

# De gestión centralizada a gestión autonómica de la pandemia: desafíos y oportunidades

EsadeEcPol Insight #14 Junio 2020

## AUTORA

### Sandra León

doctora en Ciencia Política,  
investigadora sénior,  
Departamento de Ciencias  
Sociales (Universidad  
Carlos III de Madrid)

## RESUMEN EJECUTIVO

- Coordinar la respuesta a la pandemia de la Covid-19 presenta un dilema entre centralización (evitar que las medidas que se aplican en unos territorios tengan externalidades negativas en el resto) y descentralización (ajustar las medidas a las necesidades de cada territorio).
- La respuesta centralizada en España ha permitido alinear criterios, pero también ha presentado problemas de coordinación, abriendo grietas en el funcionamiento del modelo autonómico, en el reparto de responsabilidades y en el rendimiento de cuentas.
- Desde la fase 3 las Comunidades Autónomas recuperan la gestión de la crisis. Cuatro mecanismos servirán para moderar el ritmo de regreso a la normalidad:
  1. Los gobiernos autonómicos se tendrán que someter al criterio sanitario que domina la opinión pública.
  2. Una vez recuperen la iniciativa, la ciudadanía podrá evaluar su gestión de manera más clara: para un gobierno autonómico resultará costoso introducir medidas con premura que luego pueden tener que ser revertidas.
  3. Para reducir la probabilidad de que las decisiones de los gobiernos acaben siendo cooptadas por un grupo de interés, las propuestas y demandas que emerjan de la sociedad civil hacia el Gobierno deben canalizarse a través de foros multilaterales que estén regulados por el principio de la transparencia.
  4. Además de epidemiólogos, los gobiernos deberían contar en sus gabinetes de análisis y seguimiento del coronavirus con economistas o sociólogos, pues esto les permitiría tener una visión más global y ponderada de los efectos de las medidas aplicadas en ámbitos como la economía o la educación.
- El retorno de la iniciativa autonómica presenta además dos oportunidades:
  1. Los territorios pueden convertirse en laboratorios de experimentación y aprendizaje, especialmente en la regulación de dos sectores sobre los que hasta ahora el Gobierno central ha elaborado pocas directrices: el turismo y el sistema educativo. Con ello podría crearse una base común de buenas prácticas en la lucha para controlar la epidemia, destinada a ser cultivada, expandida y compartida en los órganos de cooperación intergubernamental.
  2. La autonomía de la que disponga cada gobierno autonómico para gestionar de manera descentralizada la epidemia y sus efectos debe ser compatible con el refuerzo de los mecanismos de cooperación verticales (de las autonomías con los gobiernos locales y con el central) y horizontales (con el resto de Comunidades Autónomas).

# Un difícil equilibrio

La crisis del coronavirus ha supuesto un **formidable reto de coordinación** entre el Gobierno central y los gobiernos regionales en los países descentralizados como el nuestro. Las dificultades para una cooperación efectiva entre los distintos niveles plantea una cuestión sobre el nivel de gestión de las políticas públicas en general y el de la amenaza sanitaria en particular: **¿cuál es la distribución de competencias óptima para el diseño e implementación de las políticas?**

La respuesta debería maximizar dos tipos de beneficios: los que se derivan de la coordinación centralizada y los que resultan de la gestión descentralizada.

Por un lado, **un mecanismo centralizado de coordinación evita que las medidas que se implementan en unos territorios tengan externalidades negativas en el resto** y, en consecuencia, aumente el riesgo colectivo. Se trata de un dilema clásico de acción colectiva: todos los gobiernos se benefician de un mejor control global de la pandemia pero, individualmente, cada uno prefiere regular el cierre de su economía o la limitación de la libertad de movimiento de acuerdo con el riesgo sanitario en su territorio. En consecuencia, si no hay una regla de coordinación para incorporar las externalidades negativas en las medidas contra la pandemia, la respuesta colectiva se desvía del óptimo epidemiológico.

Por otro lado, una excesiva centralización en la gestión de la pandemia tiene costes. Una decisión centralizada y uniforme impone un máximo común denominador en la limitación de la actividad económica y en la libertad de movimiento.

