

# De la gestió centralitzada a la gestió autonòmica de la pandèmia: reptes i oportunitats

EsadeEcPol Insight #14 Juny 2020

## AUTORA

### Sandra León

doctora en Ciència Política,  
investigadora sènior,  
Departament de Ciències  
Socials (Universidad  
Carlos III de Madrid)

## RESUM EXECUTIU

- Coordinar la resposta a la pandèmia de la Covid-19 presenta un dilema entre centralització (evitar que les mesures que s'apliquen en uns territoris tinguin externalitats negatives a la resta) i descentralització (ajustar les mesures a les necessitats de cada territori).
- La resposta centralitzada a Espanya ha permès alinear criteris, però també ha presentat problemes de coordinació i ha obert esquerdes en el funcionament del model autonòmic, en el repartiment de responsabilitats i en el rendiment de comptes.
- Des de la fase 3, les comunitats autònomes recuperen la gestió de la crisi. Quatre mecanismes serviran per moderar el ritme de tornada a la normalitat:
  1. Els governs autonòmics s'hauran de sotmetre al criteri sanitari dominant l'opinió pública.
  2. Un cop recuperin la iniciativa, la ciutadania podrà avaluar la seva gestió de manera més clara: per a un govern autonòmic resultarà difícil introduir mesures amb urgència que després poden haver de ser revertides.
  3. Per reduir la probabilitat que les decisions dels governs acabin sent cooptades per un grup d'interès, les propostes i demandes que emergeixen de la societat civil cap al Govern s'han de canalitzar a través de fòrums multilaterals que estiguin regulats pel principi de la transparència.
  4. A més d'epidemiòlegs, els governs haurien de comptar en els seus gabinets d'anàlisi i seguiment del coronavirus amb economistes o sociòlegs, ja que això els permetria tenir una visió més global i ponderada dels efectes de les mesures aplicades en àmbits com l'economia o l'educació.
- El retorn de la iniciativa autonòmica presenta a més dues oportunitats:
  1. Els territoris poden convertir-se en laboratoris d'experimentació i aprenentatge, especialment en la regulació de dos sectors sobre els quals fins ara el Govern central ha presentat poques directrius: turisme i sistema educatiu. Amb això podria crear-se una base comuna de bones pràctiques en la lluita per controlar l'epidèmia, destinada a ser conreada, expandida i compartida en els òrgans de cooperació intergovernamental.
  2. L'autonomia de què disposi cada govern autonòmic per gestionar de manera descentralitzada l'epidèmia i els seus efectes ha de ser compatible amb el reforç dels mecanismes de cooperació verticals (de les autonomies amb els governs locals i amb el central) i horitzontals (amb la resta de comunitats autònomes).

# Un equilibri difícil

La crisi del coronavirus ha suposat **un repte formidable de coordinació** entre el Govern central i els governs regionals en els països descentralitzats com el nostre. Les dificultats per a una cooperació efectiva entre els diferents nivells planteja una qüestió sobre el nivell de gestió de les polítiques públiques en general i el de l'amenaça sanitària en particular: **quina és la distribució de competències òptima per al disseny i la implementació de les polítiques?**

La resposta hauria de maximitzar dos tipus de beneficis: els que es deriven de la coordinació centralitzada i els que resulten de la gestió descentralitzada.

D'una banda, **un mecanisme centralitzat de coordinació evita que les mesures que s'implementen en uns territoris tinguin externalitats negatives en la resta** i, per tant, que el risc col·lectiu augmenti. Es tracta d'un dilema clàssic d'acció col·lectiva: tots els governs es beneficien d'un millor control global de la pandèmia però, individualment, cadascun d'ells prefereix regular el tancament de la seva economia o la limitació de la llibertat de moviments d'acord amb el risc sanitari al seu territori. En conseqüència, si no hi ha una regla de coordinació per incorporar les externalitats negatives en les mesures contra la pandèmia, la resposta col·lectiva es desvia de l'òptim epidemiològic.

D'altra banda, una centralització excessiva de la gestió de la pandèmia té uns costos. Una decisió centralitzada i uniforme imposa un màxim comú denominador en la limitació de l'activitat econòmica i en la llibertat de moviments.

