

## INFORME

### GESTIÓN MULTINIVEL DE CRISIS: COVID-19. RESPUESTAS EN SISTEMAS POLÍTICOS FEDERALES Y DESCENTRALIZADOS

*MULTILEVEL CRISIS MANAGEMENT: COVID-19 RESPONSES IN FEDERAL AND DECENTRALISED POLITIES*

por **Marius Guderjan**

Investigador Senior, Freie Universität Berlin

y **Johanna Schnabel**

Profesora de Ciencia Política, Freie Universität Berlin

Cómo citar este artículo / Citation:

Guderjan, Marius y Schnabel, Johanna (2023):  
Gestión multinivel de crisis: Covid-19. Respuestas  
en sistemas políticos federales y descentralizados, en:  
Cuadernos Manuel Giménez Abad, nr. 26.

DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM23.0201>

## RESUMEN

En los sistemas multinivel, (al menos) dos órdenes de gobierno son responsables de la gestión de las crisis. Resulta esencial comprender cómo afrontan estos sistemas una crisis de gran envergadura como la de COVID-19. A partir de una revisión de la literatura sobre la gestión de crisis en sistemas federales y otros sistemas multinivel, este texto analiza las ventajas y desventajas de la descentralización y la coordinación intergubernamental cuando se trata de la gestión de choques externos.

**Palabras clave:** COVID-19, sistemas multinivel, coordinación, federalismo, crisis

## ABSTRACT

In multilevel systems, (at least) two orders of government are responsible for crisis management. It is essential to understand how these systems deal with a major crisis such as COVID-19. Based on a review of the literature on crisis management in federal and other multilevel systems, this contribution discusses the advantages and disadvantages of decentralisation and intergovernmental coordination when it comes to the management of external shocks.

**Keywords:** COVID-19, multilevel systems, coordination, federalism, crisis

## I. INTRODUCCIÓN

La pandemia de COVID-19 fue una crisis multidimensional que afectó gravemente a la salud pública, el bienestar social y la economía. Para proteger y apoyar a sus ciudadanos y los diferentes sectores económicos, los gobiernos establecieron una amplia gama de medidas de salud pública, así como sociales, fiscales y económicas, que variaron significativamente de un país a otro en cuanto a su calendario, amplitud y alcance (Weder di Mauro 2021). Mientras que la mayoría de los gobiernos adoptaron un enfoque de “lo que haga falta”, otros aplicaron políticas más selectivas. En los sistemas multinivel, (al menos) dos órdenes de gobierno son responsables de la gestión de las crisis. Mientras que los gobiernos centrales utilizaron sus amplios poderes y recursos para hacer frente a la crisis y asumieron un papel de coordinación, los gobiernos subnacionales prestaron servicios públicos esenciales y asistieron inmediatamente a su población. Estos últimos también desempeñan un papel importante en la recuperación económica al ser responsables de casi un tercio del gasto público, y más de la mitad de las inversiones públicas para la recuperación en la Unión Europea (UE) (CDR 2021: 64).

En este contexto, es esencial comprender cómo afrontan los sistemas multinivel una crisis de gran envergadura como la de COVID-19. A partir de una revisión de la literatura sobre la gestión de crisis en sistemas federales y otros sistemas multinivel, esta contribución analiza las ventajas y desventajas de la descentralización y la coordinación intergubernamental cuando se trata de la gestión de choques externos. A continuación, se centra en los efectos descentralizadores de la pandemia y presenta ejemplos de distintos países para poner de relieve las variaciones en las respuestas de los distintos sistemas multinivel.<sup>1</sup>

## II. DESCENTRALIZACIÓN Y GESTIÓN DE CRISIS

Se suele citar la eficacia, la proximidad, la responsabilidad y el aumento de la legitimidad como efectos positivos de la descentralización. La literatura “clásica” sobre federalismo fiscal sostiene que las políticas y servicios públicos descentralizados están más cerca de las necesidades y preferencias de los ciudadanos y, por tanto, aumentan el compromiso político de estos (Musgrave 1959; Buchanan 1965; Oates 1972). Los beneficios de la elaboración descentralizada de políticas aumentan potencialmente cuando las necesidades sociales y económicas de las jurisdicciones territoriales difieren significativamente (Tiebout 1956). En una “carrera hacia la cima”, las regiones pueden mejorar sus servicios públicos o sus normas reguladoras para atraer a las empresas (Weaver 2020: 165).<sup>2</sup> Así pues, en ausencia de externalidades, desigualdades y economías de escala, las políticas públicas deberían diseñarse y aplicarse en el nivel de gobierno más bajo capaz de realizar estas tareas con eficacia (Prud’homme 1994).

En relación con la COVID-19, la OCDE (2020) destacó las ventajas de las respuestas flexibles e innovadoras “de abajo arriba” a la pandemia, que “cre[aron] espacio para que los gobiernos regionales y locales reaccionaran y respondieran rápidamente”. La capacidad de los gobiernos regionales y locales para trabajar como “laboratorios de la democracia” (Weaver 2020: 157) permite experimentar con soluciones innovadoras y compartir las mejores prácticas (Besley, Case 1995; Ayala *et al.* 2021). De acuerdo

1. La contribución se basa en los trabajos del proyecto LEGITIMULT que está financiado por la Unión Europea en el marco del programa Horizonte Europa, convocatoria HORIZON-CL2-2021-DEMOCRACY-01, GA nº 101061550.

