



De las herramientas de gobierno a los instrumentos de política. Un análisis de las estrategias frente al covid-19 en Sudamérica¹

José del Tronco Paganelli²

Diana Paz-Gómez³

Resumen

La transformación del gobierno y de las relaciones entre administración pública, actores económicos y ciudadanía, es el elemento distintivo del análisis de políticas públicas desde hace por lo menos tres décadas. El papel central, rector y directivo del gobierno fue dejando paso paulatinamente a diversas modalidades de gobernanza en red, en la cual las autoridades públicas se convierten en uno más de los actores participantes del proceso de diseño e implementación de políticas públicas. El presente artículo tiene dos objetivos: 1) hacer un recorrido analítico de la transformación de los esquemas de gobernanza y el papel que juegan, en estos cambios, los instrumentos de política pública (Howlett, 2005) -especialmente los orientados a modificar las conductas ciudadanas desde una lógica multiactor y menos jerárquica- por sobre las herramientas de gobierno tradicionales -tesoro, organización, nodalidad y autoridad- (Hood, 1986), y 2) analizar de qué manera tales cambios afectaron las estrategias desplegadas por los gobiernos sudamericanos frente a la primera ola de la pandemia de covid-19, en 2020.

Palabras clave: Instrumentos de política; gobernanza covid-19, Sudamérica

From Governance Tools to Political Instruments: An Analysis of Strategies to Face Covid-19 in South America.

Abstract

The transformation of government and of the relationship between public administration, economic actors, and citizens has been the hallmark of public policy analysis for at least three decades. The central, guiding, and directive role of government has gradually ushered various modes of network governance in which public authorities become just one of several actors participating in the process of designing and implementing public policy. This article has two objectives. On the one hand, it seeks to make an analytical review of the transformation of governance schemes and the role public policy instruments play in these changes (Howlett, 2005). We refer to those instruments endeavoring to modifying citizen behavior from a multi-actor and less hierarchical logic over traditional government tools - treasury, organization, nodality, and authority (Hood, 1986). On the other hand, it aims to analyze how those changes were manifested in the strategies deployed by South American governments in the face of the Covid-19 pandemic in 2020.

Key words: Policy instruments, governance, covid-19, South-America

Das ferramentas do governo aos instrumentos de política: Uma análise das estratégias diante do Covid-19 na América do Sul

Resumo

A transformação do governo e das relações entre administração pública, atores econômicos e cidadania, é o elemento distintivo da análise de políticas públicas desde pelo menos, três décadas. O papel central, reitor e dirigente do governo foi paulatinamente, dando passagem para diversas modalidades de gobernança em rede, na qual as autoridades públicas se transformam em mais um ator participante do processo de desenho e implementação de políticas públicas. O presente artigo tem dois objetivos: 1) Fazer um percurso analítico da transformação dos esquemas de gobernança e o papel que desempenham, nestas mudanças, os instrumentos de política pública (Howlett, 2005) - especialmente os que são orientados a modificar as condutas cidadãs desde uma lógica multi-ator e menos hierárquica-, acima das ferramentas de governo tradicionais, - Nodalidade, Autoridade, Tesouro e Organização - (Hood, 1986), e 2) Analisar de que maneira tais mudanças se manifestaram nas estratégias utilizadas pelos governos sul-americanos diante da pandemia de Covid-19 em 2020.

Palavras-chave: Instrumentos de política ; Covid-19 ; gobernança ; América do Sul.