**Quan la incidència territorial de l'epidèmia és molt asimètrica, les mesures poden acabar imposant un tancament econòmic desproporcionat en alguns territoris.** A més, la descentralització permet que els territoris experimentin en la seva resposta al virus, i contribueixin així a un aprenentatge col·lectiu més ràpid sobre quines mesures són les més efectives en la lluita contra l'epidèmia o en l'adaptació dels serveis al risc sanitari (com l'obertura d'escoles).

“La descentralització permet que els territoris experimentin en la seva resposta al virus”

Espanya assumirà els propers dies un canvi d'equilibri en la gestió de la pandèmia. Passarem d'un escenari centralitzat a un altre en què els governs autonòmics tindran més capacitat per decidir el ritme de la normalització. Fins ara, l'autoritat sobre el confinament i sobre les primeres etapes de la desescalada s'ha mantingut centralitzada. Tan bon punt les comunitats autònomes entrin a la fase 3, seran els seus governs els qui hi tinguin la darrera paraula. Ara que el model autonòmic recupera espai en la gestió de la crisi, cal revisar quines mancances s'han posat de manifest durant aquestes setmanes, quins són els efectes d'una gestió centralitzada sobre el model territorial i quines són les claus perquè el nou repartiment de responsabilitats maximitzi els beneficis d'una gestió descentralitzada i en minimitzi els costos potencials.



La crisi del coronavirus ha suposat un repte formidable de coordinació entre el Govern central i els governs regionals (Foto: congreso.es)

## Lliçons autonòmiques del coronavirus

La crisi del coronavirus i el repte de coordinació que ha comportat a tots els nivells ha posat de manifest algunes mancances en el funcionament de l'Estat autonòmic. Una llista no exhaustiva inclou:

- 1. Les dificultats del Ministeri de Sanitat per acomplir la labor de coordinació que la Constitució reserva al Govern central en matèria sanitària.** La participació del Ministeri amb l'arribada del govern de coalició ha empitjorat la insuficiència de mitjans tècnics i humans que aquest Ministeri arrossega des de l'època de les retallades. La falta de capacitat del Ministeri ha estat evident en l'obtenció de dades comparables entre comunitats autònomes sobre l'impacte sanitari de la pandèmia.
- 2. Les necessitats de coordinació arriben a un sistema llastrat en les relacions intergovernamentals de primer nivell polític,** representades a la Conferència de Presidents. Això és degut no tan sols al grau de confrontació política entre el Govern i l'oposició, sinó també a la mera falta de pràctica: la Conferència tan sols s'ha convocat dues vegades als darrers deu anys, de manera que quan va arribar la pandèmia s'havia perdut una oportunitat per institucionalitzar la seva convocatòria i enfortir aquest instrument per damunt dels vaivens del cicle polític.

3. **La manca d'actualització del sistema de finançament autonòmic**, una reforma pendent des de l'any 2014, ha generat problemes entre les comunitats autònomes en el repartiment dels fons destinats a combatre l'epidèmia. Els greuges que es deriven de la falta d'actualització del sistema han provocat el desacord en el repartiment de les transferències, perquè alguns governs autonòmics han intentat que la distribució compensés els desajustos en finançament per habitant del seu sistema de finançament. Per exemple, la Comunitat Valenciana ha retret al Govern espanyol que no tingués en compte el seu infrafinançament a l'hora de repartir els nous recursos.
4. **Les comunitats autònomes no han participat en les principals mesures legislatives que s'han anat prenent per combatre l'epidèmia o les seves conseqüències.** Aquesta absència no és excepcional, perquè el nostre model territorial es caracteritza per la participació limitada dels governs autonòmics en la legislació nacional (a causa de la configuració i del paper legislatiu del Senat). No obstant això, en el context de la pandèmia, aquesta absència ha resultat més evident, perquè els governs autonòmics han tingut una capacitat limitada per incidir en el marc legislatiu que delimitarà l'exercici de les seves competències.