2. Sin embargo, hay pocas pruebas empíricas de ello más allá de la oferta educativa.

con el “modelo de competencia por el rasero” (Case, Rosen 1993; Besley, Case 1995; Allers, Elhorst 2005), los gobiernos subnacionales observan a sus vecinos y adoptan políticas adaptadas a sus respectivas situaciones. Dado que las políticas fracasadas tienen menos probabilidades de ser copiadas por otros, los costes sociales, financieros y económicos del fracaso de las políticas, por el contrario, se contienen regional o localmente (Kropp, Schnabel 2021). Una crisis sin precedentes como la pandemia de COVID-19 presentó una ocasión obvia para que los países, las regiones y los municipios buscaran las estrategias más acertadas para hacer frente a las implicaciones sociales y económicas. Como dijo Saunders (2022: 381) “Algunas de [...] las primeras acciones locales estaban bien orientadas y eran eficaces, anticipando estrategias que en última instancia se adoptarían en otros lugares”. En Argentina, Canadá, India y Kenia se introdujeron medidas de contención en un pequeño número de jurisdicciones, que posteriormente fueron adoptadas por otras. En Australia, las estrictas medidas de cuarentena de Victoria en la fase inicial de la pandemia fueron una respuesta a los errores cometidos inicialmente por otros Estados y sirvieron de modelo para perfeccionar la normativa sobre cuarentena. En Alemania, las primeras restricciones de Baviera y el sistema de indicadores de incidentes de Berlín también se adoptaron en los demás *Länder* (Chattopadhyay, Knüpling 2022: 298). A su vez, el análisis de la región de Asia-Pacífico (que incluye Australia, India, Malasia, Nepal, Pakistán y las Islas Salomón) demuestra hasta qué punto los enfoques fuertemente centralizados socavaron el conocimiento y la capacidad de respuesta a las condiciones locales, así como la legitimidad de las medidas (Saunders 2021: 8).

A pesar de las ventajas de la descentralización, la centralización facilita una toma de decisiones rápida y coherente (Hegele, Schnabel 2021: 1055), lo que es especialmente importante para afrontar eficazmente una crisis, sobre todo al principio (OCDE 2020). Además, las ventajas de adaptar las medidas sociales, fiscales y económicas a las necesidades locales pueden verse superadas por las economías de escala, que reducen los costes de la prestación centralizada de servicios (Oates 1972). La redistribución interregional justa y equitativa y la eficacia también se destacan a menudo como efectos positivos de la centralización (por ejemplo, Treisman 2007; Bednar 2009; Feld y Schaltegger 2017). En particular, cuando existen fuertes desigualdades territoriales, potencial de economías de escala o riesgo de efectos indirectos negativos, los gobiernos subnacionales no son los proveedores óptimos de políticas públicas (Prud’homme 1994). Las disparidades territoriales en cuanto a riqueza y capacidad fiscal pueden conducir a una competencia perjudicial y los ciudadanos pueden trasladarse a lugares con mejores servicios públicos o impuestos más bajos (Buchanan 1965; Boadway, Shah 2009). Los recortes en los servicios públicos pueden dar lugar a una “carrera a la baja” entre jurisdicciones subnacionales (Bordignon *et al.* 2003; Redoano 2003; Solé-Ollé 2003 y 2006).

Aunque una amplia gama de estudios sugiere que las crisis desencadenan la centralización (Cabrera-Castellanos, Lozano-Cortés 2008; Martínez-Vázquez, Humo 2011; Bos 2012; Arnold *et al.* 2020; Canavire-Bacarreza *et al.* 2021), la evidencia empírica es más compleja y sugiere que el grado de la centralización depende, entre otras cosas, de la naturaleza de una crisis. Basándose en un estudio de países no pertenecientes a la OCDE, Cadaval *et al.* (2022), por ejemplo, observaron que las catástrofes naturales desencadenan la centralización, lo que explican por la mayor capacidad del gobierno central para movilizar recursos adicionales en las primeras fases de una crisis y las reformas institucionales aplicadas tras ella. Por el contrario, Mello y Tovar (2022) concluyeron que las catástrofes naturales dan lugar a un incremento del gasto público subnacional en servicios de gestión de crisis y en la recuperación posterior a la crisis.

En el caso de los conflictos militares internos, Cadaval *et al.* (2022) observaron un aumento de los poderes subnacionales, ya que los acuerdos de paz suelen incluir la

descentralización para contener las fuerzas centrífugas, y también pueden implicar generosos acuerdos de descentralización asimétrica.

Dardanelli *et al.* (2019: 206) hallaron casos de centralización durante las crisis económicas, pero sostienen que se producen de forma diferente en las distintas federaciones. Canavire-Bacarreza *et al.* (2021) y Bos (2012) presentan datos de varios países sobre la recentralización (aunque solo temporal) del gasto durante las crisis económicas, mientras que los ingresos parecen verse menos afectados. Cadaval *et al.* (2022) confirman que las recesiones económicas no tienen efectos duraderos en la de/centralización de competencias. La proporción de gastos de la Administración central suele aumentar durante una crisis económica, aunque sólo ligera y temporalmente, mientras que la proporción de ingresos de la Administración central no se ve afectada por las crisis económicas. Del mismo modo, Arnold *et al.* (2020) sostienen que la crisis financiera mundial (2007-2008) no provocó una centralización de los ingresos ni en los Estados unitarios ni en los federales. Esto se debe a que las reformas tributarias y los cambios en las disposiciones fiscales suelen ser más controvertidos que la alteración del gasto en ámbitos políticos específicos. Sin embargo, al mismo tiempo, las políticas de austeridad de los gobiernos centrales limitaron las decisiones efectivas de gasto de las autoridades subnacionales (Vampa 2021: 607).

Los gobiernos centrales desempeñaron un papel extraordinario en la adopción de las primeras respuestas sociales, económicas y fiscales a la COVID-19. Esto fue especialmente evidente en la UE, donde se adoptaron grandes medidas económicas a través del plan de recuperación Next Generation EU (NGEU) y el Marco Financiero Plurianual 2021-2027. Los Estados miembros suspendieron temporalmente el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y generaron recursos adicionales mediante la aprobación de un presupuesto (temporalmente) desequilibrado (Truchlewski *et al.* 2021). Si bien los gobiernos centrales tienen la capacidad jurídica y financiera para realizar gastos anticíclicos, la aplicación de políticas de desempleo y asistencia social dependió de los acuerdos existentes en los distintos niveles de gobierno (Rocco *et al.* 2020). En los países federales, los gobiernos subnacionales suelen ser los primeros en reaccionar prestando servicios públicos esenciales, como la asistencia social y la educación, y pueden ayudar inmediatamente a su población. Sin embargo, como sus competencias para recaudar ingresos son limitadas, siguen dependiendo de las transferencias federales, ya sea en forma de impuestos compartidos, subvenciones *ad hoc* o pagos de compensación fiscal. Por tanto, aunque cabría esperar tendencias centralizadoras en el transcurso de la pandemia, similares a las de otras crisis, los análisis sobre los efectos de la COVID-19 en el equilibrio de poder en los sistemas multinivel no ofrecen conclusiones claras.