**Cuando la incidencia territorial de la epidemia es muy asimétrica, las medidas pueden acabar imponiendo en algunos territorios un cierre económico desproporcionado.** Además, la descentralización permite que los territorios experimenten en su respuesta frente al virus y contribuyan, así, a un aprendizaje colectivo más rápido sobre qué medidas son las más efectivas en la lucha contra la epidemia o en la adaptación de los servicios al riesgo sanitario (como la apertura de escuelas).

“La descentralización permite que los territorios experimenten en su respuesta frente al virus”

España asumirá en los próximos días un cambio de equilibrio en la gestión de la pandemia. Pasaremos de un escenario centralizado a uno donde los gobiernos autonómicos tendrán más capacidad para decidir el ritmo de normalización. Hasta ahora la autoridad sobre el confinamiento y las primeras etapas de la desescalada se ha mantenido centralizada. Una vez las Comunidades Autónomas transiten a la fase 3, serán sus gobiernos quienes tengan la última palabra. Ahora que el modelo autonómico recupera espacio en la gestión de la crisis, es necesario revisar qué carencias se han puesto de manifiesto durante estas semanas, los efectos de una gestión centralizada sobre el modelo territorial y cuáles son las claves para que el nuevo reparto de responsabilidades maximice los beneficios de una gestión descentralizada, minimizando sus costes potenciales.



La crisis del coronavirus ha supuesto un formidable reto de coordinación entre el Gobierno central y los gobiernos regionales (Foto: congreso.es)

## Lecciones autonómicas del coronavirus

La crisis del coronavirus y el reto de coordinación que ha supuesto en todos los niveles ha dejado al descubierto algunas de las carencias en el funcionamiento del Estado Autonómico. Una lista no exhaustiva incluye:

1. **Las dificultades del Ministerio de Sanidad para llevar a cabo la labor de coordinación que la Constitución reserva al Gobierno central en materia sanitaria.** La partición del Ministerio con la llegada del gobierno de coalición ha empeorado la insuficiencia de medios técnicos y humanos que este Ministerio lleva arrastrando desde la época de los recortes. La falta de capacidad del Ministerio ha sido evidente en la obtención de datos comparables entre Comunidades Autónomas sobre el impacto sanitario de la pandemia.
2. **Las necesidades de coordinación llegan a un sistema lastrado en las relaciones intergubernamentales de primer nivel político,** representadas en la Conferencia de Presidentes. Ello no solo se debe al grado de confrontación política entre el Gobierno y la oposición, sino también a la simple falta de práctica: la Conferencia solo se ha convocado dos veces en la última década, así que cuando llegó la pandemia se había perdido una oportunidad para institucionalizar su convocatoria y fortalecer este instrumento por encima de los vaivenes del ciclo político.

3. **La falta de actualización del sistema de financiación autonómica**, una reforma pendiente desde 2014, ha generado problemas entre las Comunidades Autónomas en el reparto de los fondos destinados a combatir la epidemia. Los agravios que se derivan de la falta de actualización del sistema han provocado el desacuerdo en el reparto de las transferencias, pues algunos gobiernos autonómicos han intentado que la distribución compensase los desajustes en financiación por habitante del sistema de financiación. La Comunidad Valenciana, por ejemplo, le reprochó al Gobierno que no tuviera en cuenta su infrafinanciación a la hora de repartir los nuevos recursos.
4. **Las Comunidades Autónomas han estado ausentes de las principales medidas legislativas que se han ido tomando para combatir la epidemia o sus consecuencias.** Esta ausencia no es excepcional, pues nuestro modelo territorial se caracteriza por la limitada participación de los gobiernos autonómicos en la legislación nacional (debido a la configuración y el papel legislativo del Senado). Sin embargo, en el contexto de la pandemia la ausencia ha sido más evidente, pues los gobiernos autonómicos han tenido una capacidad limitada para incidir en el marco legislativo que va a delimitar el ejercicio de sus competencias.