- 1 Este artículo hace parte de una agenda de investigación de más largo alcance de la que participan todavía sin financiamiento diferentes investigadores de universidades de América Latina.
- 2 José del Tronco Paganelli. Doctor en Ciencia Política. Profesor investigador de Tiempo Completo. Flacso México, México. jdelttronco@flacso.edu.mx <https://orcid.org/0000-0002-0023-2237>
- 3 Diana Paz-Gómez. Candidata Doctoral en Políticas Públicas. Docente Especialización en Liderazgo, Cambio Climático y Ciudades de Flacso Ecuador, Ecuador. dmpazfl@flacso.edu.ec <https://orcid.org/0000-0002-0253-1126>

Cómo citar este artículo: del Tronco Paganelli, J. y Paz-Gómez, D. (2022). De las herramientas de gobierno a los instrumentos de política. Un análisis de las estrategias frente al covid-19 en Sudamérica. *Estudios de Derecho*, 79 (173), 240-272

Doi: 10.17533/udea.esde.v78n171a10

Fecha de recepción:21/07/2021 **Fecha de aceptación:**18/11/2021



De las herramientas de gobierno a los instrumentos de política. Un análisis de las estrategias frente al covid-19 en Sudamérica

1. Introducción

De acuerdo con el modelo de control y planificación jerárquica, las capacidades directivas del gobierno son ilimitadas. El Estado, a través de las organizaciones que componen su entramado burocrático, es capaz de adquirir una información comprensiva de los problemas y de las soluciones de política necesarias para dirigir a la sociedad hacia los objetivos considerados correctos por los tomadores de decisión (van Vught & De Boer, 2015). Este modelo supone que la centralización del proceso decisorio aumenta la racionalidad de la implementación, y de esa forma, la efectividad de las políticas públicas (Sabatier & Mazmanian, 1979).

Por su parte, el modelo sociocéntrico plantea una lógica opuesta. En este caso, la regulación social se da de abajo hacia arriba, y son los agentes (individuales y colectivos) quienes, a través de sus estrategias de maximización, determinan el orden social en el que actúan (Roth-Deubel, 2006, p. 29). La acción de los actores condiciona el orden político y social resultante, y este último es el resultado de la acción descentralizada de los agentes, por lo que el grado de coordinación se supone menor que en el modelo de control jerárquico (van Vught & De Boer, 2015). La noción de gobernanza sin gobierno (Rhodes, 1997), y en el extremo, la propuesta neoclásica de autorregulación a partir de las señales del mercado, se apoyan en este modelo descentralizado de regulación social.

En una posición intermedia entre estos dos tipos ideales, se encuentran posturas que buscan una síntesis de ambos polos, al reconocer tanto la capacidad directiva del gobierno (su autoridad) como el carácter limitado de sus herramientas. Autores seminales como Simon o Lindblom señalaban ya en los años 50 y 60 del siglo pasado, la inviabilidad de un enfoque según el cual tanto agentes como gobiernos fueran capaces de concentrar toda la información relativa a un problema social, así como disponer de los recursos para prever las distintas alternativas de respuesta y seleccionar la óptima o más eficiente. Sin embargo, la legitimidad política de los gobiernos (y especialmente de los democráticos) está en función de su capacidad para prevenir, atender, mitigar y resolver asuntos públicos; situaciones

consideradas anómalas en torno a las cuales existe un consenso social de que deben ser atendidas colectivamente (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2008). En tal sentido, la voluntad (y centralidad) de los gobiernos de direccionar a la sociedad a través de las políticas públicas, no debe ser subestimada (Peters y Pierre, 2005).

El presente trabajo se inscribe en esta suerte de “tercera vía teórica”. De acuerdo con estas perspectivas (entre las cuales se inscriben el neoinstitucionalismo, el análisis de redes, y la teoría de coaliciones promotoras), la acción pública es resultado de la combinación de factores estructurales (centrados en el papel rector del Estado), como agenciales, basados en las estrategias de los actores políticos, económicos y sociales (Roth-Deubel, 2006, p. 31). Tanto porque el Estado continúa siendo la fuente de legalidad de las acciones públicas (Peters y Pierre, 2005) como por la constatación del carácter limitado de su capacidad directiva. El análisis de políticas públicas requiere ampliar su mirada, y extender su visión más allá de las *herramientas de gobierno* (Hood, 1986), para abrir paso a la consideración de los *instrumentos* (no siempre autoritativos) que los esquemas de gobernanza mixta (multiactor) utilizan, cada vez más, para alcanzar los objetivos planteados en el diseño de las políticas (Jordan, Wurzel & Zito, 2005; Klijin, 2010).