Varios estudios (Bloom *et al.* 2022; Steyler 2022) afirman que la pandemia provocó la centralización en la mayoría de los sistemas federales y otros sistemas multinivel, aunque a menudo sólo de forma temporal y no uniforme (Steyler 2022: 397). Algunos ejemplos son Argentina, Austria, India, Italia, España, Alemania, Francia, Nigeria, Sudáfrica y el Reino Unido (Vampa 2021; Steyler 2022: 416). Sin embargo, Chattopadhyay y Knüpling (2022: 293) sugirieron que, a excepción de Bélgica, Italia, Nigeria, España y Suiza, los estados multinivel reasignaron competencias hacia arriba durante la pandemia. Según Vampa (2021), en algunos casos la centralización formaba parte de un consenso entre gobiernos (Bélgica), mientras que en otros se impuso a los gobiernos subnacionales sin (Francia) o contra su resistencia (Italia), mientras que en otros los gobiernos subnacionales exigían un papel más fuerte del gobierno central (España) (Kölling 2022: 208). A finales de 2020, muchos estados federales y multinivel habían declarado el estado de emergencia (Chattopadhyay, Knüpling 2022: 293) autorizando al gobierno central a centralizar la gestión de la crisis e intervenir en los asuntos subnacionales (Steyler 2022: 401 y ss.). España es uno de los múltiples ejemplos en

los que el gobierno central activó el „estado de alarma“ y adoptó un enfoque descendente durante la primera oleada de la pandemia (Chattopadhyay, Knüpling 2022: 284; Saunders 2022: 382). En Italia, el gobierno central también declaró el estado de emergencia y adoptó inicialmente normativas nacionales que las regiones no pudieron resistir. La centralización de las respuestas a la COVID-19 entró en conflicto con las competencias de las regiones en materia de política sanitaria, lo que dio lugar a disputas constitucionales y mermó la eficacia de las medidas (Palermo 2022: 105 y ss.; Bressanelli, Natali 2023: 29 y ss.).

A pesar del estado de emergencia, en muchos países en los que la política sanitaria es un poder compartido o en los que el gobierno federal adopta marcos políticos, los gobiernos subnacionales aplicaron la política sanitaria con distintos grados de discrecionalidad (Saunders 2022: 380), aplicaron restricciones, organizaron planes de prueba y rastreo y aplicaron medidas de alivio de la COVID-19 que respondían a las necesidades locales (Chattopadhyay, Knüpling 2022). En junio de 2020, por ejemplo, el gobierno español se dio cuenta de que dependía de la cooperación de las Comunidades Autónomas para contener la pandemia de forma eficaz y adoptó un enfoque más descentralizado y consensuado (Kölling 2021: 122).

En muchos países, los gobiernos subnacionales disponen de importantes recursos financieros para adoptar y aplicar medidas sociales y económicas para hacer frente a una crisis (Chattopadhyay *et al.* 2022). Aun así, operaban en un marco asimétrico, en el que las haciendas nacionales controlaban en gran medida la planificación financiera (Maher *et al.* 2020). Además, en la mayoría de los países, el gobierno central controla las principales fuentes de ingresos, mientras que muchos gobiernos subnacionales se enfrentaron a presiones financieras debido a la crisis (Maher *et al.* 2020; Capano, Lippi 2021). Al recibir menos impuestos durante la pandemia, pero tener que soportar costes significativos para la aplicación de las medidas contra la COVID-19, los gobiernos subnacionales se hicieron cada vez más dependientes de las transferencias del gobierno central. Sin embargo, las restricciones financieras también significaron que las transferencias regulares a los gobiernos subnacionales se redujeran gradualmente. En su lugar, los gobiernos centrales reasignaron el gasto a subvenciones especiales destinadas a gastos relacionados con la COVID-19 (Steyler 2022: 414 y ss.). Estos recursos no siempre estaban estrictamente vinculados a la COVID-19, sino que podían ser utilizados por los gobiernos regionales para abordar la recuperación social y económica a largo plazo. En España, por ejemplo, el Gobierno central aprobó un fondo incondicional no reembolsable de 16.000 millones de euros para que las Comunidades Autónomas financiaran la gestión de la crisis y aumentaran la capacidad de recuperación económica (Kölling 2022: 212).

No obstante, la OCDE (2020) planteó serias preocupaciones sobre el impacto fiscal de la crisis en los gobiernos subnacionales, lo que subrayó la necesidad de otorgar más competencias fiscales a los gobiernos regionales y locales para apoyar la recuperación económica. Los recursos financieros de los gobiernos se vieron gravemente afectados por la pandemia y la recuperación de la sostenibilidad fiscal a largo plazo y la gestión de la deuda pública será uno de los principales retos en los próximos años. Tanto para los gobiernos centrales como para los subnacionales, esto tendrá graves repercusiones en su capacidad para aplicar políticas públicas.

### III. LA COORDINACIÓN MULTINIVEL DE CRISIS

En los sistemas multinivel, los gobiernos pueden, en principio, tomar sus propias decisiones dentro de su ámbito de competencia exclusiva. Aunque suele haber incentivos institucionales para coordinarse, incluso en ausencia de tales incentivos, la

coordinación puede ser deseable para reducir las externalidades negativas (Kennett 1998), contener la competencia perjudicial (Braun 2006), evitar conflictos intergubernamentales (Cameron, Simeon 2002; Watts 2008; Parker 2015; Wasserfallen 2015) y prevenir incoherencias, fragmentación, redundancias, contradicciones y duplicaciones (Peters 1998 y 2015; Bouckaert *et al.* 2010; Jensen *et al.* 2014). Mediante la coordinación, los gobiernos también pueden realizar economías de escala (Painter 1998; Bouckaert *et al.* 2010), participar en el aprendizaje de políticas (Füglister 2012; Füglister, Wasserfallen 2014; Wallner 2014) y lograr la equidad en la prestación de servicios públicos (Thorlakson 2003: 16; Bolleyer 2006). Los beneficios de la coordinación son especialmente visibles en tiempos de crisis (Boin, Bynander 2016; Migone 2020).

