académica en las dos últimas décadas. Vale la pena mencionar, en primer lugar, el trabajo de Meijers y Stead (2004), *Policy integration: ¿what does it mean and how can it be achieved? A multi-disciplinary review*, que se ha convertido en un gran referente a nivel mundial. Este estudio tiene como objeto de análisis las características de la integración de la planificación en

el uso del suelo, el transporte y las políticas ambientales en Dinamarca, Inglaterra y Alemania y, para ello, revisa diversos conceptos y teorías relacionados con el tema de la integración de políticas, y el papel de los denominados facilitadores e inhibidores de la integración de estas, así como la influencia de las relaciones interorganizacionales (Meijers y Stead, 2004).

Los planteamientos parten de considerar que las razones centrales de la integración de políticas públicas están encaminadas a garantizar la coherencia y consistencia entre los distintos objetivos y elementos de una única política o proyecto, y asegurar la consistencia y coherencia dentro de un conjunto de políticas o proyectos interactivos “propiedad” de uno o más departamentos u organizaciones. Por ello, la integración de políticas, según los autores, requiere más interacción intersectorial que la misma coordinación de las políticas, porque mientras esta última tiene como objetivo ajustar las políticas sectoriales para que se apliquen mutuamente y sean coherentes, la integración de políticas da como resultado una política conjunta para los sectores involucrados y así se garantizan los resultados e impactos en la población (Meijers y Stead, 2004). Así, mientras la coordinación se refiere a políticas de organizaciones que tienen más o menos los mismos objetivos sectoriales, la integración se mueve en una escala superior a los objetivos sectoriales y gira hacia los transversales (Meijers y Stead, 2004), como es el caso del desarrollo sostenible, o la atención de fenómenos disruptivos de gran afectación poblacional en el mundo, como lo ocurrido en tiempos del COVID-19.

Dentro de sus principales conclusiones, Meijers y Stead (2004) destacan que la integración de políticas en Europa ya lleva varias décadas de investigación, abordando la cooperación y la coordinación entre diferentes sectores, con el propósito de verificar si en realidad están alcanzando una política integrada en lugar de políticas sectoriales dispersas, y que dichos estudios se han concentrado en determinar la naturaleza de la política objetiva en los países, es decir, su transversalidad.

También sostienen que, aunque la integración de políticas puede ser una aspiración para muchos dirigentes políticos, existen varios límites, al igual que ya lo había señalado la OCDE, al afirmar que en muchos casos los dirigentes adoptan una mirada pragmática que ha llevado a una cierta precaución en cuanto al grado en que la coherencia puede, en la práctica, fortalecerse y plantea la preocupación de que los esfuerzos excesivos para mejorar la coherencia pueden resultar en un alto grado de control central y la consiguiente pérdida de flexibilidad en el sistema de formulación de políticas (OCDE, 2000).

Así mismo, destacan que gobernar en un sistema político democrático implica necesariamente un grado de “incoherencia”, en la medida en que los factores sociales y políticos ponen en juego una serie de fuerzas que rara vez convergen hacia políticas coherentes y, por ello, consideran que la incoherencia difícilmente se puede evitar y, más bien, la forma de proceder es manejarla dentro del marco que brinda la normatividad, el contexto y los actores políticos presentes (Meijers y Stead, 2004).

Más recientemente, Guy Peters (2018) realiza en su texto *The challenge of policy coordination*, un análisis sobre la realidad de la coordinación de políticas tanto en Europa como en Estados Unidos, como uno de los desafíos más antiguos que han tenido los gobiernos. Destaca que la importancia que el tema ha cobrado en las últimas décadas obedece a los rápidos cambios en los problemas públicos que enfrentan y a la popularización de los principios de la “Nueva Gestión Pública”. Peters (2018) se concentra en examinar las causas de los problemas de coordinación, los mecanismos de los cuales disponen los gobiernos para mejorarla y sus propios límites para alcanzar los objetivos propuestos por los mandatarios.

Entre las principales conclusiones del análisis de Peters (2018), está el señalamiento de que la coordinación es un problema fundamental para la administración y las políticas públicas y, por tanto, es una preocupación para los individuos que intentan hacer que el gobierno funcione mejor. A pesar de los numerosos intentos por hacer que las organizaciones públicas trabajen

juntas con mayor eficacia, todavía no existe un método normalizado para abordar las cuestiones de coordinación, y gran parte del éxito o el fracaso de los intentos de coordinación parecen depender del contexto o de las habilidades individuales traducidas en capacidades individuales y no institucionales (Peters, 2018).

Y, aunque existe evidencia empírica de que los métodos jerárquicos de coordinación pueden funcionar en algunos contextos, en otros son ineficaces porque influyen las características del régimen político, las distintas esferas de política y el relacionamiento entre dichos actores, concluyendo que algunos ámbitos de política pueden funcionar muy bien con un mínim de intentos de coordinación con otras instancias, mientras que en otros casos pueden requerir una integración y coordinación más sustancial de las políticas (Peters, 2018).

Esta situación ya había sido remarcada por autores como Lattuada y Nogueira (2011), para quienes las intervenciones de los gobiernos no inician de cero sino que se construyen sobre las capacidades que ya existen aunque sean deficientes. Por ello, para estos autores, la fragilidad o fortaleza de un Estado dependen de las características que tengan en sus tres variables centrales: la eficacia de su organización, el alcance de sus instituciones, y su legitimidad.

Por su parte, el profesor holandés Jeroen Candel (2019), en una reciente publicación llamada *The expedient of policy integration*, *Policy Studies*, tiene como referente a su país natal y a Europa occidental. Dicha publicación parte de considerar la integración de políticas como el elemento más importante de las políticas públicas, en la medida en que son hoy una prioridad, por la creciente complejidad de los problemas sociales. Por ello, tanto los académicos como los formuladores de políticas requieren enfoques de gobernanza mejor integrados para abordar estas problemáticas de manera más eficaz, aunque advierte que la búsqueda de la integración de políticas no siempre es conveniente, ya que conlleva importantes costos y dificultades y, en ocasio-

nes, puede dar al traste con el objetivo superior que persigue la integración (Candel, 2019).

Candel (2019) destaca dos elementos interrelacionados: la conveniencia y la viabilidad de la integración de políticas. En esta última involucra dos determinantes claves: la capacidad integradora y el liderazgo integrativo. Para sus análisis parte de la siguiente pregunta de investigación, aplicada a varios países europeos, ¿cuándo es deseable la integración de políticas y cuando es factible?

El análisis desarrolla el siguiente proceso metodológico: sintetizar las ventajas y desventajas más destacadas, surgidas de estudios anteriores, sobre integración y coordinación de políticas; proponer una heurística que abarque las determinantes críticas: capacidad integradora y liderazgo; realizar una conceptualización de la integración de políticas a partir de las evidencias, y presentar una discusión respecto al tema y el establecimiento de la heurística para evaluar la viabilidad del fortalecimiento de la integración de políticas en cada caso específico (Candel, 2019).

Son varias las conclusiones a las cuales Candel (2019) llega en su investigación. En primer lugar, que puede haber varias razones para impulsar procesos de integración de políticas, pero, también para no hacerlo. En segunda instancia, que la conveniencia de la integración de políticas depende en gran parte de la evaluación que hagan los tomadores de decisiones sobre la viabilidad de organizar la integración dentro de un sistema político-administrativo. En tercer lugar, que la heurística presentada en la metodología puede proporcionar alguna orientación para determinar si existen suficientes capacidades y liderazgo integrador para permitir procesos integradores genuinos, es decir, si existe el potencial para una integración política completa y, por último, que no reconocer la necesidad de la integración de políticas puede ser peligroso cuando se controlan problemas potencialmente destructivos o complejos (Candel, 2019). Este último planteamiento tendría especial importancia para el análisis de situaciones de alta complejidad y ambigüedad como la vivida con el COVID-19.