El artículo, por tanto, se organiza de la siguiente manera: después de esta introducción, se realiza un análisis de las diferentes concepciones del gobierno y su papel en la dirección de la sociedad. Se busca aquí, a riesgo de ser redundantes, establecer un piso conceptual común para los lectores, más allá de su nivel de especialización en los estudios de políticas públicas. El objetivo de este apartado es identificar con claridad las características propias de cada modelo, así como establecer las diferencias entre ellos, y las implicaciones de cada uno para el análisis de políticas públicas.

En el siguiente apartado, se presenta un panorama relativamente amplio de cómo se fue dando la evolución desde una concepción monolítica del gobierno como planificador benevolente a una concepción de gobernanza en red, de la cual participan múltiples actores, que definen, condicionan, controlan y actúan como actores de veto en los procesos de toma de decisiones. Si bien todo gobierno necesita de herramientas para incidir en la realidad social, estas pueden ser vistas como componentes estáticos, propios y exclusivos de los gobiernos (Hood, 1986) o como un conjunto de acciones públicas (en las que intervienen actores diversos) por medio de las cuales se intentan modificar comportamientos sociales definidos como causantes de un problema social (Knoepfel, Larrue, Varone e Hinojosa, 2007). Dichos instrumentos, desde esta perspectiva, son percibidos como componentes esenciales de los regímenes democráticos en la medida en que vinculan la participación de actores no gubernamentales en esquemas de gobernanza, con la promoción del cambio social (Haveri, Nyholm, Røiseland & Vabo, 2009). En tal sentido, puede decirse que un gobierno sin instrumentos deriva tarde o temprano en una democracia fallida (Hood & Margetts, 2007; Salamon, 2002).

Hacia el final, el trabajo analiza de forma preliminar cuáles han sido los instrumentos seleccionados y puestos en práctica por los *policymakers* latinoamericanos para enfrentar la emergencia provocada por la pandemia de covid-19, de forma tal que se puedan establecer posibles hipótesis sobre la relación de una concepción de gobierno donde predominan instrumentos basados en esquemas multiactor, y la efectividad de las medidas formuladas para la atención del problema público en cuestión. Al final, se brindan algunas conclusiones preliminares, y se presentan apuntes de los pasos a seguir por la investigación en el futuro inmediato.

En cuanto a la metodología, para explorar los instrumentos de política se tomó como caso de estudio el contexto del covid-19 en los países sudamericanos y se propuso un análisis de tipo cualitativo-descriptivo para identificar instrumentos y recursos del Estado. El estudio incorporó nueve países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Paraguay, se excluyó a Venezuela por temas en acceso a la información. Para ello, se retomó la propuesta de Howlett (2019b) en la que se combinan los instrumentos procedimentales y sustantivos con los recursos del Estado-NATO (nodalidad, autoridad, tesoro y organización) y se clasifican las respuestas de los gobiernos dentro de este modelo.

Para construir la información, se realizó una revisión sobre datos oficiales de entidades públicas, especialmente Ministerios de Salud y las bases de datos del Observatorio covid-19 en América Latina y el Caribe de la Cepal, del Center for Systems Science and Engineering (CSSE) de Johns Hopkins University and Medicine, y de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

2. Tres modelos para pensar el gobierno y las políticas públicas

El campo de las políticas públicas fue inicialmente colonizado por métodos positivistas/empiricistas, cuyo resultado fue un énfasis en la separación de objetos y valores y en la búsqueda de hallazgos susceptibles de ser generalizados más allá de las particularidades contextuales (Fischer, 2007, p. 224). Bajo este paradigma, el gobierno fue concebido como un “planificador racional benevolente”, con capacidad de seleccionar los problemas públicos más relevantes, y diseñar las políticas que, dadas las restricciones existentes, puedan maximizar el bienestar social (Blankart & Kester, 2006).