Tabla 1

**Lecciones del coronavirus sobre el modelo territorial**

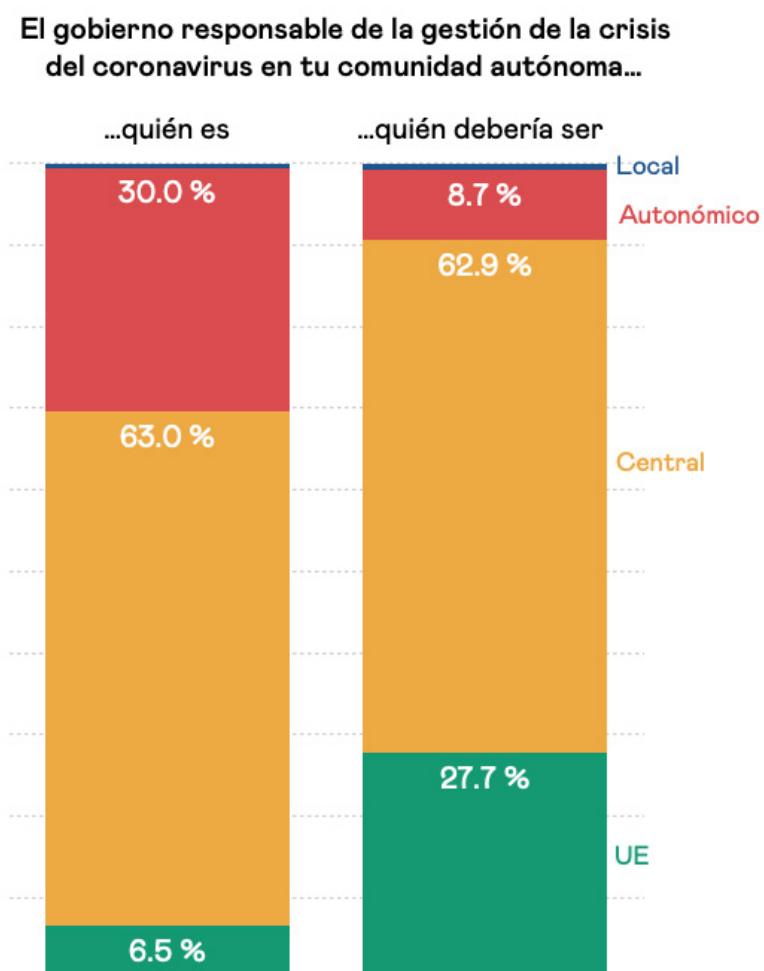
Ámbito	Problema
Ministerio de Sanidad	Falta de capacidad técnica y humana para ejercer labor de coordinación.
Conferencia de Presidentes	Esta conferencia solo se ha convocado dos veces en la última década. Su institucionalización depende del ciclo político, lo que debilita la coordinación intergubernamental al máximo nivel político.
Financiación autonómica	El modelo actual está pendiente de revisión desde 2014. Esto genera problemas en reparto de fondos para luchar contra Covid-19.
Participación autonómica en la legislación nacional	Las comunidades autónomas no co-deciden en la legislación del parlamento que les afecta.

# Estado de alarma y funcionamiento autónómico

La gestión centralizada durante el estado de alarma ha vaciado de responsabilidad el nivel autónómico, fruto del desequilibrio entre las competencias que tienen asumidas –salud pública, servicios sanitarios y sociales– y la limitada intervención sobre el diseño de las políticas para combatir la epidemia. De hecho, la mayoría de ciudadanos considera que el principal nivel de gobierno responsable de la gestión del coronavirus en sus territorios es el Gobierno central.

Figura 1  
Para la mayoría, el Gobierno central es [y debería ser] el responsable de la gestión de la crisis del coronavirus en su Comunidad Autónoma

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



Al adquirir el Gobierno central una visibilidad preponderante, se abre **un paréntesis en el rendimiento de cuentas de los gobiernos regionales**. A pesar de ser los principales responsables del estado de la salud pública y los servicios sanitarios y sociales en sus territorios, la valoración de los méritos o carencias de cada gobierno autónómico en estos ámbitos queda relegada a un segundo plano.