De manera más específica, Philipp Trein, Iris Meye y Martino Maggetti, profesores de la prestigiosa universidad suiza de Lausanne, publicaron en 2019 la investigación titulada *The coordination and integration of public policies: a systematic comparative review*, en la cual revisan la situación particular de integración y coordinación de políticas en los países anglosajones, algunos de Europa meridional y los países escandinavos. Según los autores, los anglosajones tienden a basarse en estados centrales fuertes y, por consiguiente, los gobiernos nacionales poseen una mayor capacidad de dirección para coordinar las organizaciones del sector público a nivel nacional y territorial, lo que podría explicar que en estos países prevalezcan las formas administrativas de coordinación, mientras que los gobiernos nacionales de los países escandinavos y de Europa meridional tienen una gran discrecionalidad sobre el sector público, en combinación con sus estados benefactores desarrollados y financiados con impuestos, lo que deja margen para las reformas de integración de políticas (Trein *et al.*, 2019).

Para lograrlo, los investigadores realizan un examen metódico de más de 120 artículos sobre investigaciones recientes referidas a la coordinación e integración de políticas de la Unión Europea a través de un estudio de carácter descriptivo, basado en dos grupos de artículos de esta literatura: uno centrado en los enfoques de integración de política o centrados en la gobernanza, y otro con énfasis en los enfoques organizativos o centrados en el gobierno (Trein *et al.*, 2019).

Con el propósito de demostrar sus planteamientos, abordan la comparación de los estudios centrados sobre la “integración de políticas” (escandinavos) con los que utilizan el “gobierno conjunto” o “todo el gobierno”² (anglosajones)

2 “Whole of government approach (WGA)”, enfoque de “todo el gobierno” introducido por Tony Blair en Inglaterra a finales del siglo XX. Pretende el trabajo conjunto de los ministerios, administraciones y agencias que ofrecen servicios públicos, sobre una serie de temas, para la consecución de un objetivo común a cuestiones particulares.

como conceptos clave. Así, hacen énfasis en las diferencias y similitudes entre los dos grupos, en términos de enfoque empírico y teórico y señalan que, aunque los desafíos políticos requieren una rápida reorganización de los límites que establecen los sectores normativos, las políticas públicas se insertan en instituciones y estructuras organizativas que se adaptan lenta y gradualmente a las demandas políticas y ello ocurre de manera diferenciada entre los países (Trein *et al.*, 2019), lo cual puede ser complejo en situaciones como la reciente crisis sanitaria.

Los mismos Trein *et al.* (2021), en otro trabajo recién publicado: *Necessary Conditions for Policy Integration and Administrative Coordination Reforms: An Exploratory Analysis*, realizan un análisis de la integración de políticas (PI) y las reformas para mejorar la coordinación administrativa de políticas (AC) en 13 países de Europa y Norteamérica con énfasis en políticas medioambientales y de desempleo formuladas entre 1985 y 2014. El estudio destaca la importancia que tienen las presiones o problemas externos para la integración y coordinación administrativa de políticas, especialmente en escenarios de ambigüedad e incertidumbre.

Los autores remarcan la importancia que han tomado los análisis sobre integración y coordinación de políticas públicas y el papel de las organizaciones del sector público como acción necesaria para la formulación de políticas de gran impacto. Esta tendencia la demuestran como una reacción a la fragmentación de la autoridad política y la concomitante delegación de competencias fuera del estado nacional de manera vertical a los niveles de gobernanza subnacional y supranacional (Trein *et al.*, 2021).

Como se ha mencionado atrás, los casos de los países más septentrionales de Europa han sido objeto de importantes estudios en los últimos años. El análisis sobre los problemas “malditos”, “perversos” o “destruictivos” al interior de las organizaciones de gobierno, son abordados por los profesores Tom Christensen *et al.* (2019), en su trabajo *Administrative coordination capacity; does the wickedness of policy areas matter?*, desarrollado a través de un ejercicio empírico con funcionarios pú-

blicos de los ministerios de gobierno de Noruega. Este artículo analiza las capacidades de coordinación de políticas y examina hasta qué punto sus variaciones pueden explicarse por características estructurales y culturales. En particular, se centra en la importancia de las áreas políticas que los autores denominan “perversas” y llegan a la conclusión de que la capacidad de coordinación es más débil en estas áreas políticas complejas, que en otras áreas políticas, y que los factores estructurales y culturales en cada caso juegan un gran papel (Christensen *et al.*, 2019).

Este artículo revela, en primer lugar, que existen grandes desafíos de coordinación dentro del aparato del gobierno central noruego porque, por ejemplo, solo alrededor de la mitad de los funcionarios informan que la capacidad de coordinación es buena o muy buena. En segundo lugar, que las variaciones en la capacidad de coordinación percibida se deben más a características culturales que a características estructurales y que existen elementos muy importantes para la capacidad de coordinación, como las relaciones sólidas de confianza mutua, una baja percepción de la existencia de conflictos y una fuerte identificación con el gobierno central en general (Christensen *et al.*, 2019). Esto indica la importancia de la integración cultural en sistemas estructuralmente fragmentados, es decir, factores culturales que contrarrestan los efectos de las barreras estructurales para la comunicación y la interacción a través de las fronteras organizacionales, que ya habían sugerido otros autores antes como Stephen Krasner (2004) en su trabajo *Soberanía compartida: nuevas instituciones para estados colapsados y en quiebra*.

Un interesante estudio de caso sobre la articulación de políticas entre el gobierno central y subnacional, lo expone Petra Svensson (2019) para Suecia, con acento en el papel de los burócratas públicos como empresarios políticos en cargos de decisión para la definición de las políticas, su integración y las consecuencias sobre la gobernanza transversal. El método utilizado para recabar la información fue la aplicación de 34 entrevistas con estos actores en el Gobierno local y regional de Suecia.

De acuerdo con el estudio de la profesora Svensson (2019), Suecia ha adoptado ampliamente la integración de políticas de problemas transversales como método de gobernanza en el orden nacional y territorial, por sus probadas ventajas para la prestación de los servicios de bienestar y políticas de desarrollo y las posibilidades de profundizar el autogobierno en relación con el nivel nacional. Estos niveles también tienen libertad para organizar la administración de diversas formas, lo que conduce a una amplia variedad de maneras para la formalización e integración de políticas. Combinados, estos factores contextuales hacen de las organizaciones gubernamentales locales y regionales suecas un contexto interesante, al estudiar la intersección de la formalidad y la informalidad, debido a su variación en la gobernanza vertical y horizontal.

A todo esto, un documento de gran utilidad para analizar la integración y coordinación de políticas en el marco de la pandemia del COVID-19 lo constituye la investigación *Explaining the Homogeneous Difusion of Covid-19 Policies among Heterogenous Countries*, de los profesores suecos Abiel Sebhatu, Karl Wennberg, Stefan Arora-Jonsson y Staffan Lindberg, que concentra sus análisis en las intervenciones no farmacéuticas adoptadas por los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) durante la fase inicial de la pandemia de la enfermedad por COVID-19 (Sebhatu *et al.*, 2020).

Dada la complejidad asociada con las decisiones pandémicas, los gobiernos se enfrentaron desde el inicio del COVID-19 al dilema de cómo actuar con rapidez cuando sus procesos centrales de toma de decisiones se basan en deliberaciones y procesos de implementación que llevan tiempos largos. Los hallazgos preliminares de los autores demuestran que, en tiempos de crisis severa, los gobiernos siguen el ejemplo de otros y basan sus decisiones en lo que hacen otros países.

En este marco de política en el mundo, la complejidad para tomar medidas y calcular su impacto se hizo mayor debido a la falta de información confiable y a la necesidad de decidir

sobre la marcha sin evidencia de certidumbre, en medio de altas tasas de contagio, muerte, crisis económica familiar y nacional, y los procesos de desarrollo de vacunas, y en general de gobernanza de la salud, lejanos al control de los gobiernos de países emergentes (Ángel y Martín, 2020).

Tal vez por ello algunos autores concluyen que los gobiernos de los países con una estructura democrática más sólida reaccionaron más lentamente ante la pandemia, pero a su vez fueron más sensibles a la influencia de otros países (Sebhatu *et al.*, 2020). Aunque el trabajo se centra especialmente en algunos países europeos y Estados Unidos, es un importante referente para verificar si las conclusiones aplican igual para algunos países miembros de la OCDE que tienen unos importantes rezagos en su desarrollo económico y social frente a los demás, como es el caso de Colombia.