Taula 1

**Lliçons del coronavirus sobre el model territorial**

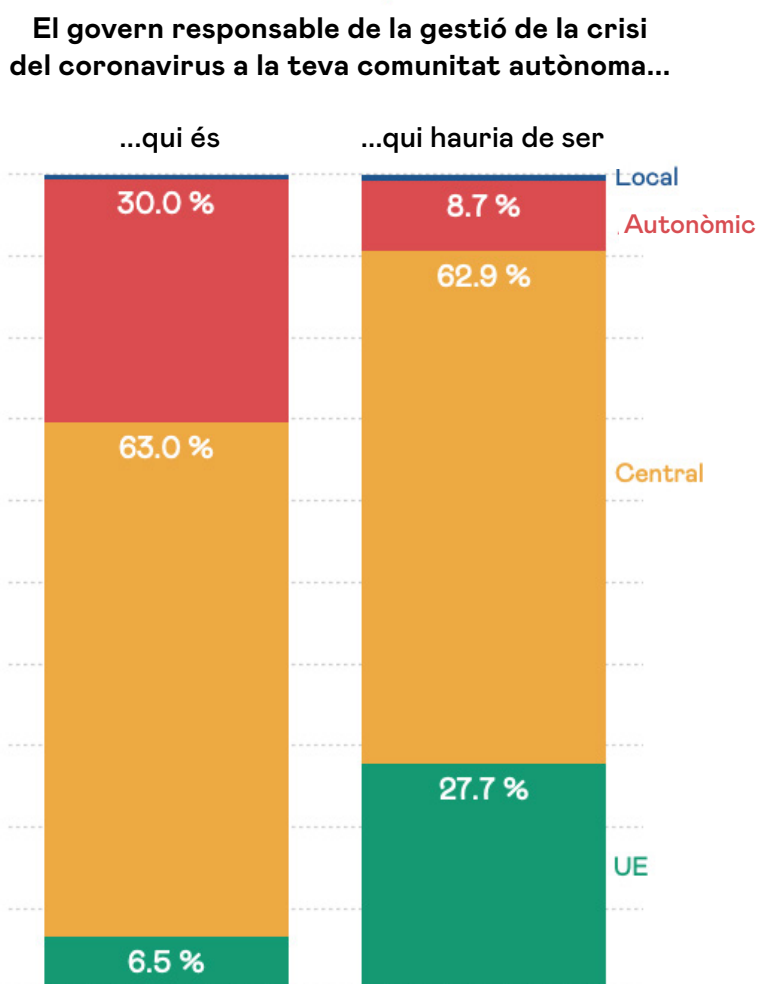
Àmbit	Problema
Ministeri de Sanitat	Li manca capacitat tècnica i humana per exercir la labor de coordinació.
Conferència de Presidents	Aquesta Conferència només s'ha convocat dues vegades als darrers deu anys. La seva institucionalització depèn del cicle polític, cosa que afebleix la coordinació intergovernamental al màxim nivell polític.
Finançament autonòmic	El model actual està pendent de revisió des de l'any 2014. Això genera problemes de repartiment de fons per lluitar contra la COVID-19.
Participació autonòmica en la legislació central	Les comunitats autònomes no codecideixen en la legislació el Parlament que els afecta.

# Estat d'alarma i funcionament autòmic

La gestió centralitzada durant l'estat d'alarma ha buidat de responsabilitat el nivell autòmic, fruit del desequilibri entre les competències que les comunitats autònomes tenen assumides –salut pública, serveis sanitaris i socials– i la seva intervenció limitada en el disseny de les polítiques per combatre l'epidèmia. De fet, la majoria dels ciutadans consideren que el principal nivell de govern responsable de la gestió del coronavirus als seus territoris és el Govern central.

Figura 1  
Per a la majoria, el Govern central és [i hauria de ser] el responsable de la gestió de la crisi del coronavirus a la seva comunitat autònoma

Font:  
Sandra León & Amutz Garmendia.  
Popular reactions to external threats in federations, SocArXiv (2020)



En adquirir el Govern central una visibilitat preponderant, s'obre un **parèntesi en la rendició de comptes dels governs regionals**. Malgrat que són els responsables principals de l'estat de la salut pública i dels serveis sanitaris i socials als seus territoris, la valoració dels mèrits o de les mancances de cada govern autòmic en aquests àmbits queda relegada a un segon pla.