Desde esta perspectiva “Estado-céntrica” (que adquirió matices y realidades diversas de acuerdo con el contexto histórico e institucional en que fue aplicado), la acción pública es el resultado de los cálculos que realizan líderes políticos y burócratas especializados en la cúspide del poder. Los diversas aproximaciones teóricas que forman parte de esta corriente (la ciencia de las políticas, el enfoque de racionalidad limitada, el análisis incremental, así como el enfoque burocrático o

neoweberiano) consideran que el gobierno cuenta con las herramientas suficientes para llevar adelante acciones públicas orientadas a la resolución de problemas sociales (Roth-Deubel, 2006, p. 30).

Para Hood (1986), los gobiernos poseen información (*nodality*), autoridad (*authority*), recursos (*treasury*) y capacidades organizativas (*organization*) para intervenir de forma correctiva sobre los “fallos del mercado” y los asuntos públicos en general. Al centrarse en la noción de “capacidad” como elemento clave para la formulación de políticas, estas teorías tienden a minimizar la influencia de los actores sociales y de los cambios ocurridos en el entorno social, económico y político del Estado, para explicar las decisiones políticas.

Por su parte, las teorías socio-céntricas, enfocadas en la importancia de la acción social, postulan que las políticas públicas son resultado de los intereses, recursos y capacidades de los actores (colectivos e individuales) que interactúan con el gobierno. Por un lado, la crisis del Estado de bienestar y por otro el auge del conductismo y específicamente de los postulados de la escuela de la elección pública, concentraron la atención de los especialistas en los incentivos e intereses materiales de los agentes (dada su posición en la estructura de poder) para explicar los resultados del proceso decisorio (Beland & Cox, 2011, p. 19). Ya sea como representantes de la clase social dominante (teorías neomarxistas), o como maximizadores de presupuesto para beneficio propio o de sus *constituencias*¹ (teoría del *Public-Choice*), los burócratas actúan como buscadores de renta (*rent-seekers*) y no como planificadores con capacidad de identificar y formular las políticas más adecuadas para resolver problemas públicos de forma eficiente. Así, de acuerdo con estas propuestas, no existen razones lógicas para pensar que individuos que buscan maximizar su utilidad en el ámbito del mercado, puedan modificar su conducta (se vuelvan altruistas y defensores del interés público) en el ámbito del gobierno (del Tronco, 2020, p. 31). A diferencia de las teorías Estado-céntricas concentradas en la noción de *capacidad*, la noción más importante de las teorías socio-céntricas es la de *interés*. Es este último el que explica las decisiones (habitualmente ineficientes desde el punto de vista social) de los gobiernos representativos.

Finalmente, las teorías acerca de una “nueva gobernanza” representan, o buscan representar, una suerte de síntesis (mixtura) de las teorías socio y Estado-céntricas. Reconociendo la incapacidad de los gobiernos para identificar, describir, explicar y resolver por sí mismos problemas sociales multidimensionales, el concepto de “gobernanza” (Porras, 2016) promueve 1) un nuevo *ideal normativo*, a la vez que 2) *unos lentes* para abordar la complejidad de la acción pública. Esta última es el resultado de la interacción (más o menos conflictiva, más o menos

1 Los votantes y grupos de interés con quienes se comprometieron para ejercer su función representativa.

cooperativa) de actores sociales, corporativos, académicos, y gubernamentales. La concepción del Estado como una red de organizaciones “flojamente acopladas” (provisto de herramientas y capacidades “limitadas”, y atravesado por intereses particulares, tanto de los ciudadanos como de los grupos de presión) contribuye a legitimar un nuevo paradigma en el cual los déficits de *información*, *tesoro* y *nodalidad*, así como los vacíos de *autoridad* en ciertos territorios del Estado, pueden ser compensados gracias a la participación de actores no gubernamentales, cuyos recursos, apoyo político, información y legitimidad social son necesarios para formular e implementar intervenciones sociales efectivas, y en particular, aceptables (Knoepfel *et al.*, 2007, Majone, 2008).