Ahora bien, las principales medidas adoptadas por los gobiernos de los países miembros de la OCDE en relación con la articulación y coordinación de políticas en el marco de la pandemia fueron: i) mecanismos verticales de coordinación entre niveles de gobierno; ii) dar una respuesta coordinada entre las regiones y los estados; iii) gestionar el impacto territorial asimétrico de la crisis; iv) el rol clave de los gobiernos subnacionales en el rastreo y testeo; v) apoyo a los grupos vulnerables; vi) centralización temporal –o descentralización– de la gestión de la salud pública; vii) mitigar el impacto económico/financiero en los gobiernos subnacionales; viii) mejora de la flexibilidad en los marcos regulatorios subnacionales; ix) enlace con gobiernos subnacionales para gestionar el impacto económico/financiero en empresas, trabajadores y hogares; y, x) impulsar la inversión pública en todos los niveles de gobierno (OCDE, 2020b). Este mismo estudio, corrobora varios de los hallazgos esbozados en la primera parte de este documento en el sentido de que la coordinación y articulación es disímil entre los países, y se subraya que varios de ellos, de recién ingreso a la OCDE, muestran menor desempeño que los demás para atender la crisis de forma coordinada sectorial y territorialmente, aunque una parte importante de

las medidas adoptadas fueron tomadas de sus referentes en Europa y Norteamérica.

A partir de los análisis de las actuaciones gubernamentales frente al COVID-19 de forma comparada entre sus países miembros, la OCDE (2020b) considera que son necesarios mecanismos verticales para fortalecer una respuesta coordinada a la crisis entre los distintos niveles del gobierno y ello aplica tanto en países federales como en países unitarios. Se argumenta que la coordinación es necesaria en todos los casos para permitir que la descentralización funcione de manera efectiva, pero que es aún más esencial en contextos de crisis, porque los países más descentralizados necesitan movilizar sus plataformas de coordinación para minimizar el riesgo de una respuesta política fragmentada. Así, aunque evidentemente los gobiernos subnacionales desempeñan un papel esencial en la gestión de la crisis, por cuanto la coordinación entre las regiones evita respuestas desarticuladas que representen un riesgo colectivo para la población de sus territorios, el papel de los gobiernos nacionales es esencial para minimizar las fallas de coordinación y garantizar un enfoque coherente.

El estudio subraya los aprendizajes de la experiencia de los gobiernos en el manejo de otras crisis, como el SARS-Coronavirus 2003, la pandemia del virus H1N1 y la crisis financiera mundial de 2008, que afectaron principalmente a sus países miembros de mayor desarrollo y que, a su parecer, contribuyeron en varios casos a tener una mejor preparación para enfrentar la crisis de COVID-19 en términos de coordinación. En varios casos rescata que las asociaciones de gobiernos subnacionales o el trabajo articulado entre ellas y el nivel nacional han jugado un papel importante en la coordinación de esfuerzos, la identificación de soluciones y el apoyo a la implementación de medidas de emergencia por parte de las entidades territoriales de sus miembros (OCDE, 2020b).

A propósito de ello, y para cerrar este primer apartado, en el documento denominado *Respuestas políticas de las ciudades al COVID-19* elaborado por la misma OCDE (2020a) durante uno de los momentos más álgidos de la pan-

demia, se demostró que las ciudades jugaron un doble rol durante la crisis. Por un lado, se convirtieron en un vehículo implementador de medidas de ámbito nacional con importantes mecanismos de coordinación nación-territorio debido a sus recursos, capacidad o sus competencias y, por el otro, que muchas de ellas lideraron respuestas más integrales e innovadoras que lo que ocurrió en el orden nacional, recurriendo a diversos mecanismos para articular respuestas desde distintos sectores de la administración pública y, en la mayor parte de los casos, con apoyo de herramientas tecnológicas que crearon proximidades con la ciudadanía, incluso mayores que antes de la pandemia (OCDE, 2020a).

3. Una mirada a la integración y coordinación de políticas en América Latina

Al igual que en el resto del mundo, en América Latina también se han llevado a cabo investigaciones sobre la articulación y la coordinación de políticas antes y durante la pandemia del COVID-19. El énfasis ha estado en análisis nacionales para determinar las formas como se coordinan las políticas entre las naciones y sus territorios: regiones, departamentos, provincias y sus correspondientes unidades municipales o similares. Aun así, los estudios comparativos sobre este fenómeno entre los diversos países son escasos.

Dentro del primer grupo de trabajos se destacan los estudios realizados en Chile, Perú y Argentina, liderados por diferentes universidades y centros de investigación. Para el caso de Chile, Ignacio Irrarrazaval y Eduardo Pérez (2009) analizan los avances y los retos de coordinación entre la nación y las regiones en el trabajo denominado: *Institucionalidad subnacional y el problema de coordinación de competencias*. Los autores parten de un análisis de las experiencias de descentralización en algunos países europeos: España, Portugal, Francia e Italia y, posteriormente, realizan un diagnóstico de la situación chilena respecto a los problemas de traslape de funciones entre los gobiernos subnacionales y el gobierno

central, que al final se traduce en graves problemas de coordinación de políticas públicas en su implementación territorial y una falta de correspondencia entre las responsabilidades de gasto y los ingresos de los cuales disponen o deben recaudar los gobiernos subnacionales (Irrázaval y Pérez, 2009).

En el caso de Perú, es importante mencionar el trabajo dirigido por Paula Muñoz (2014), titulado *Gobernabilidad y desarrollo subnacional: problemas de coordinación interinstitucional*, que hizo parte de las propuestas de la Agenda 2014 para mejorar la descentralización. El estudio comienza con la identificación de la falta de claridad en la delimitación de las funciones de cada nivel de gobierno para las competencias compartidas y las grandes dificultades de coordinación institucional entre ellas, lo cual se explica en serias afectaciones para el logro de indicadores de mejoramiento de calidad de vida de la población, incremento de la conflictividad de las relaciones cotidianas entre las entidades del Estado y resquebrajamiento de la gobernanza, en un país polarizado y con amplia desconfianza hacia sus instituciones y gobernantes. Muñoz (2014) incluye un grupo de propuestas para mejorar la coordinación y profundizar el proceso descentralizador: retomar el debate de la regionalización que pretendió sin éxito crear regiones a través de la fusión de departamentos y territorios; delimitar el régimen de competencias y funciones compartidas; eliminar ambigüedades normativas que dan autonomía a centros poblados muy pequeños, y fortalecer la institucionalidad que lidera la descentralización.

Por su parte, en Argentina, Inés Rouquaud (2013), en su trabajo de investigación titulado *Políticas Públicas: de la coordinación a la gerencia intergubernamental*, analiza la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y las posibilidades de desarrollo de la gerencia intergubernamental para alcanzar metas sociales que demuestren las ventajas de la integralidad de las políticas. La autora parte de determinar como problema central la “ausencia de coordinación e integralidad, tanto a nivel nacional, subnacional y local, en los dos planos que requieren coordinación: a) horizontal

intersectorial y b) en el plano vertical interjurisdiccional, entre todos o algunos de los niveles” (Rouquaud, 2013, p. 4), tomando como estudio de caso la Provincia de San Luis.

Dentro de los principales hallazgos del análisis, la profesora Rouquaud (2013) indica que, aunque las apuestas por mayor descentralización y coordinación de políticas incluyeron la creación de una nueva institucionalidad formal, la práctica demuestra que predominan las relaciones informales entre los distintos niveles de gobierno. Al mismo tiempo, estas relaciones están regidas por la orientación política de cada uno de los niveles, que hacen que las aspiraciones de coordinación formal sucumban y primen las informales, permeadas por los vínculos personales que se pueden construir a partir de ciertas congruencias políticas o afinidades personales entre los actores, afectando en alguna medida la efectividad de las políticas sociales (Rouquaud, 2013).