La revisión de diferentes estudios sugiere que, aunque los enfoques descentralizados presentan ventajas convincentes, la complejidad de los marcos formales multinivel, especialmente la necesidad de coordinación entre gobiernos, supone un obstáculo para la gestión eficaz de las crisis (Caravita *et al.* 2021). La gobernanza multinivel aumenta la complejidad de la toma de decisiones, difumina la responsabilidad y la rendición de cuentas por los resultados, crea trampas de toma de decisiones conjuntas que limitan el margen de maniobra y requiere capacidades adicionales para resolver conflictos (Scharpf 1988; Peters, Pierre 2004; Papadopoulos, Piattoni 2019). En el caso de una crisis a escala de una unidad constitutiva, sin embargo, es probable que las acciones de un gobierno regional o local afecten a sus vecinos (Cadaval *et al.* 2022). Dado que la movilidad transfronteriza y los flujos comerciales generan problemas comunes para las sociedades y economías de los distintos territorios, varios estudios subrayan la importancia de coordinar las respuestas políticas para hacer frente a las crisis de forma eficaz y rentable (King 1984; Treisman 1999; De Mello 2000; Martínez-Vázquez *et al.* 2017).

Varios estudiosos argumentaron que los sistemas federales tuvieron dificultades para tomar decisiones rápidas y coherentes durante la pandemia de COVID-19 debido a la necesidad de coordinar las respuestas políticas (Paquet, Schertzer 2020; Navarro, Velasco 2022). Otros, sin embargo, destacaron la importancia de la coordinación intergubernamental para la gestión eficaz de la crisis (Chattopadhyay, Knüpling 2022: 294). Tanto la coordinación vertical como la horizontal fueron especialmente importantes en el sistema multinivel de la UE. Para comprender las nuevas estructuras de gobernanza que apoyaban la toma de decisiones y la aplicación del programa NGEU, los expertos propusieron el término “europeización coordinada” (Ladi y Wolff, 2021). A diferencia de las formas descendentes de europeización, la europeización coordinada se basa en la consulta entre los Estados miembros, así como entre la UE y los Estados miembros, para desarrollar y aplicar soluciones políticas viables (Schramm *et al.* 2022). Sin embargo, las consultas se limitaron a los gobiernos centrales. Mientras que la Política de Cohesión de la UE exige a la Comisión y a los Estados miembros que colaboren con los gobiernos subnacionales en el diseño y la ejecución de los programas, para los NGEU se dio prioridad a la rápida ejecución de los programas frente a la necesidad de aprobar acuerdos vinculantes a varios niveles (entre la Comisión, los Estados miembros y los gobiernos subnacionales) (Crescenzi *et al.* 2021). Por lo tanto, aunque sus competencias legislativas y administrativas se vieron afectadas, los gobiernos subnacionales tuvieron poco que decir en el diseño de las reformas y medidas adoptadas por los gobiernos nacionales.

Según la OCDE (2020), el éxito de las respuestas a la COVID-19 dependió principalmente de la capacidad de los gobiernos de coordinar las respuestas a la crisis para evitar una gestión desarticulada de la crisis, y menos del grado de de/centralización o de la naturaleza del sistema multinivel. Como ilustra la experiencia de Suiza durante la primera oleada, la falta de coordinación con los gobiernos regionales generó fricciones, puso en peligro la aplicación por parte de los gobiernos regionales y dejó poco margen para los ajustes locales (Hegele, Schnabel 2021: 1070; Schnabel *et al.* 2023).

Basándose en la frecuencia e intensidad de la coordinación intergubernamental, Saunders (2022: 387 y ss.) y Chattopadhyay y Knüpling (2022: 279) identificaron a grandes rasgos tres enfoques de la gestión de crisis. Primero, mando centralizado sobre la mayoría de las medidas sin coordinación con los gobiernos subnacionales (por ejemplo, Etiopía, India, Italia, Kenia, Malasia, Nepal, México, Nigeria, Pakistán, Rusia, España, Sudáfrica y el Reino Unido). En segundo lugar, acciones unilaterales a distintos niveles con escasa colaboración vertical entre gobiernos (por ejemplo, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Brasil y EE.UU.). En tercer lugar, una fuerte coordinación vertical entre los gobiernos centrales y subnacionales (por ejemplo, Alemania, Argentina, Australia, Austria, Canadá, India y Suiza<sup>3</sup>). Como demuestra el caso de Austria, el control centralizado y la toma de decisiones coordinada no se excluían mutuamente, sino que garantizaban la adopción de medidas a escala estatal al tiempo que ofrecían oportunidades para tener en cuenta las condiciones locales específicas (Hegele, Schnabel 2021: 1069; Chattopadhyay, Knüpling 2022: 287 y ss.).

Casi la mitad de los países de la OCDE introdujeron nuevos mecanismos institucionales para coordinar sus actuaciones (OCDE 2022). En algunos Estados, como Bélgica y el Reino Unido, los órganos centrales de coordinación se complementaron, de forma permanente u ocasional, con representantes de los gobiernos subnacionales (Saunders 2022: 388). Entre enero y junio de 2020, los Gobiernos del Reino Unido, Escocia y Gales utilizaron el Comité de Contingencias Civiles (COBR) y grupos ministeriales de aplicación de políticas específicas para coordinar sus medidas de bloqueo, un Plan de Acción contra el Coronavirus conjunto y la Ley contra el Coronavirus de 2020. Posteriormente, sin embargo, adoptaron medidas divergentes y comunicaciones contrapuestas (Guderjan 2023: 211). En el caso de Bélgica, las reuniones frecuentes solo ayudaron en parte a evitar duplicidades y contradicciones entre niveles (Chattopadhyay, Knüpling 2022: 390 y ss.), y en España, las reuniones frecuentes no significaron necesariamente una toma de decisiones más conjunta. Los mecanismos intergubernamentales existentes facilitaron la coordinación de la gestión de crisis de la pandemia (Lecours *et al.* 2021). “La densa red de relaciones intergubernamentales de Alemania”, por ejemplo, permitió acciones rápidas y coordinadas a lo largo de las distintas fases de la pandemia (Chattopadhyay, Knüpling 2022: 287 y ss.).