De acuerdo con la lógica de la gobernanza multiactor, el carácter público de las políticas se relaciona tanto con el impacto esperado sobre el bienestar social como por la multiplicidad de actores que participan en su definición, formulación e implementación. El Estado sigue siendo un actor relevante para definir los objetivos de las políticas, al mantener una posición central en el entramado de relaciones de poder político, pero el diseño e implementación de instrumentos de política pública asume un carácter más plural, y especialmente, menos coercitivo (Peters y Pierre, 2005). Así, de acuerdo con esta perspectiva, una política pública se define como una concatenación de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos, y ocasionalmente, privados (cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían), a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo, en el marco de procesos de interlocución gobierno-sociedad (Aguilar, 2007). Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar el comportamiento de grupos sociales que, se supone, originan el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales) (Knoepfel *et al.*, 2007, p. 12).

2.1. El paradigma del gobierno como gobernanza. La importancia -y complejidad- del diseño de políticas en escenarios “multiactor”

En las últimas décadas, las sociedades contemporáneas se han visto inmersas en profundos cambios que están teniendo una repercusión inusitada en los poderes públicos. La globalización, la creciente desigualdad y la crisis fiscal y técnica de los Estados, incapaces de resolver por sí mismos la complejidad de los asuntos públicos, han derivado en la necesidad de un nuevo paradigma en torno a las formas de gobernar. Por un lado, los sistemas de gobierno tradicionales, basados en la jerarquía y la unilateralidad, se han visto rebasados. Y por el otro, las propuestas que apuntan a un repliegue del Estado -a través de mecanismos como la privatización y la desregulación- no han podido evitar su carácter excluyente (Cerrillo i Martínez, 2005, p. 11), y su consecuente deslegitimación.

Si las sociedades democráticas actuales, caracterizadas por el protagonismo de ciudadanos empoderados y exigentes, presionan a favor de respuestas idóneas a los problemas colectivos, la credibilidad, la legitimidad y supervivencia de los gobiernos, dependen esencialmente de la efectividad de las políticas públicas diseñadas para hacer frente a tales asuntos, y estas a su vez, del tipo de redes de intermediación de intereses que se organicen para tal fin (Klijin, 2010, Marsh & Rodhes, 1992).

La gobernanza, por tanto, es una metáfora que obliga a los gobiernos a pensar las políticas públicas como procesos complejos, multiactor, en donde las capacidades de actuación se complementan y no se superponen; donde las acciones de quienes formulan e implementan adquieren congruencia y no se neutralizan; donde los diseños promueven la especialización horizontal por sobre las cadenas de mando, y exigen coordinación en lugar de jerarquía.

Tabla 1. Un recorrido por las principales concepciones e implicaciones de la “gobernanza”

Autores	Concepción amplia de gobernanza	Implicaciones - Motivaciones
Stoker (1998)	La gobernanza se refiere a un conjunto de instituciones y actores gubernamentales pero que van más allá de él. Consiste en lograr que se hagan las cosas que no pueden ser mandatadas por el poder o la autoridad del gobierno.	Implica redes autónomas y autogobernadas de actores, en el marco de una relación de interdependencia entre actores públicos y privados.
Kooiman (2000)	La gobernanza es un gobierno interactivo derivado de los acuerdos sociopolíticos por medio de los cuales tanto los actores públicos como los privados buscan resolver problemas o crear oportunidades sociales. Los límites entre lo público y lo privado se han vuelto borrosos, por lo que es más apropiado hablar de cambios en los roles del gobierno más que de una modificación de su naturaleza.	La diversidad, complejidad y dinamismo de las sociedades modernas, así como los problemas a los que se enfrentan, requieren de interacciones gobierno-sociedad para su solución. La gobernanza no solo implica la existencia de autoridades públicas que adopten una visión menos jerárquica y diseñen instrumentos menos coercitivos sino también de actores sociales y privados que incorporen una perspectiva menos particularista y más pública a sus actividades.