Por otro lado, tal como se abordó en la primera parte, la mayoría de los análisis se han realizado en el marco de situaciones de “normalidad”, dentro de las lógicas políticas, institucionales y culturales de la región, no en medio de circunstancias de tanta incertidumbre y ambigüedad como las generadas por la crisis sanitaria del COVID-19. Por ello, la pandemia no solo ha representado un gran desafío para los gobiernos y sus poblaciones, sino que ha puesto de presente las capacidades de unos y otros para reaccionar a tiempo, en pos de garantizar los mínimos de seguridad social y de sostenibilidad económica para todos los ciudadanos.

En América Latina y el Caribe, como en buena parte de los países del hemisferio norte, desde marzo de 2020 la pandemia por la COVID-19 causó trastornos en todos los niveles. A pesar de su llegada más tardía y de la rápida adopción de medidas en buena parte de la región que tomaron como ejemplo la situación europea, donde hubo gran capacidad de contagio, la pandemia trajo una estela de muerte en todos los países y destrucción del tejido económico. Luego de muchos meses de confinamiento y de sobrellevar varios “picos”, Latinoamérica y el Caribe empezaron, a finales

de 2020, a intentar volver a una normalidad, pero teniendo como marco la agudización de sus males estructurales (Rodríguez y Álvarez, 2020).

Los lineamientos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y, de manera particular para el continente americano, los que brindó la Organización Panamericana de la Salud (OPS) sirvieron para el ajuste de esquemas de contención y atención en los países, pero, aun así, la región se convirtió rápidamente en el primer foco de contagio, detectando dificultades en sus sistemas para la atención de emergencias y desafiando a los gobiernos para la toma de decisiones de carácter integral, vinculante a sus estructuras horizontales y verticales de gobierno (OPS, 2022).

Las acciones de gobierno tras la declaración de la OMS se orientaron al impulso de medidas de contención de la pandemia y de mitigación de sus impactos (OMS, 2022). A partir de entonces, empresas y personas cambiaron muchos de sus hábitos cotidianos, de consumo y producción y, por tanto, los objetivos centrales de la formulación de políticas públicas buscaron contener los impactos sobre la salud de la población, mitigar los efectos sobre el aparato productivo y los ingresos, y garantizar el bienestar de los hogares en un periodo particularmente complejo, como es posible evidenciar en las medidas adoptadas por la institucionalidad pública (DNP, 2020).

Sin embargo, dichas medidas fueron tomadas desde los gobiernos centrales sin la consulta ni integración con más actores de la sociedad, en cierta medida porque ya estaban autorizados para hacerlo por los diferentes mecanismos jurídicos de sus respectivos países, es decir, a partir de un soporte de legalidad, sin que necesariamente por ello estuviera garantizada su legitimidad social. Por ello, instituciones como la CEPAL (2021) consideran que este no fue el mecanismo ideal para afrontar dicha situación porque, por un lado, si bien se lograron medidas que pudieron contener la propagación del virus, estas fueron a coste de la economía, lo cual con el tiempo significó un duro golpe para la gran mayoría de sectores productivos. Con-

sideran que hubiera sido mejor una integración entre los gobiernos nacional, territorial y la sociedad civil, para adoptar medidas que no comprometieran la economía, es decir, que era necesario un enfoque integrado para una gobernanza participativa (CEPAL-OPS, 2021).

La misma OPS, por ejemplo, después de detectado el virus, emitió protocolos para evitar el colapso de los sistemas de salud, definió lineamientos generales para responder a la emergencia de COVID-19 a través de las redes de servicios de salud, e instó a los gobiernos nacionales para adoptar enfoques estratégicos para la atención primaria de salud; para ello, acudió a la participación de las personas, familias y comunidades, así como otros actores sectoriales e intersectoriales en su diseño y puesta en marcha. Así, se combinaron recomendaciones de medidas sanitarias con otras de política pública, especialmente para activar un *sistema de gobernanza*, la participación social, la acción intersectorial y la asignación de recursos (OPS, 2020), reconociendo la gran complejidad de la problemática y las dificultades para afrontarla convenientemente.

Precisamente, el estudio reciente de Oscar Oszlak (2022) denominado *La gestión estatal de la pandemia: reflexiones a partir de la experiencia latinoamericana* pretende demostrar que la pandemia en sí misma como objeto de estudio cumple con los cuatro elementos centrales de lo que algunos teóricos han denominado problemas “perversos”, y que fueron referenciados en la primera parte de este estudio para fenómenos de articulación y coordinación de políticas en países septentrionales de Europa. Para Oszlak (2022), la pandemia es un problema perverso porque:

- 1) el conocimiento sobre los mismos es incompleto o contradictorio; 2) existe un gran número de personas cuyas opiniones sobre sus posibles soluciones no son coincidentes; 3) el costo económico de solucionarlos es elevado; y 4) los problemas se hallan estrechamente interconectados con otros problemas (p. 6).

Esta definición de la pandemia como problema “perverso” es fundamental para enfocar los

análisis de coordinación e integración de políticas, en la medida en que muchas de las acciones definidas para su manejo y contención debieron tomarse en medio del acceso fragmentario y confuso del conocimiento sobre la crisis sanitaria del COVID-19, las mejores medidas sanitarias y no sanitarias para su manejo, las disyuntivas entre salud y economía, los altos costos que representó su atención para las finanzas estatales ya en dificultades y, sobre todo, la interconexión con muchos otros problemas entre los cuales se destacan: las implicaciones de las restricciones a la movilidad, los efectos del encierro, el acceso a alimentos y medicamentos, la parálisis económica, las repercusiones sobre el empleo y el ingreso, las dificultades que trajo la enseñanza por medios electrónicos, la necesidad de que siguiera funcionando el aparato estatal, entre muchos otros.

En el caso de Latinoamérica, el profesor Oszlak (2022) destaca que para combatir la pandemia los gobiernos se concentraron en cuatro grandes áreas de política pública: a) las de atención de la salud: experimentación, producción de vacunas, rastreo de infectados, hospitalización en UCI, tratamiento y vacunación, b) las referidas a la regulación de la convivencia social: confinamiento obligatorio, horarios para salir, regulación de la ocupación y el empleo, control de la circulación y el transporte, c) las denominadas de contención y asistencia social, como los subsidios y transferencias monetarias a empresas en dificultades y a familias vulnerables y d) las de información y comunicación, que en una situación incierta y ambigua se vuelven críticas: contacto con la ciudadanía por medios digitales y de comunicación convencional; el monitoreo y comunicación del número y localización de infectados, muertos y recuperados; campañas de medios para disuasión, capacitación y difusión de protocolos, entre los más recurrentes (Oszlak, 2022).

Ahora bien, al estudiar varios casos de Latinoamérica, Oszlak (2022) destaca que la pandemia exigió una acción coordinada entre múltiples actores gubernamentales cuya respectiva actuación, trajo consigo importantes consecuencias desde el punto de vista de su legiti-

dad política y sus cálculos electorales (Oszlak, 2022). Por tratarse de un “problema perverso” muchas variables intervinieron para explicar las diferencias en las decisiones tomadas, los modelos de gestión que adoptó cada país y los diferentes estilos de liderazgo. Así mismo, influyeron factores como la extensión territorial y el tamaño de la población, las características de sus sistemas políticos y la distribución de competencias entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, la fortaleza relativa de sus sistemas sanitarios, lo mismo que la idiosincrasia cultural de los habitantes. Pero el autor también explica la importancia que tuvo en la gestión de la crisis sanitaria el grado de enfrentamiento entre las fuerzas políticas, el momento del ciclo electoral y las orientaciones ideológicas de sus dirigentes, incluyendo sus alineamientos políticos internacionales (Oszlak, 2022).

Aun así, se destaca que la respuesta fue realizada por cada país de manera independiente, teniendo como referentes las directrices de la OMS y la OPS y la aplicación de la experiencia en Europa, en donde la pandemia tuvo su llegada y desarrollo algunos meses antes. Por ello, para el caso de Suramérica son muy importantes los aportes del estudio de Pía Riggiozzi (2020) titulado *Coronavirus y el desafío para la gobernanza regional en América Latina*. Este pretende indagar cuáles eran las posibilidades para que las instituciones regionales de manera particular lideraran y coordinaran la gobernanza de la salud en tiempos del COVID-19. El análisis plantea que, a diferencia de la década pasada, la pandemia del coronavirus se extendió en una región donde el distanciamiento político entre sus países y la falta de liderazgo limitan la posibilidad de alcanzar políticas concertadas en términos de gobernanza regional sanitaria.