Un altre dels efectes de la centralització del poder aquests darrers mesos és que les **relacions intergovernamentals han esdevingut més verticals i jeràrquiques**. La dinàmica que ha predominat ha situat el govern autonòmic com un actor més passiu que actiu, receptor de les decisions del Govern central o sol·licitant dels canvis de fase al Ministeri de Sanitat. Aquest desequilibri ha complicat la cogovernança entre els nivells de govern i, en dipositar en el Govern central la responsabilitat sobre els ritmes de sortida, ha promogut l'exoneració de responsabilitat dels governs autonòmics.

“Dipositar la responsabilitat sobre els ritmes de sortida al Govern central ha promogut l'exoneració dels governs autonòmics de la seva responsabilitat”

Finalment, la centralització ha erosionat la convivència institucional necessària per restablir les relacions intergovernamentals durant la “nova normalitat”. És possible que l'estat d'alarma hagi alimentat la percepció que, en moments de crisi, **el model territorial autonòmic es pot activar o desactivar segons les circumstàncies**. Si els mecanismes de cooperació intergovernamental són irrellevants en la gestió de l'epidèmia i l'autonomia territorial queda suspesa, la lleialtat i la confiança entre els governs se'n ressent. Això llastra la base sobre la qual s'haurà de sostenir la cooperació quan l'excepcionalitat s'acabi i les relacions entre les comunitats autònomes i el Govern central tornin als òrgans de col·laboració propis del model autonòmic (comissions bilaterals, conferències sectorials, etc.).

Taula 2

**Efectes de l'estat d'alarma sobre el funcionament del model territorial**

Estat d'alarma	Efectes
Centralització de l'autoritat en el Govern central.	Parèntesi en la rendició de comptes autonòmica.
Relacions intergovernamentals més jeràrquiques i verticals.	Exoneració de les responsabilitats autonòmiques.
Cogovernança limitada. Autonomia territorial suspesa.	Erosió de la lleialtat i la confiança sobre les quals se sosté la cooperació intergovernamental.

# Propostes per a la gestió autònoma en la “nova normalitat”

L'interrogant principal davant d'un nou escenari en què els governs autònoms recuperen la responsabilitat sobre la gestió de la crisi sanitària i les seves conseqüències econòmiques en els seus territoris és **com garantir que, durant la nova normalitat, les mesures de desescalada s'adopten a un ritme òptim (ni massa ràpid perquè augmentaria el risc epidemiològic, ni massa lent perquè llustraria la recuperació econòmica).**

Un dels reptes principals és evitar que les decisions descentralitzades desemboquin en un ritme de desescalada excessivament ràpid que augmenti el risc sanitari col·lectiu. No obstant això, hi ha quatre principis **que poden moderar aquest desequilibri:**

## 1. Biaix sanitari

Un factor de moderació davant d'una desescalada excessivament ràpida és el **biaix de l'opinió pública a favor de la protecció sanitària**. En les primeres setmanes del confinament, els ciutadans atorgaven més prioritat a la contenció del virus que a la recuperació econòmica. Aquestes actituds poden haver canviat a mesura que han anat passant les setmanes, però el biaix era massa pronunciat perquè les preferències ciutadanes es puguin convertir en una font de pressió als governs autònoms per rebaixar les condicions que regulin la “nova normalitat”.

Figura 2

**Amb relació a la sortida gradual del confinament pel coronavirus i la recuperació de l'activitat econòmica, on et situaries? [1]**



Font: Sandra León & Amutz Garmendia. Popular reactions to external threats in federations, SocArXiv (2020)

## 2. Rendició de comptes

La recuperació de la capacitat de decisió dels governs autonòmics sobre la gestió de l'epidèmia atorga més visibilitat a la seva acció. D'aquesta manera, la seva gestió estarà subjecta més clarament a l'**avaluació dels votants**. En aquest sentit, per a un govern autonòmic, pot resultar més costós introduir mesures amb caràcter urgent que després potser s'han de revertir, que introduir-les a un ritme més moderat, però garantint-ne la permanència.