Otro de los efectos de la centralización del poder durante estos últimos meses es que las **relaciones intergubernamentales se han vuelto más verticales y jerárquicas**. La dinámica que ha predominado ha situado al gobierno autonómico como un actor más pasivo que activo, receptor de las decisiones del Gobierno central o solicitante ante el Ministerio de Sanidad de los cambios de fase. Este desequilibrio ha complicado la cogobernanza entre niveles de gobierno y, al depositar la responsabilidades sobre los ritmos de salida en el Gobierno central, ha promovido la exoneración de los gobiernos autonómicos de su responsabilidad.

“ Depositar las responsabilidades sobre los ritmos de salida en el Gobierno central ha promovido la exoneración de los gobiernos autonómicos de su responsabilidad ”

Por último, la centralización ha erosionado la convivencia institucional necesaria para restablecer las relaciones intergubernamentales durante la “nueva normalidad”. Es posible que el estado de alarma haya alimentado la percepción de que en los momentos de crisis **el modelo territorial autonómico puede activarse o desactivarse según las circunstancias**. Si los mecanismos de cooperación intergubernamental son irrelevantes en la gestión de la epidemia y la autonomía territorial queda en suspenso, la lealtad y la confianza entre gobiernos se resiente. Esto lastra la base sobre la que deberá sostenerse la cooperación una vez la excepcionalidad pase y las relaciones entre las Comunidades Autónomas y el Gobierno central regresen a los órganos de colaboración propios del modelo autonómico (comisiones bilaterales, conferencias sectoriales, etc.).

Tabla 2

**Efectos del estado de alarma sobre el funcionamiento del modelo territorial**

Estado de alarma	Efectos
Centralización de la autoridad en Gobierno central.	Paréntesis en el rendimiento de cuentas autonómico.
Relaciones intergubernamentales más jerárquicas y verticales.	Exoneración de las responsabilidades autonómicas.
Limitada co-gobernanza. Autonomía territorial en suspenso.	Erosiona lealtad y confianza sobre las que se sostiene cooperación intergubernamental.

# Propuestas para la gestión autónoma en la “nueva normalidad”

El principal interrogante ante un nuevo escenario donde los gobiernos autónomos recuperan la responsabilidad sobre la gestión de la crisis sanitaria y de sus consecuencias económicas en sus territorios es **cómo garantizar que durante la nueva normalidad las medidas de desescalada se adoptan a un ritmo óptimo (ni demasiado rápido, porque aumentaría el riesgo epidemiológico, ni demasiado lento porque lastraría la recuperación económica).**

Uno de los principales desafíos es evitar que las decisiones descentralizadas desemboquen en un ritmo de desescalada excesivamente rápido que aumente el riesgo sanitario colectivo. Sin embargo, existen cuatro principios que **pueden moderar ese desequilibrio:**

## 1. Sesgo sanitario

Un factor de moderación frente a una desescalada excesivamente rápida es el **sesgo de la opinión pública hacia la protección sanitaria**. Durante las primeras semanas del confinamiento, los ciudadanos otorgaban más prioridad a la contención del virus que a la recuperación económica. Estas actitudes pueden haber cambiado a medida que pasan las semanas, pero el sesgo era demasiado pronunciado para que las preferencias ciudadanas puedan convertirse en una fuente de presión a los gobiernos autónomos para rebajar las condiciones que regulen la “nueva normalidad”.

Figura 2

**Respecto a la salida gradual del confinamiento por el coronavirus y la recuperación de la actividad económica, ¿dónde te situarías? [1]**



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

## 2. Rendición de cuentas

La recuperación por parte de los gobiernos autonómicos de la capacidad de decisión sobre la gestión de la epidemia otorga más visibilidad a su acción. Con ello, su gestión estará más claramente sujeta a la **evaluación de los votantes**. En este sentido, para un gobierno autonómico puede resultar más costoso introducir medidas con premura que luego pueden tener que ser revertidas, que introducirlas a un ritmo más moderado, pero garantizando su permanencia.