Autores	Concepción amplia de gobernanza	Implicaciones - Motivaciones
Kjaer (2004)	Consiste en las reglas que norman las interacciones entre ciudadanos y actores estatales, las que dan forma a los procesos de políticas públicas y sus resultados.	Cómo timonear y cómo mejorar la rendición de cuentas para proveer bienes públicos de forma transparente e imparcial sujetas a restricciones de diversa índole.
Peters y Pierre (2005)	La gobernanza implica una gestión multiactor de los asuntos públicos, en la cual el gobierno mantiene un lugar central para brindar una dirección coherente a la sociedad.	La gobernanza implica que los procesos de regulación, gestión, y provisión de bienes públicos pueden ser más eficientes a través de una implementación a cargo de redes interorganizacionales, que utilicen instrumentos de timoneo menos coercitivos pero que no se desliguen por completo de la dirección gubernamental, puesto que ello implica riesgos administrativos y costos políticos y económicos.
Loffler (2009)	La gobernanza asume que en escenarios con múltiples <i>stakeholders</i> (grupos de interés), los problemas públicos no pueden ya ser resueltos a través de la dirección exclusiva de las autoridades políticas, sino que se requiere de la cooperación de otros actores.	La mediación, el arbitraje, y diversas formas de autorregulación pueden ser más efectivas que las formas de intervención gubernamental tradicional, basadas en la jerarquía y el control centralizado y vertical.
Palumbo (2015)	La gobernanza marca el alejamiento de formas tradicionales de organización jerárquica y la adopción de formas de organización en red.	Estos cambios implican una revisión de las relaciones entre el Estado y la sociedad, y producen una forma más efectiva y eficiente de gobierno (<i>polity</i>); una menos dependiente de la lógica de mando y control, con una visión menos jerárquica y “arrogante” de los procesos de desarrollo.

Fuente: Elaboración propia a partir de Porras (2016, pp. 74-77) y Cerrillo i Martínez (2005).

Una de las conclusiones de la literatura especializada en cuanto al análisis de la transición desde esquemas de gobernación “directiva”, apoyada en relaciones de mando y control, hacia esquemas de gobernanza interactiva o sociopolítica (Kooiman, 2005) es que el principal desafío a partir de ahora se encuentra en la etapa de diseño (Howlett, 2005), y específicamente en la labor de instrumentación. Un número mayor de actores supone más oportunidades para el conflicto, tanto en la definición de los objetivos como en las estrategias y procedimientos a diseñar para alcanzarlos. Si desde un punto de vista técnico, diseñar políticas públicas supone crear, organizar e implementar acciones para alcanzar objetivos, desde una perspectiva política, diseñar (*to design*) es “designar a los grupos-objetivo” cuyo comportamiento es causante del problema a erradicar (Knoepfel *et al.*, 2007, Lowi, 1972). Esto último se vuelve más arduo cuanto mayor es el número y la diversidad de actores que participan de estos procesos decisorios.

De tal manera, en contextos de gobernanza, el diseño de las políticas públicas -entendido como un conjunto de procesos caracterizado por esfuerzos conscientes y deliberados para establecer los fines e instrumentos más idóneos para obtenerlos (Howlett, 2009)-, adquiere mayor complejidad y resulta más costoso internamente (requieren más tiempo, recursos, y estrategias para la negociación política), pero también supone -al menos hipotéticamente- una mayor efectividad, satisfacción y sostenibilidad de las soluciones implementadas (Buchanan y Tullock, 1980).

3. De las herramientas de gobierno a los instrumentos de política pública

A diferencia de la lógica Estado-céntrica, donde los gobiernos monopolizaban -y concentraban su atención- en las herramientas o capacidades de intervención (información, autoridad, tesoro y organización), en procesos de toma de decisiones propios de la gobernanza, los actores públicos y privados diseñan “instrumentos de políticas”; estrategias y/o técnicas orientadas a resolver problemas sociales a través de la modificación y/o transformación de las conductas identificadas como causantes o generadoras de tales situaciones (Howlett, 2005; Knoepfel *et al.*, 2007). Bajo esta lógica, las capacidades de actuación son importantes pero no dependen exclusivamente de las herramientas de gobierno, sino de la conjunción de saberes, recursos, y estrategias que no son exclusivas del acervo estatal.