Hi ha una **paradoxa** implícita: com més gran sigui el control que exerceixi el Govern central sobre la "nova normalitat" per tal d'evitar que la regulació autonòmica acabi essent excessivament laxa, més probabilitats hi haurà que els governs autonòmics vulguin incórrer en aquestes polítiques. En aquest escenari, els governs autonòmics poden defensar davant dels ciutadans polítiques més laxes (i populars) i esperar que sigui el Govern central qui transmeti les males notícies (que aquestes polítiques no compleixen les mesures sanitàries acordades i regulades pel Reial decret).

## 3. Multilateralitat enfront de la bilateralitat

Les decisions dels governs autonòmics sobre la desescalada i la regulació de la nova normalitat estaran subjectes a pressions de diferents tipus per part dels representants de la societat civil. Per reduir la probabilitat que les decisions dels governs acabin essent cooptades per un grup d'interès, les propostes i les demandes que sorgeixin de la societat civil cap al Govern s'hauran de canalitzar a través de **fòrums multilaterals que estiguin regulats pel principi de transparència**.

## 4. Interdisciplinarietat

La pluralitat també és aplicable al perfil dels experts que assessoren el Govern. A més d'epidemiòlegs, els governs haurien de comptar, en els seus gabinets d'anàlisi i seguiment del coronavirus, amb economistes o sociòlegs, perquè això els permetria tenir una visió més global i ponderada dels efectes de les mesures aplicades en diversos àmbits, com l'econòmic o el de l'educació, més enllà del seu impacte en el control de l'epidèmia.



---

Pel que fa als beneficis d'una gestió descentralitzada, el desconeixement del virus i la manca d'experiència sobre quines mesures poden assegurar un equilibri millor entre l'obertura i la contenció del risc sanitari fan que l'experimentació i l'aprenentatge sobre què funciona i què no siguin més necessaris que mai, una activitat que es desenvolupa més favorablement amb una estructura descentralitzada.

- **Laboratoris d'experimentació i aprenentatge.** Per fer efectius els beneficis potencials associats a una gestió descentralitzada de l'epidèmia, cal que les comunitats autònomes n'assumeixin el lideratge. Per a això, han d'impulsar les **relacions horitzontals**, promovent les reunions entre els governs autonòmics per a l'intercanvi de bones pràctiques –què funciona i què no en el control dels contagis i en les mesures d'obertura. Així, els territoris poden esdevenir **laboratoris d'experimentació i aprenentatge**, especialment en la regulació de dos sectors sobre els quals fins ara el Govern central ha elaborat poques directrius: el turisme i el sistema educatiu. Això permetria a les autonomies recuperar el lideratge perdut durant la gestió de la crisi i acceleraria l'aprenentatge conjunt, a través de la multiplicació de les proves d'assaig/error per tot el territori, sobre quines mesures són més reeixides.
- **Més cooperació.** En tot cas, l'autonomia de què disposi cada govern regional per gestionar, de manera descentralitzada, l'epidèmia i els seus efectes ha de ser compatible amb el **reforçament dels mecanismes de cooperació a tots els nivells**, verticals (de les autonomies amb els governs locals i amb el Govern central) i horitzontals (amb les altres comunitats autònomes).

Els òrgans de cooperació han d'estar més ben greixats amb la creació, en el marc de les conferències sectorials, d'òrgans específics sobre la COVID-19 que tinguin com a finalitat l'intercanvi d'informació i el seguiment permanent de l'evolució dels efectes de l'epidèmia a diferents sectors (especialment, a l'educació i als serveis socials) i de les mesures que s'han impulsat en diversos territoris per contrarestar-los.

Els parlaments autonòmics no poden ser aliens al que es discuteixi en aquests òrgans, com passa avui, i han d'exigir un seguiment dels acords i de la informació intercanviada en els òrgans de cooperació intergovernamental.

- **Patrimoni comú de bones pràctiques.** La gestió descentralitzada no s'ha de concebre com una atomització de decisions independents. Els avenços i els retrocessos de cada govern autonòmic s'han de posar a disposició d'un **patrimoni comú de bones pràctiques** en la lluita per controlar l'epidèmia, i aquest patrimoni comú s'ha de nodrir, expandir i compartir en els òrgans de cooperació intergovernamental.

---

## NOTES

- [1] León, S. & Amutz, G. [Popular reactions to external threats in federations](#), SocArXiv, May 30, doi:10.31235/osf.io/qyitm (2020)