Hay una **paradoja** implícita: cuanto mayor control ejerza el Gobierno central sobre la “nueva normalidad” para evitar que la regulación autonómica acabe siendo excesivamente laxa, mayor será la probabilidad de que los gobiernos autonómicos quieran incurrir en esas política. En este escenario los gobiernos autonómicos pueden defender ante los ciudadanos políticas más laxas (y populares) esperando que sea el Gobierno central quien transmita las malas noticias (que dichas políticas no cumplen con las medidas sanitarias acordadas y reguladas por el real decreto).

## 3. Multilateralidad frente a bilateralidad

Las decisiones de los gobiernos autonómicos sobre la desescalada y la regulación de la nueva normalidad estarán sujetas a presiones de distinto tipo por parte de los representantes de la sociedad civil. Para reducir la probabilidad de que las decisiones de los gobiernos acaben siendo cooptadas por un grupo de interés, las propuestas y demandas que emerjan de la sociedad civil hacia el Gobierno deben canalizarse a través de **foros multilaterales que estén regulados por el principio de la transparencia**.

## 4. Interdisciplinariedad

La pluralidad también es aplicable al perfil de expertos que asesoran al Gobierno. Además de epidemiólogos, los gobiernos deberían contar en sus gabinetes de análisis y seguimiento del coronavirus con economistas o sociólogos, pues esto les permitiría tener una visión más global y ponderada de los efectos de las medidas aplicadas en ámbitos como la economía o la educación, más allá de su impacto en el control de la epidemia.



---

Respecto a los beneficios de una gestión descentralizada, el desconocimiento sobre el virus y la falta de experiencia sobre qué medidas pueden asegurar un mejor equilibrio entre la apertura y contención del riesgo sanitario hace que la experimentación y el aprendizaje sobre qué funciona y qué no sean más necesarios que nunca, una actividad que se desarrolla más favorablemente bajo una estructura descentralizada.

- **Laboratorios de experimentación y aprendizaje.** Para hacer efectivos los potenciales beneficios asociados a una gestión descentralizada de la epidemia es necesario que las Comunidades Autónomas tomen el liderazgo. Para ello deben dar un impulso a las **relaciones horizontales**, promoviendo las reuniones entre gobiernos autonómicos para el intercambio de buenas prácticas –qué funciona y qué no– en el control de los contagios y en las medidas de apertura. Así, los territorios pueden convertirse en **laboratorios de experimentación y aprendizaje**, especialmente en la regulación de dos sectores sobre los que hasta ahora el Gobierno central ha elaborado pocas directrices: el turismo y el sistema educativo. Ello permitiría a las autonomías recuperar el liderazgo perdido durante la gestión de la crisis y aceleraría el aprendizaje conjunto, a través de la multiplicación de las pruebas de ensayo/error por todo el territorio, sobre qué medidas son más exitosas.
- **Más cooperación.** En todo caso, la autonomía de la que disponga cada gobierno regional para gestionar de manera descentralizada la epidemia y sus efectos debe ser compatible con el **refuerzo de los mecanismos de cooperación en todos los niveles**, verticales (de las autonomías con los gobiernos locales y con el Gobierno central) y horizontales (con el resto de Comunidades Autónomas).

Los órganos de cooperación deben estar mejor engrasados mediante la creación, dentro de las Conferencias Sectoriales, de órganos específicos sobre la Covid-19 que tengan como propósito el intercambio de información y el seguimiento permanente de la evolución de los efectos de la epidemia en distintos sectores (especialmente en educación y servicios sociales) y de las medidas que se han puesto en marcha en distintos territorios para contrarrestarlos.

Los parlamentos autonómicos no pueden ser ajenos a lo que se discuta en dichos órganos, como ocurre en la actualidad, y deben exigir un seguimiento de los acuerdos y la información intercambiada en los órganos de cooperación intergubernamental.

- **Acervo común de buenas prácticas.** La gestión descentralizada no debe concebirse como una atomización de decisiones independientes. Los avances y retrocesos de cada gobierno autonómico deben ser puestos a disposición de un **acervo común de buenas prácticas** en la lucha para controlar la epidemia, y ese acervo común debe ser cultivado, expandido y compartido en los órganos de cooperación intergubernamental.

---

## NOTAS

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