Aunque unos marcos constitucionales claros reforzaron la transparencia y la rendición de cuentas en la toma de decisiones sobre la gestión de crisis, las interacciones entre los ejecutivos solían ser espontáneas y *ad hoc*, sin control parlamentario (Saunders 2022: 394). Aparte de la asignación de poderes y la solidez de los acuerdos intergubernamentales, la integración territorial del sistema de partidos, la selección del ejecutivo y la presión de los problemas determinaron si los distintos niveles de gobierno coordinaban sus acciones y cómo lo hacían (Lecours *et al.* 2021; Vampa 2021; Saunders 2022: 376; Schnabel, Hegele 2022: 544).

La dinámica competitiva de los sistemas de partidos fragmentados territorialmente en Italia, España y el Reino Unido establece límites claros a la colaboración intergubernamental (Vampa 2021). A pesar de disputas territoriales similares y de la fragmentación regional de los partidos políticos en Bélgica (Bursens *et al.* 2023: 391), Canadá (Lecours *et al.* 2022: 522 y ss.; Steytler 2022: 399) y España, la relevancia de la pandemia también obligó a los partidos regionalistas y centralistas a trabajar juntos.

En Alemania, los sistemas de partidos parlamentarios e integrados y una larga experiencia con coaliciones en ambos órdenes de gobierno fomentaron una coordinación

3. En Suiza, esto no empezó hasta después de la primera oleada.

intergubernamental eficaz a la vez que contenían los conflictos (Vampa 2021: 613 y ss.). Debido a la personalización de la política en un sistema presidencial, en los Estados Unidos bajo el Presidente Trump, el sistema de partidos integrado fomentó el cambio de culpas y la búsqueda de chivos expiatorios entre demócratas y republicanos (Lecours *et al.* 2021). En las federaciones presidenciales de Brasil, México y Nigeria, el partidismo también impidió la toma conjunta de decisiones y condujo a una distribución sesgada de los recursos entre las jurisdicciones (Steytler 2022: 399). No obstante, incluso en los casos en los que el compromiso vertical fue ineficaz, se produjo una coordinación horizontal entre gobiernos congruentes con los partidos, como ocurrió en EE.UU. o Brasil (Saunders 2022: 382).

#### IV. CONCLUSIÓN

El brote de COVID-19 supuso un reto para los sistemas multinivel, no sólo desde el punto de vista social y económico, sino también político. A partir de una revisión de los estudios existentes, este texto resume y analiza cómo la dinámica multinivel configuró la gestión de crisis durante la pandemia.

En cuanto al tema de tendencias de descentralización/centralización durante la gestión de los choques externos y, en particular, de la COVID-19, los resultados son muy poco concluyentes. Mientras que el aprendizaje mutuo de medidas y la capacidad de respuesta a las condiciones locales hablan en favor de una respuesta descentralizada a las crisis, las acciones centralizadas facilitan una toma de decisiones rápida y coherente, así como la movilización de los recursos necesarios para contener el impacto de los choques externos. En algunos Estados, las competencias se centralizaron durante la pandemia sin mutuo acuerdo o por consenso con los gobiernos subnacionales. En muchos casos, los gobiernos centrales asumieron responsabilidades e intervinieron en los asuntos subnacionales declarando el estado de emergencia, aunque en la mayoría de los casos esto sólo duró temporalmente. Las distintas valoraciones sobre si se centralizaron o no las competencias también reflejan las diferentes interpretaciones, a menudo implícitas o poco claras, de lo que constituye la descentralización en caso de crisis. Además, los análisis se centran en distintas fases de la pandemia y aún no han examinado el resultado final. Incluso cuando los gobiernos centrales asumieron más competencias y controlaron los principales instrumentos financieros, el papel de los gobiernos subnacionales en la aplicación de las decisiones fue esencial. Sin embargo, estos últimos tuvieron que sufragar en parte los costes de la salud y la seguridad públicas, así como las medidas sociales y económicas, lo que supondrá una enorme carga para sus presupuestos durante mucho tiempo. Aunque el requisito de coordinar la gestión de crisis puede ralentizar las respuestas en algunos sistemas federales, parece existir un amplio consenso en que las consultas y los acuerdos a varios niveles fueron importantes para que las actuaciones fueran eficaces y coherentes. La eficacia del trabajo conjunto de los gobiernos dependió de la asignación de poderes, la disponibilidad y el conocimiento de los acuerdos intergubernamentales, así como de la integración territorial del sistema de partidos, la selección del ejecutivo, la presión de los problemas y el tipo de política. Los sistemas de partidos fragmentados tienden a fomentar la competencia más que la cooperación. Sin embargo, no siempre fue así, y un sistema de partidos integrado no evitaba necesariamente los conflictos; por ejemplo, cuando se combinaba con un sistema presidencialista, el partidismo de los partidos provocaba el desplazamiento de culpas y favorecía a los gobiernos subnacionales dirigidos por el mismo partido que la administración central.

Este texto ha proporcionado una visión general de la manera en que los sistemas multinivel afrontaron la COVID-19, aún queda la necesidad de nuevas investigaciones para comprender la toma de decisiones en lo que respecta al autogobierno, el



gobierno compartido y las relaciones intergubernamentales. Teniendo en cuenta las circunstancias extremas en las que los gobiernos tuvieron que tomar medidas rápidas y extraordinarias que se desviaban de los procedimientos normales, durante la pandemia han surgido cuestiones sobre la legitimidad política de estas medidas. En los sistemas multinivel, donde las responsabilidades y la rendición de cuentas pueden ser difusas o controvertidas, esto es especialmente importante. Examinar la legitimidad de las medidas COVID-19 en relación con la asignación de autoridad legislativa, las responsabilidades de ejecución y los incentivos para la coordinación de los distintos gobiernos puede, por tanto, apoyar el desarrollo de un modelo de gobernanza legítima de crisis en sistemas multinivel.