Esta situación es problemática, entre otras cosas, porque la crisis de salud global, desatada a raíz de la expansión y rápida propagación del coronavirus, generó una amenaza hacia una región con nefastas consecuencias en términos de morbilidad, mortalidad e impacto en los sistemas de salud, y también en la actividad económica y en la movilidad de la población, todo lo cual requería más que en ningún

otro momento respuestas en múltiples niveles de gobernanza. Hoy América Latina está desarticulada y no existen liderazgos, ni de las instituciones regionales que las agrupan, ni de alguno de sus miembros, que permitan discutir las distintas posiciones y tomar decisiones que los favorezcan a todos. La pandemia lo demostró de manera contundente.

Tal como bien lo detallan Lustig y Tommasi (2020), las políticas dirigidas a mitigar los efectos de la pandemia, con especial atención a las personas pobres y en situaciones vulnerables han estado desarticuladas y descoordinadas entre los niveles de gobierno y en la mayor parte de los casos carecen de integralidad. Por lo tanto, este grupo poblacional que ya sufría múltiples desventajas, terminó siendo el grueso de los más afectados y uno de aquellos a quienes le resultó más difícil sobrevivir en medio de las restricciones recrudescidas por la pandemia. Los indicadores de pobreza y desigualdad presentaron serios retrocesos, los cuales no se recuperan todavía, no obstante, el control de la pandemia. En el informe de la CEPAL (2022) denominado *Panorama Social de América Latina 2021* se señala que, pese a la recuperación económica experimentada en 2021, los niveles relativos y absolutos estimados de pobreza y de pobreza extrema se han mantenido por encima de los registrados en 2019, lo que refleja la continuación de la crisis social.

Además de las acciones de salud, los gobiernos nacionales desplegaron operaciones para atender los efectos entre los grupos más desprotegidos. Para lograrlo, se pusieron en marcha múltiples estrategias de aproximación física y social con las comunidades vulnerables para establecer confianza y mediar entre sus necesidades específicas, a través de promoción y reglamentación de protocolos que las naciones desplegaron desde el centro a los territorios. La virtualidad obligó al establecimiento de nuevos canales virtuales para propiciar el incremento de la capacidad de coordinación de los organismos centrales y subnacionales para la atención de las necesidades particulares de cada comunidad, y favoreció el diálogo con distintos actores de la sociedad, especial-

mente en los momentos en que inició la presión por la apertura y la vuelta a la “nueva normalidad”, con resultados diferentes entre los países y al interior de ellos (Lustig y Tommasi, 2020).

Por otro lado, varios autores se concentran en estudiar el fenómeno de la articulación y coordinación de política desde el punto de vista de las medidas de emergencia para la mitigación del COVID-19, a partir del uso de figuras jurídicas y constitucionales como los estados de excepción, que marcaron una línea de quiebre en el equilibrio de poderes y en la articulación entre las naciones y sus territorios.

El BID mismo, en un artículo reciente titulado *The Role of Subnational Governments in the COVID-19 Pandemic Response: Are there Opportunities for Intergovernmental Fiscal Reform in the Post-Pandemic World?* destaca precisamente que, a pesar de las dificultades de integración con las medidas de las instituciones nacionales, los diferentes gobiernos del ámbito subnacional buscaron mecanismos que les permitieran articularse con sus pares u obtener mayor atención de los gobiernos centrales, esto “porque en algunos momentos las ambigüedades administrativas sofocaron las capacidades administrativas de estos gobiernos para actuar con prontitud ante las emergencias que vivían sus territorios” (BID, 2022, p. 62).

De esta forma, las medidas durante las primeras fases de la crisis sanitaria facilitaron que el poder se concentrara en el Ejecutivo en todos los estados democráticos y centralistas de la región y aún en los de régimen más federal. Esto determinó restricciones a los derechos fundamentales de la ciudadanía, al revestir de mayor poder al Ejecutivo, que a la larga es mayor concentración en el Presidente. Como llama la atención Ulloa (2020): en aquellos países donde el Presidente no tenía concentrados tantos poderes, es posible observarlos hoy concentrados y en aquellos donde la ecuación democrática ya estaba desequilibrada, los poderes presidenciales se “mega-concentraron”.

Para el caso colombiano, por ejemplo, la presidenta de Transparencia Internacional advirtió mediante comunicado de prensa en 2020 que, aunque fue una tendencia en el continente la discrecionalidad del poder ejecutivo, “el estado de excepción de emergencia económica declarado, que se requería para la atención de la pandemia, lo convirtió en legislador transitorio (...) Igualmente, se identifica un debilitamiento de las autoridades descentralizadas locales frente al gobierno central, y se han presentado acciones cuestionables del gobierno que afectan las libertades de expresión, participación ciudadana y acceso a información pública” (Transparencia Internacional, 2022, p. 1).

Dicha concentración del poder en el ejecutivo, justificado por la atención de la pandemia, revivió temores aún presentes en las democracias latinoamericanas desde los años 1970 y 1980: las dictaduras y la represión militar. Por ello, a partir de la actual coyuntura mundial, autores como Brigitte Weiffen (2020) reflexionan sobre las repercusiones inmediatas de la crisis del COVID-19 para la democracia en América Latina. La autora analiza la llegada del virus en la región en circunstancias económicas y sociales ya adversas, con informalidad del empleo en promedio del 53%, fin del auge de los productos básicos, lento crecimiento económico y contracción de la demanda mundial, como obstáculo para la provisión de programas de protección social de manera coordinada entre nación y territorios (Weiffen, 2020).

Además, las medidas mencionadas permitieron que los gobiernos actuales tuvieran una oportunidad de consolidar su posición y legitimidad, fuertemente discutidas y enfrentadas desde años atrás, evidenciadas en las múltiples marchas de descontento social en países como Chile, Colombia, Perú y Venezuela. Todo ello se gestó en un contexto de desconfianza social, con una legitimidad parcial del Estado y un aparato administrativo convencional poco desarrollado para afrontar situaciones disruptivas, con grandes fracturas sectoriales y entre los niveles de gobierno. Por lo tanto, con gran dificultad para controlar la movilidad poblacional, atender las demandas potenciales de los sectores poblacionales menos integrados y más

vulnerables y lograr consensos con distintos actores para facilitar la gobernanza (Rodríguez y Álvarez, 2020).

De manera complementaria, los autores anteriores muestran que el COVID-19 puso a prueba la robustez democrática de América Latina y el Caribe al establecer que los estados de emergencia decretados, si bien son perfectamente constitucionales y están diseñados para circunstancias como la actual, también pueden abrir una nueva “*ventana de oportunidad autoritaria*”. Así, los líderes políticos podrían utilizar la seguridad sanitaria como pretexto para exceder o prolongar sus funciones de excepción, o aprobar temas aún no logrados por la vía ordinaria, poniendo en peligro derechos sociales y políticos fundamentales. Todo ello, en una región ya de por sí, “*hiperpresidencializada*” y militarista, donde históricamente los pesos y contrapesos para controlar el poder del Ejecutivo se han mostrado insuficientes (Rodríguez y Álvarez, 2020).

El debilitamiento de los regímenes democráticos latinoamericanos, a causa de las medidas de mitigación del COVID-19 y la concentración del poder en el Ejecutivo, se exacerban aún más con la presencia de las fuerzas armadas en las calles, haciendo cumplir las medidas restrictivas de algunos derechos fundamentales de los ciudadanos. Así, el panorama cambió radicalmente en los países de la región y el malestar político expresado en marchas y manifestaciones tuvo como protagonista también a la fuerza pública en su papel para “controlarlas y reprimirlas”. Lo más complejo es que, de acuerdo con algunos autores, las restricciones temporales podrían perpetuarse más allá del momento de la crisis de salud y algunos países podrían terminar siendo menos democráticos de lo que eran antes de marzo de 2020 (Weiffen, 2020).