**BIBLIOGRAFÍA**

- ALLERS, MAARTEN A.; ELHORST, J. PAUL (2005): Tax Mimicking and Yardstick Competition among Local Governments in the Netherlands, en: *International Tax and Public Finance* 12(4), pp. 493-513.
- ARNOLD, Tobias; MUELLER, Sean; VATTER, Adrian (2020): Choque o diseño: ¿Qué impulsa la descentralización fiscal? A comparative Analysis of Twenty-Nine OECD Countries, 1995-2017, en: *Publius: The Journal of Federalism* 51(1), pp. 1-26.
- AYALA, Luis; HERRERO, Ana; MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, Jorge (2021): Beneficios de bienestar en sistemas fiscales altamente descentralizados: Evidence on interregional mimicking”, en: *Papers in Regional Science* 100(5), pp. 1178-1208.
- BEDNAR, Jenna (2009): *La federación robusta: Principios de diseño*, Cambridge.
- BENZ, Arthur; PAPADOPOULOS, Yannis (2006): Actores, instituciones y gobernanza democrática: Comparing across levels, en: Benz, Arthur; Papadopoulos, Yannis (eds.): *Governance and democracy. Comparing national, European and international experiences*, Abingdon, 273-295.
- BESLEY, Timothy; CASE, Anne (1995): Incumbent behavior: Vote seeking, tax setting and yardstick competition, en: *American Economic Review* 85(1), pp. 25-45.
- BLOOM, David E.; KUHN, Michael; PRETTNER, Klaus (2022): “Modern Infectious Diseases: Macroeconomic Impact and Policy Responses”, en: *Journal of Economic Literature* 60(1), pp. 85-131.
- BOADWAY, Robin; SHAH, Anwar (2009): *Fiscal Federalism. Principles and Practices of Multiorder Governance*, Cambridge.
- BOIN, Arjen; FREDRIK Bynander (2016): Explaining success and failure in crisis Coordination, en: *Geografiska Annaler: Serie A, Geografía Física* 97(1): pp. 123-135.
- BOLLEYER, Nicole (2006): La dinámica federal en Canadá, Estados Unidos y Suiza: How substates’ internal organization affects intergovernmental relations, en: *Publius: The Journal of Federalism* 36(4): pp. 471-502.
- BORDIGNON, Massimo; CERNIGLIA, Florianna; REVELLI, Federico (2003): In search of yardstick competition: A spatial analysis of Italian municipality property tax setting, en: *Journal of Urban Economics* 54, pp. 199-217.
- BOS, Frits (2012): Four Centuries of Fiscal Decentralisation in the Netherlands in View of Different Economic Theoretic Perspectives, en: *OECD Journal on Budgeting* 2, pp. 1-54.
- BOUCKAERT, Geert; PETERS, B. Guy; VERHOEST, Koen (2010): *La coordinación de las organizaciones del sector público: Shifting patterns of public management*, Houndmills.
- BRAUN, Dietmar (2006): Between market-preserving federalism and intergovernmental coordination: The case of Australia, en: *Revista Suiza de Ciencias Políticas* 12(2): pp. 1-36.
- BRESSANELLI, Eduardo; NATALI, David (2023): Italy: Contested Centralisation Amid Political Uncertainty, en: Lynggaard, Kennet; Jensen, Mads Dagnis; Kluth, Michael (eds.): *Governments’ Responses to the Covid-19 Pandemic in Europe: Navigating the Perfect Storm*, Cham, pp. 29-39.
- BUCHANAN, James M. (1965): Una teoría económica de los clubes, en: *Economica* 32, pp. 1-14.

- BURSENS, Peter; POPELIER, Patricia; VERHOEST, Koen (2023): Bélgica: Cooperation Out of Necessity and Confirmation of Executive Dominance, en: Lynggaard, Kennet; Jensen, Mads Dagnis; Kluth, Michael (eds.): Governments' Responses to the Covid-19 Pandemic in Europe: Navigating the Perfect Storm, Cham, pp. 387-396.
- CABRERA-CASTELLANOS, Luis; LOZANO-CORTÉS, René (2008): Decentralization and Fiscal Federalism in Mexico, MPRA Paper 10572, Munich Personal RePEc Archive. <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/10572/>; (07.07.2023).
- CADAVAL Sampedro, Maria; HERRERO-ALCALDE, Ana; LAGO-PEÑAS, Santiago; MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge (2022): Extreme Events and the Resilience of Decentralized Governance, GEN Documento de Trabajo A 2022 - 12, Red de Investigación en Gobernanza y Economía, Universidade de Vigo. <http://infogen.webs.uvigo.es/WP/WP2212.pdf> (07.07.2023).
- CAMERON, David; SIMEON, Richard (2002): Intergovernmental relations in Canada: The emergence of collaborative federalism, en: Publius: The Journal of Federalism 32(2): pp. 49-71.
- CANAVIRE-BACARREZA, Gustavo; SALAS, Pablo E.; MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, Jorge (2021): The Effect of Crises on Fiscal and Political Recentralization: Large Panel Evidence, International Center of Public Policy Working Papers 21-11, Georgia State University, Atlanta. <https://icepp.gsu.edu/files/2021/07/21-11-Crises-and-Recentralization.pdf> (07.07.2023).
- CAPANO, Giliberto; LIPPI, Andrea (2021): Decentralization, policy capacities, and varieties of first health response to the COVID-19 outbreak: Evidence from three regions in Italy, en: Journal of European Public Policy 28(8), pp. 1197-1218.
- CARAVITA, Beniamino; BARBARESCHI, Simone; SEVERA, Francesco; Spatola, Sergio; Dirri, Adriano (2021): Instituciones débiles, resultados positivos. The European Union's response to COVID-19, en: Steytler, Nico (ed.): Comparative Federalism and COVID-19: Combating the Pandemic, Routledge, pp. 106-123.
- CASE, Anne; ROSEN, Harvey (1993): Budget spillovers and fiscal policy interdependence, en: Journal of Public Economics 52, pp. 285-307.
- CHATTOPADHYAY, Rupak; KNÜPLING, Felix; CHEBENOVA, Diana; WHITTINGTON, Liam; GONZÁLEZ, Phillip (eds.) (2022): Federalism and the response to COVID-19. A comparative analysis: A comparative analysis, Abingdon.
- CDR (ed.) (2021): La cohesión como valor global de la Unión Europea, Informe CDR\_4618 de octubre de 2021, Comité Europeo de las Regiones, Comisión de Política de Cohesión Territorial y Presupuesto de la UE, Bruselas. <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Cohesion-as-an-Overall-Value-of-the-European-Union/cohesion-spirit.pdf> (07.07.2023).
- CRESCENZI, Riccardo; GIUA, Mara; SONZOGNO, Giulia Valeria (2021): Atención a la crisis de Covid-19: An evidence-based implementation of Next Generation EU, en: Journal of Policy Modeling 43(2), pp. 278-297.
- DARDANELLI, Paolo; KINCAID, John; FENNA, Alan; KAISER, André; LECOURS, André; SINGH, Ajay Kumar; MUELLER, Sean; VOGEL, Stephan (2019): De; Centralización dinámica en federaciones: Conclusiones comparativas, en: Publius: The Journal of Federalism 49(1), pp. 194-219.
- FELD, Lars; SCHALTEGGER, Christop (2017): Föderalismus und Wettbewerbsfähigkeit in der Schweiz, Zürich.