En este panorama, aunque la confrontación política inicial dio paso al protagonismo de medidas tomadas con evidencia científica, los estudiosos advierten que la alta popularidad de algunos mandatarios, el miedo de la ciudadanía a la pandemia y la mitigación de la rivalidad política, se pueden convertir en

una “tormenta perfecta” aprovechada por los gobernantes peor intencionados. El desafío radica en distinguir al liderazgo fuerte pero cabalmente democrático del denominado “hiperliderazgo”, con fuertes visos de autoritarismo (Rodríguez y Álvarez, 2020).

Así, a medida que avanzó la pandemia y dejó tras de sí su huella de muerte, pobreza, crisis económica y multiplicidad de efectos sobre la salud de las poblaciones, varias instituciones internacionales como el Banco Mundial, la CEPAL, el BID, la OCDE, la OMS y la OPS, entre otras, acometieron de manera particular o en articulación entre ellas, estudios generales, comparativos o sectoriales para comprender el alcance de los efectos, recoger las mejores prácticas en términos de integración y coordinación y realizar recomendaciones para la acción futura. Especialmente en lo referente a la imperiosa necesidad de establecer políticas integrales, formuladas y ejecutadas con cuidadosos esquemas de coordinación entre las distintas instituciones sectoriales y, sobre todo, entre el orden central de gobierno y los territorios subnacionales.

El Banco Mundial (2020a) advirtió sobre los grandes impactos que la pandemia producía sobre los sistemas educativos, especialmente entre los niños y niñas de las zonas rurales más apartadas y el rol de la atención primaria en salud (Banco Mundial, 2020b) para poder contener el impacto de una pandemia tan avasalladora. Así mismo, realizó una evaluación de las capacidades de respuesta de los gobiernos de la región con el propósito de establecer recomendaciones para futuras crisis similares de pandemias y de salud pública (Banco Mundial, 2022b), sobre todo en la preparación adecuada de sus sistemas de salud y la vuelta al énfasis en los programas de promoción y prevención. Esta misma institución dedicó su informe anual 2021 al papel que deben jugar las finanzas públicas en la recuperación equitativa de los países tras el COVID-19, con definiciones de política que involucren en su diseño a diversos actores, y atención a los sectores más golpeados por la crisis, para lograr recuperación equitativa (Banco Mundial, 2022a).

En el caso de la CEPAL, la pandemia permitió la creación en 2020 del “Observatorio COVID-19 en

América Latina y el Caribe: impacto económico y social” que ha recopilado y puesto al servicio importante información sobre las políticas públicas implementadas por los 33 países miembros y la publicación de estudios sobre impactos económicos y sociales para el continente, por países y por sectores. Entre los múltiples documentos, informes y boletines, se resaltan los correspondientes a las tensiones entre salud y economía durante las primeras fases (CEPAL-OPS, 2020), las dificultades de la prolongación de la pandemia y las medidas restrictivas de los gobiernos (CEPAL-OPS, 2021), los efectos sobre la educación (CEPAL-UNESCO, 2020), el importante papel de las TIC durante la pandemia, las consecuencias demográficas y sobre el empleo en cada país (CEPAL, 2022) y las recomendaciones para los gobiernos con el propósito de superar la crisis (CEPAL, 2021), entre otros.

En estos documentos se pueden rastrear las acciones de coordinación o descoordinación, y también las de integración o desintegración de políticas en los países latinoamericanos para hacer frente a la pandemia. También se leen los grandes desafíos del continente y sus gobiernos, que pasan por la coordinación de los distintos ámbitos de acción pública, el logro de consensos nacionales y de una gobernanza en tiempos de pandemia y postpandemia que permita legitimar la implementación de las estrategias que han probado tener éxito, además de desarrollar respuestas innovadoras que sumen activamente a los expertos y al mundo científico local y regional (CEPAL, 2020). Dichos estudios se convierten en una relectura y actualización de los planteamientos ya clásicos sobre integración, coherencia y coordinación de políticas públicas, que ya desde el 2003 había realizado la misma institución (CEPAL, 2003), muchos de los cuales son aún vigentes, aunque hubieran sido planteados en momentos donde la pandemia aún no se avizoraba.

En algunos de ellos es posible rastrear que, aunque a América Latina la pandemia llegó con unos meses de retraso respecto a Europa, esto no fue garantía de tener la capacidad para atender las necesidades de la misma y, de esta manera, en la medida que los diferentes picos epidemiológicos se iban dando en la región, se evidenciaba

la falta de la capacidad de los diferentes sistemas de salud para reaccionar a tiempo y atender sus consecuencias tanto sobre la población (Acosta, 2020), como sobre el cuerpo médico y la institucionalidad misma (OMS-OPS, 2021). Las imágenes de personas muriendo en las calles de Guayaquil o la apertura de cientos de fosas para sepultar a los fallecidos en la Amazonía brasileña, eran evidencia de la precariedad de los países para atender una crisis de esta magnitud. De ahí que, con insistencia, las instituciones internacionales plantearon la necesidad de desarrollar un enfoque más integral, colectivo, no solo centrado en la atención de la enfermedad por parte de los gobiernos, de tal suerte que fueran el camino también para el mejoramiento de los sistemas de salud América Latina (CEPAL-OPS, 2021).

Específicamente, sobre el papel de los gobiernos, el estudio *Instituciones resilientes para una recuperación transformadora postpandemia en América Latina y el Caribe*, publicado por la CEPAL en 2021, fruto de la XVIII reunión del Consejo del ILPES, indica que:

(...) la lógica sectorial y fraccionada de la institucionalidad actual es insuficiente para afrontar fenómenos complejos que requieren políticas con miradas integrales y de largo plazo, y en que al mismo tiempo se brinde respuesta inmediata a las necesidades de la ciudadanía" (CEPAL, 2021, p. 36).

Esto en relación con las áreas de mayor afectación como el ingreso básico, el acceso a la salud y la educación, el trabajo y la reactivación económica, así como la potencialidad de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

En el mismo sentido, la investigación hace hincapié en el hecho de que la pandemia demostró:

(...) la necesidad de fortalecer el rol del Estado como garante del bien común, pero también se ha puesto de relieve la necesidad de que cuente con capacidades renovadas para prever las crisis, prepararse y responder a ellas, y aprender de los aciertos y desaciertos en la toma de decisiones. En una sociedad en que se comparta el poder habrá que replantear el liderazgo público de manera que sea más horizontal y promueva dinámicas colaborativas entre las

instituciones, así como más participación y transparencia entre ellas y los agentes del desarrollo (CEPAL, 2021, p. 37).

Desde la producción académica del Banco Mundial (2022b) es necesario tener como referente una publicación más reciente denominada *Colombia: evaluación de capacidades de preparación y respuesta ante futuras pandemias y emergencias en salud pública*, porque reporta importantes hallazgos para el país en capacidades de atención en salud. Sus conclusiones y recomendaciones pueden ser de gran apoyo para investigaciones futuras, sobre todo las que refieren a las características de la gobernanza en salud, puesto que existen grandes diferencias en las capacidades regionales y locales, por la gran variación entre los distintos niveles subregionales con grandes brechas en la capacidad municipal para conocer, adaptar, difundir e implementar medidas normativas establecidas, abordar los entornos cambiantes en salud pública y lograr articulación horizontal y vertical de políticas (Banco Mundial, 2022b).

Los hallazgos de los últimos estudios citados están muy en línea con los resultados de la investigación realizada por el BID sobre el papel que jugaron los gobiernos subnacionales durante la pandemia. Se resaltan las fracturas en la coordinación y la precariedad de las finanzas territoriales para atender situaciones de tal envergadura. El estudio también brinda recomendaciones para mejorar la capacidad de respuesta integral ante fenómenos tan disruptivos como la pandemia, de la mano del fortalecimiento de las finanzas locales y el desarrollo de capacidades de sus equipos de gobierno (Smoke *et al.*, 2022). Este grupo de recomendaciones seguramente están siendo objeto de análisis e implementación por parte de los gobiernos al momento actual, dada la gran influencia que esta institución de la banca multilateral ejerce sobre los gobiernos latinoamericanos.