- FÜGLISTER, Katharina (2012): ¿Dónde tiene lugar el aprendizaje? The role of intergovernmental cooperation in policy diffusion, en: *European Journal of Political Research* 51(3): pp. 316-349.
- FÜGLISTER, Katharina; WASSERFALLEN, Fabio (2014): El federalismo suizo en un Medio ambiente, en: *Comparative European Politics* 12: pp. 404-421.
- GUDERJAN, Marius (2023): *Intergovernmental Relations in the UK: Cooperation and Conflict in a Unitary State*, Abingdon.
- HEGELE, Yvonne; SCHNABEL, Johanna (2021): Federalism and the management of the COVID-19 crisis: centralisation, decentralisation and (non-) coordination, en: *West European Politics* 44(5-6), pp. 1052-1076.
- JENSEN, Mads Dagnis; KOOP, Christel; TATHAM, Michael (2014): ¿Hacer frente a la dispersión de poder? Autonomy, co-ordination and control in multilevel systems, en: *Journal of European Public Policy* (21(noviembre)): pp. 1237-1254.
- KENNETT, Steven A (1998): *Securing the Social Union: A Commentary on the Decentralized Approach*, Institute of Intergovernmental Relations Research Paper 34, Kingston.
- KING, David (1984): *Fiscal Tiers. The Economics of Multilevel Government*, Nueva York.
- KROPP, Sabine; SCHNABEL, Johanna (2021): La respuesta de Alemania a COVID-19: Coordinación federal y política ejecutiva, en Chattopadhyay, Rupak; Knüpling, Felix; Chebenova, Diana; Whittington, Liam; González, Phillip (eds.): *Federalism and the Response to COVID-19*, Abingdon, pp. 84-94.
- KÖLLING, Mario (2021): Der Staat der Autonomen Gemeinschaften in Zeiten von COVID-19, en: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung* (eds.): *Jahrbuch des Föderalismus 2021*, Baden Baden, pp. 115-126.
- KÖLLING, Mario (2022): COVID-19 and Federalism in Spain, en: Chattopadhyay, Rupak; Knüpling, Felix; Chebenova, Diana; Whittington, Liam; González, Phillip (eds.): *Federalism and the Response to COVID-19*, Abingdon, pp. 206-220.
- LADI, Stella; WOLFF, Sarah (2021): The EU Institutional Architecture in the Covid-19 Response: Coordinative Europeanization in Times of Permanent Emergency, en: *Journal of Common Market Studies* 59(S1), pp. 32-43.
- LECOURS, André; BÉLAND, Daniel; FENNA, Alan; FENWICK, Tracy Beck; PAQUET, MIREILLE; Rocco, Philip; WADDAN, Alex (2021): Explaining Intergovernmental Conflict in the COVID-19 Crisis: The United States, Canada, and Australia, en: *Publius: The Journal of Federalism* 51(4), pp. 513-536.
- MAHER, Craig S.; HOANG, Tang; HINDERY, Anne (2020): Fiscal Responses to COVID -19: Evidence from Local Governments and Nonprofits, en: *Public Administration Review* 80(4), pp. 644-650.
- MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, Jorge; LAGO-PEÑAS, Santiago; SACCHI, Agnese (2017): El impacto de la descentralización fiscal: A Survey, en: *Journal of Economic Surveys* 31(4), pp. 1095-1129.
- MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, Jorge; HUMO, Pablo (2011): Introducción. Finanzas de los gobiernos locales: Los retos del siglo XXI, en: *Publicaciones ECON* 55.
- DE MELLO, Luiz (2000): Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis, en: *World Development* 28(2), pp. 365-380.
- MIGONE, Andrea Riccardo (2020): Confiar, pero personalizar: Federalism's impact on the Canadian COVID-19 response, en: *Policy and Society* 39(3): pp. 382-402.

- MUSGRAVE, Richard (1959): *The Theory of Public Finance: A study in Political Economy*, Nueva York.
- NAVARRO, Carmen; VELASCO, Francisco (2022): De la centralización a nuevas formas de coordinación multinivel: La respuesta intergubernamental española a la pandemia de COVID-19, en: *Local Government Studies* 48(2), pp. 191-210.
- OATES, Wallace E. (1972): *Fiscal federalism*, Nueva York.
- OCDE (2020): *El impacto territorial de COVID-19: Managing the crisis across levels of government*, OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), 10.11.2020, París. <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government-d3e314e1/>; (07.07.2023).
- PAINTER, Martin (1998): *Collaborative federalism. Economic reform in Australia in the 1990s*, Cambridge.
- PALERMO, F. (2022): El impacto de la pandemia en el sistema regional italiano. ¿efectos centralizadores o descentralizadores?, en: Chattopadhyay, Rupak; Knüpling, Felix; Chebenova, Diana; Whittington, Liam; González, Phillip (eds.): *Federalism and the Response to COVID-19*, Abingdon, pp. 104-112.
- PAPADOPOULOS, Yannis; PIATTONI, Simona (2019): El Semestre Europeo: Las debilidades democráticas como límites al aprendizaje, en: *European Policy Analysis* 5(1), pp. 58-79.
- PAQUET, Mireille; SCHERTZER, Robert (2020): COVID-19 as a complex intergovernmental problem, en: *Canadian Journal of Political Science* 53, pp. 343-347.
- PARKER, Jeffrey (2015): *Federalismo comparado y acuerdos intergubernamentales: Analyzing Australia, Canada, Germany, South Africa, Switzerland and the United States*, Abingdon.
- PETERS, B. Guy. (1998): Managing horizontal government: The politics of co-ordination, en: *Publius: The Journal of Federalism* 17(3): pp. 1-17.
- PETERS, B. Guy; Pierre Jon (2004): *Multi-level governance: a Faustian bargain?*, en: Bache Ian (ed.), *Themes and Issues in Multi-Level Governance*, Oxford, pp. 75-90.
- PETERS, B. Guy (2015): *Pursuing horizontal management. The politics of public sector coordination*, Lawrence.
- PRUD'HOMME, Remy (1994): *On the dangers of decentralization*, World Bank Policy Research Working Papers 1252, Washington. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/218141468739288067/pdf/multi-page.pdf> (07.07.2023).
- REDOANO, Michela (2003): *Fiscal interactions among European countries*, Warwick Economic Research Papers 680, Coventry. <https://warwick.ac.uk/fac/soc/economics/research/workingpapers/2008/twerp680a.pdf> (07.07.2023).
- ROCCO, Philip; BÉLAND, Daniel; WADDAN, Alex (2020): ¿Atascado en punto muerto? Federalism, policy instruments, and counter-cyclical responses to COVID-19 in the United States, en: *Policy and Society* 39(3), pp. 458-477.
- SAUNDERS, Cheryl (2021): *How Federations Responded to Covid-19*, Constitutional INSIGHTS No. 7, Constitution Transformation Network and International IDEA, 15.09.2021, Melbourne. <https://www.idea.int/publications/catalogue/how-federations-responded-covid-19> (07.07.2023).

- SAUNDERS, Cheryl (2022): Grappling with the pandemic: Rich insights into intergovernmental relations, en: Steytler, Nico (ed.): *Comparative Federalism and COVID-19: Combating the Pandemic*, Abingdon, pp. 375-396.
- SCHNABEL, Johanna; HEGELE, Yvonne (2021): Explaining intergovernmental coordination during the COVID-19 pandemic: Responses in Australia, Canada, Germany, and Switzerland, en: *Publius: The Journal of Federalism* 51(4), pp. 537-569.
- SCHNABEL, Johanna; ANDERSON, Paul; FRANCESCO, Fabrizio De (2023): Multilevel governance and political leadership: crisis communication in Germany, Italy, and the United Kingdom during the COVID-19 pandemic, en: *Journal of European Public Policy* pp. 1-29.
- SCHRAMM, Lucas; KROTZ, Ulrich; DE WITTE, Bruno (2022): Building 'Next Generation' after the pandemic: The implementation and implications of the EU Covid Recovery Plan, en: *Journal of Common Market Studies* 60(S1), pp. 114-124.
- SOLÉ-OLLÉ, Albert (2003): Responsabilidad electoral y mimetismo fiscal: The effects of electoral margins, coalition government, and ideology, en: *European Journal of Political Economy* 19, pp. 685-713.
- SOLÉ-OLLÉ, Albert (2006): Expenditure spillovers and fiscal interactions: Empirical evidence from local governments in Spain, en: *Journal of Urban Economics* 59(1), pp. 32-53.
- STEYTLER, Nico (2022): Federalism under Pressure: Factores federales de "salud" y "comorbilidades", en: Steytler, Nico (ed.): *Comparative Federalism and COVID-19: Combating the Pandemic*, Routledge, pp. 397-422.
- THORLAKSON, Lori (2003): Comparación de las instituciones federales: Power and representation in six Federations, en: *West European Politics* 26(2): pp. 1-22.
- TIEBOUT, Charles M. (1956): A pure theory of local expenditures, en: *Journal of Political Economy* 64, pp. 416-424.
- TREISMAN, Daniel (1999): Political Decentralization and Economic Reform: A Game-Theoretic Analysis, en: *American Journal of Political Science* 43(2), pp. 488-517.
- TREISMAN, Daniel (2007): *The architecture of government: Rethinking political decentralization*, Cambridge.
- TRUCHLEWSKI, Zbigniew; SCHELKLE, Waltraud; GANDERSON, Jopseh (2021): ¿Comprando tiempo para las democracias? European Union emergency politics in the time of COVID-19, en: *West European Politics* 44(5-6), pp. 1353-1375.
- VAMPA, Davide (2021): COVID-19 y la dinámica de la política territorial en Europa Occidental: Comparing France, Spain, Italy, Germany, and the United Kingdom, en: *Publius: The Journal of Federalism* 51(4), pp. 601-626.
- WASSERFALLEN, Fabio (2015): La capacidad cooperativa del federalismo suizo, en: *Revista Suiza de Ciencias Políticas* (21(4): pp. 538-555.
- WATTS, Ronald L. (2008): *Comparación de los sistemas federales*, Montreal y Kingston.
- WEAVER, R. Kent (2020): La dinámica política en los sistemas federales: Un marco para el análisis, en: *Publius: The Journal of Federalism* 50 (2), pp. 157-187.
- WEDER DI MAURO, Beatrice (2020): Macroeconomía de la gripe, en: Baldwin, Richard; Weder di Mauro, Beatrice (eds.): *Economics in the time of COVID-19*, Londres, pp. 31-35. ■