Igualmente, se debe resaltar que desde diferentes centros de investigación adscritos a universidades latinoamericanas se han producido multitud de investigaciones a propósito

del COVID-19 y sus dimensiones de coordinación e integración de política. Merece especial mención el trabajo conjunto que adelantan universidades argentinas (Universidad Torcuato Di Tella, 2021), desde una perspectiva multidisciplinaria, plural y rigurosa a través de 53 artículos breves escritos por 59 especialistas con profundas reflexiones para la pospandemia, partiendo del supuesto de que la crisis sanitaria generó cambios persistentes en las dinámicas social y económica del mundo. Los ensayos abarcan las políticas públicas en sus diversas áreas: ciencia y educación; desarrollo social; economía y desarrollo productivo; desarrollo sustentable e infraestructura; nuevas tecnologías, medios y cultura, y Estado y gobierno.

En atención al objeto central del trabajo de estado de arte aquí desarrollado, merecen especial mención los artículos *La pandemia COVID-19: una singularidad que brinda la oportunidad de reformular estrategias* (Barrantes, 2021), *Gestión pública después del COVID-19: resolver la deformidad del Estado* (Oszlak, 2021), *Recrear una política legítima y representativa* (Ossoona, 2021), *Ante el fin de las certezas, la necesaria humildad* (Sáenz, 2021), y una apuesta tan provocadora como retadora, que sobrepasa los límites de la integración tradicional de política al interior de los países: *Contagiosa pero asintomática: la integración latinoamericana después del coronavirus* (Malamud, 2021). La anterior selección es solo una posibilidad de brindar un marco como estado de arte, que puede ser ampliado y profundizado según los intereses de lectores e investigadores y que, con seguridad, tendrá un dinamismo tan impresionante y complejo como lo ha sido la misma pandemia.

4. Algunas conclusiones preliminares

Después del análisis de copiosa bibliografía producida recientemente, varias pueden ser las conclusiones de la revisión documental de estudios sobre integración y coordinación de políticas en Europa y Norteamérica:

- a) Aunque la integración y coordinación pueden ser propósitos centrales de las políticas públicas, su puesta en marcha y sus resultados dependen de las diferencias no solo de los sistemas políticos, sino de las características sociales y culturales de cada uno, combinando las orientaciones partidistas y los estilos propios de liderazgo de sus gobernantes.
- b) Son más factibles los esquemas de coordinación en el caso de gobiernos centrales fuertes, como los de los países anglosajones; y son más frecuentes las políticas integradoras en los países escandinavos, que tienen importantes autonomías subregionales, gran desarrollo de sus estados de bienestar y avanzados procesos de confianza, baja conflictividad y gobernabilidad entre los distintos sectores políticos y sociales.
- c) Muchas de las investigaciones ponen de presente que no siempre la mejor vía es la integración de políticas, porque incluso puede ser mejor no hacerlo y ese cálculo político le corresponde al gobernante, quien acude a principios científicos en combinación con otros más del sentido de la práctica política.
- d) La investigación documental demuestra que la integración y coordinación de políticas es más frecuente y factible en áreas tradicionales de la intervención pública y más compleja en aquellas que abordan los problemas “perversos”, caracterizados por la confluencia de múltiples actores, porque las problemáticas están imbricadas unas con otras y por la alta complejidad para su solución, siquiera parcial.
- e) Los estudios permiten deducir que todos los procesos de coordinación e integración, tanto en Europa como en Norteamérica, combinan la formalidad de los procedimientos y las instancias establecidas por sus constituciones y sus leyes con muchos mecanismos informales y no convencionales de amplia tradición y aceptación entre los gobiernos y sus habitantes.
- f) El análisis de la bibliografía remarca que, precisamente, ante problemáticas tan complejas

como el COVID-19, el papel de los gobiernos nacionales es esencial para disminuir las fisuras en la coordinación y la integración de las políticas y que ante todas estas situaciones de crisis, que requieren respuestas rápidas y coordinadas en medio de la incertidumbre y la ambigüedad, los gobiernos siguen el ejemplo de lo que han hecho otros, como se rastrea al verificar que las actuaciones de los primeros países en tomar medidas fueron reproducidas, y mejoradas en varios casos, por aquellos que las tomaron de manera más tardía.

- g) Para el caso de América Latina, se puede inferir que existen estudios recientes sobre coordinación y articulación de políticas en varios de los países, con foco en las dificultades que presenta la implementación de los procesos de descentralización, la falta de claridad de las competencias de cada nivel de gobierno y el peso que tienen las características propias de los regímenes políticos y la sociedad misma para lograr políticas realmente integradoras.
- h) De forma contundente, la pandemia del COVID-19, como “problema perverso”, demostró y profundizó estas debilidades que ya venían de tiempo atrás y que fueron evidentes en las respuestas atomizadas y descoordinadas de las autoridades ante la crisis sanitaria, reflejadas en las altas tasas de contagio, mortalidad y exacerbación de la pobreza y la desigualdad social en los países.
- i) En América Latina, a decir de los estudios, la pandemia terminó por facilitar o patentar una mayor concentración del poder presidencial y una “normalización” en el recorte de libertades y toma de decisiones, soportadas en los “estados de excepción” o “de emergencia”, al abrir ventanas de oportunidad autoritaria, opuestas a los principios de profundización democrática, incremento de la gobernanza y mejoramiento de las condiciones de la población, que son los pilares de los procesos de coordinación y de integración de las políticas.
- j) Aun así, los hallazgos particulares, aunque evidentes en muchas de las naciones del continente, no pueden ser concluyentes porque faltan estudios comparativos entre los países latinoamericanos, para lograr una mejor comprensión de las problemáticas y para facilitar el diseño de cursos de actuación, que permitan a los gobiernos afrontar las secuelas de la pandemia y, sobre todo, salir adelante de las situaciones de nuevas crisis que se han generado. Ese trabajo colaborativo entre grupos de investigación de varias nacionalidades facilitaría lo que en su momento indicó el profesor Óscar Oszlak (2011), para quien en todo proceso de investigación existe un *triángulo de hierro*, en cuanto “se entabla una lucha permanente entre lo que se intuye como producto final, los datos que permiten sustentar lo revelado en ese resultado y el tiempo y los recursos disponibles para lograrlo” (p. 10). De seguro, este tipo de trabajos con otros grupos de investigación en el continente americano brindará herramientas a los gobiernos para responder mejor a las demandas ciudadanas y afrontar con éxito futuras situaciones de incertidumbre.
- k) Finalmente, vale la pena decir que son muchos los estudios que se adelantan en la actualidad en los centros de investigación públicos y privados, adscritos a diferentes universidades y centros de pensamiento y también a Naciones Unidas y la cooperación internacional. Esto con el propósito de comprender el alcance de las consecuencias de la pandemia en sus distintas dimensiones, y las posibles respuestas de políticas más integrales en el corto, el mediano y el largo plazo, no solo para contrarrestar los efectos producidos, sino para preparar a las naciones y a sus poblaciones para mejores y más contundentes respuestas ante eventuales nuevas crisis globales que podrían sobrevenir. Vale entonces la pena continuar con la exploración de los resultados de investigaciones académicas recientes en Europa y en América a los que, como muchos otros fenómenos, la pandemia se ha encargado de darles un impulso inusitado en varias direcciones.

Referencias

- Acosta, L. (2020). Capacidad de respuesta frente a la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 44, e109. <https://doi.org/10.26633/RPSP.2020.109>
- Ángel, S. y Martín, S. (2020). *Tiempo en Pandemia*. Universidad Sergio Arboleda. <https://repository.usergioarboleda.edu.co/bitstream/handle/11232/1373/Tiempo%20en%20pandemia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Banco Mundial. (2020a). *COVID-19: Impactos en la educación y respuestas de política pública*. Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2020b). *Estudio de caso: Sobre el rol de la atención primaria en salud en la pandemia por SARS-COV-2 en Colombia*. Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2022a). *Finanzas al servicio de la recuperación equitativa*. Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2022b). *Evaluación de las Capacidades de Preparación y Respuesta ante futuras pandemias y emergencias en salud pública*. Banco Mundial.
- Barrantes, F. (2021). La pandemia COVID-19: una singularidad que brinda la oportunidad de reformular estrategias. En *Pospandemia: 53 políticas públicas para el mundo que viene* (pp. 25-29). UTDT.
- BID –Banco Interamericano de Desarrollo–. (2022). *The role of subnational governments in the COVID-19 Pandemic Response: Are there opportunities for intergovernmental fiscal reform in the post-pandemic world?* BID.
- Candel, J. (2019). *The expediency of policy integration*. *Policy Studies*, 42(4), 346-36. <https://doi.org/10.1080/01442872.2019.1634191>
- CEPAL –Comisión Económica para América Latina y el Caribe–. (2003). *Integración, coherencia y coordinación de políticas públicas sectoriales: reflexiones para el caso de las políticas fiscal y ambiental*. CEPAL.
- CEPAL –Comisión Económica para América Latina y el Caribe–. (2020). *Intervenciones sanitarias y uso de las tecnologías de la industria 4.0 *para enfrentar la enfermedad por coronavirus (COVID-19) en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- CEPAL –Comisión Económica para América Latina y el Caribe–. (2021). *Instituciones resilientes para una recuperación transformadora pospandemia en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- CEPAL –Comisión Económica para América Latina y el Caribe–. (2022). *Panorama social de América Latina*. CEPAL.
- CEPAL-OPS –Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Organización Panamericana de la Salud–. (2020). *Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar el COVID-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- CEPAL-OPS –Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Organización Panamericana de la Salud–. (2021). *La prolongación de la crisis sanitaria y su impacto en la salud, la economía y el desarrollo social*. CEPAL.
- CEPAL-OPS –Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Organización Panamericana de la Salud–. (2021). *La prolongación de la crisis sanitaria y su impacto en la salud, la economía y el desarrollo social*. CEPAL.
- CEPAL-UNESCO – Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura–. (2020). *La educación en tiempos de la pandemia COVID-19*. CEPAL.
- Christensen, T., Lægreid, M. y Lægreid, P. (2019). Administrative coordination capacity; does the wickedness of policy areas matter? *Policy and Society*, 38(2), 237-254. <https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1584147>

- DNP –Departamento Nacional de Planeación–. (2020). *CONPES 3999. Estrategia de respuesta inicial ante los efectos de la pandemia*. DNP.
- Irrázaval, I. y Pérez, I. (2009). *Institucionalidad subnacional y el problema de coordinación de competencias*. Consorcio Reforma del Estado.
- Krasner, S. (2004). Sharing Sovereignty: new institutions for collapsed and failing states. *International security*, 29(2), 85-120. <https://doi.org/10.1162/0162288042879940>
- Lattuada, M. y Nogueira, M. E. (2011). Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011). *Estudios Rurales*, 7(1), 30-54. <https://doi.org/10.48160/22504001er1.221>
- Lustig, N. y Tommasi, M. (2020). El COVID-19 y la protección social de los grupos pobres y vulnerables en América Latina: Un marco conceptual. *Cepal Review*, (132), 283-295. <https://doi.org/10.18356/16820908-2020-132-15>
- Malamud, A. (2021). Contagiosa pero asimétrica: la integración latinoamericana después del coronavirus. En *Pospandemia: 53 políticas públicas para el mundo que viene* (pp. 193-196). UTDT.
- Meijers, E. y Stead, D. (2004). *Integración de políticas: ¿qué significa y cómo se puede lograr? Una revisión multidisciplinaria*. F. U.
- Muñoz, P. (2014). *Gobernabilidad y desarrollo subnacional: problemas de coordinación interinstitucional*. Universidad del Pacífico.
- OCDE –Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico–. (2000). *Results based management in the development co-operation agencies: a review of experience*. <http://www.oecd.org/dac/evaluation>
- OCDE –Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico–. (2020a). *Respuestas políticas de las ciudades al COVID-19*. www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/respuestas-politicas-de-las-ciudades-al-covid-19-12646989/
- OCDE –Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico–. (2020b). *The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government*. <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-en-america-latina-y-el-caribe-panorama-de-las-respuestas-de-los-gobiernos-a-la-crisis-7d9f7a2b/>
- OMS –Organización Mundial de la Salud–. (2022). *Organización Mundial de la Salud*. <https://www.who.int/es>
- OMS-OPS –Organización Mundial de la Salud y Organización Panamericana de la Salud–. (2021). *Impact of COVID-19 on human resources for health and policy response: the case of Plurinational State of Bolivia*. OMS.
- OPS – Organización Panamericana de la Salud–. (2020). *Marco de referencia de la red integrada de servicios de salud para la respuesta a la pandemia de COVID-19*. <https://iris.paho.org/handle/10665.2/52262>
- OPS –Organización Panamericana de la Salud–. (2022). *Organización Panamericana de la Salud*. <https://www.paho.org/es/lineamientos>
- Ossona, J. (2021). Recrear una política legítima y representativa. En *Pospandemia: 53 políticas públicas para el mundo que viene* (pp. 180-184). UTDT.
- Oszlak, Ó. (2011). *Falsos dilemas; micro-macro, teoría-caso, cuantitativo-cualitativo*. Manantial.
- Oszlak, Ó. (2021). Gestión pública después del COVID-19: resolver la deformidad del Estado. En *Pospandemia: 53 políticas públicas para el mundo que viene* (pp. 162-165). UTDT.
- Oszlak, Ó. (2022). *La gestión estatal de la pandemia: reflexiones a partir de la experiencia latinoamericana*. Manuscrito.

- Peters, G. (2018). The challenge of policy coordination. *Diseño y práctica de políticas*, 1, 1-11. <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1437946>
- Riggirozzi, P. (2020). Coronavirus y el desafío para la gobernanza regional en América Latina. *Análisis Carolina*, (12), 1-13. https://doi.org/10.33960/AC_12.2020
- Rodríguez, E. y Álvarez, A. (2020). América Latina ante la COVID-19, impacto económico y político de una pandemia. *Pensamiento propio*, (52), 45-82.
- Rouquaud, I. (2013). Políticas públicas: de la coordinación a la gerencia intergubernamental. *Kairos*, 17(31), 1-16.
- Sáenz, M. (2021). Ante el fin de las certezas, la necesaria humildad. En *Pospandemia: 53 políticas públicas para el mundo que viene* (pp. 190-193). UTDT.
- Sebhatu, A., Wennberg, K., Arora-Jonsson, S. y Lindberg, S. I. (2020). *Explicando la difusión homogénea de las intervenciones no farmacéuticas de COVID-19 en países heterogéneos*. PNAS. <https://doi.org/10.1073/pnas.2010625117>
- Smoke, P., Gómez, D., Muñoz, A. F. y Radics, A. (2022). *El Rol de los Gobiernos Subnacionales*. BID.
- Svensson, P. (2019). Formalized Policy Entrepreneurship as a Governance Tool for Policy Integration. *International Journal of Public Administration*, 42(14), 1212-1221. <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1590401>
- Transparencia Internacional. (2022). *Transparencia por Colombia*. <https://transparenciacolombia.org.co/2020/09/03/alarmante-concentracion-del-poder-en-el-ejecutivo-en-colombia/>
- Trein, P., Meye, I. y Maggetti, M. (2019). La coordinación y la integración de las políticas: un examen comparativo sistemático. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 21(4), 332-349. <https://doi.org/10.1080/13876988.2018.1496667>
- Trein, P., Meye, I. y Maggetti, M. (2021). Necessary Conditions for Policy Integration and Administrative Coordination Reforms: An Exploratory Analysis. *Journal of European Public Policy*, 28(9), 1410-1431. <https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1788121>
- Ulloa, L. F. (2020). Responsabilidad estatal del gobierno legislador en el marco del COVID-19. *Iusta*, (53), 69-105. <https://doi.org/10.15332/25005286.6272>
- Universidad Torcuato Di Tella. (2021). *Pospandemia: 53 políticas públicas para el mundo que viene*. UTDT.
- Weiffen, B. (2020). Latin America and COVID-19 political rights and presidential leadership to the test. *Democratic Theory*, 7(2), 61-68. <https://doi.org/10.3167/DT.2020.070208>