Los instrumentos de políticas públicas, por tanto, son los medios a través de los cuales los gobiernos (legítimamente electos para ello) aspiran a promover el cambio social, al transformar un *statu quo* considerado indeseable (Bemelmans *et al.*, 1998). “Un instrumento de política pública constituye un dispositivo que es tanto técnico como social, que organiza relaciones sociales específicas entre el estado y aquellos a los que está dirigido, según las representaciones y los significados que conlleva” (Lascoumes y Le Galés, 2019, p. 216). En términos políticos,

los instrumentos no son herramientas neutrales, sino portadores de valores e ideas, pero en términos técnicos, la idoneidad de los instrumentos dependerá de la capacidad de los actores involucrados para estructurar las causas (lejanas e inmediatas, estructurales y situacionales) que los están generando. Y ambos procesos, el ideacional y el estratégico, deben ser congruentes, tal como lo muestra la tabla 2.

Tabla 2. Diseño de políticas e instrumentos para la acción. Educación y covid-19

		Nivel de políticas (Policy Level)		
		Ideas que guían el modo de gobernar (3er Orden)	Régimen de políticas (2do Orden)	Arreglos programáticos (1er Orden)
Componente (Policy Component)	Fines de las políticas	Objetivos generales (abstractos): Los fines últimos de la política establecidos en declaraciones a nivel macro-social	Objetivos de política definidos de manera operativa (Nivel meso): Problemas que las políticas deberán atender para alcanzar los fines últimos de la política	Productos/metás específicas de las políticas: El conjunto de acciones a ser implementadas para alcanzar los objetivos programáticos, y los fines
		Aumentar la calidad de la educación elemental, especialmente en escuelas rurales y zonas urbanas de bajos recursos	Mitigar los factores socio-económicos y de especialización docente que afectan la calidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje	Atender los rezagos de capacitación de las y los docentes en el nivel básico, y mejorar la capacidad de aprendizaje de las y los estudiantes, tanto desde el punto de vista de sus habilidades personales como de los medios tecnológicos
	Medios (instrumentos)	1. Optimización de los procesos de enseñanza aprendizaje	1.1. Programas de actualización docente; 1.2. Becas estudiantiles 1.3. Programas para la modernización del equipamiento pedagógico de las escuelas	1.1.1 Proyecto de capacitación docente en el manejo de herramientas pedagógicas para la educación a distancia; 1.2.1 Apoyos en efectivo para las familias de estudiantes de bajos recursos con calificaciones de excelencia; 1.3.1. Proyecto para la compra e instalación de pizarrones electrónicos, y conectividad en las escuelas públicas rurales y de zonas urbanas empobrecidas; 1.3.2. Asignación presupuestal para la compra y entrega de tabletas a estudiantes de bajos recursos

Fuente: Elaboración propia a partir de Howlett (2019a).

En síntesis, el diseño de instrumentos es deudor de las definiciones que brindan los integrantes de las redes de políticas, de los asuntos públicos a resolver. Como lo muestra la tabla 2, cada instrumento adquiere relevancia y pertinencia a partir de la definición técnica y política del asunto público que se pretende transformar, puesto que ello permitirá decidir con un menor margen de error cuáles son las técnicas y/o estrategias más adecuadas para su prevención, atención, mitigación y/o erradicación (Villarreal, 2019).

3.1. La importancia de pensar en “instrumentos” para el diseño de políticas públicas

En los estudios contemporáneos de política pública, el diseño está asociado tanto a la identificación y selección de los instrumentos como a las condiciones de su implementación. De tal manera, el diseño supone un componente *sustantivo* y uno *procedimental*. El primero se relaciona con la teoría de cambio que da sustento a la elección de los instrumentos para la solución del problema público, mientras que el componente procedimental se refiere a las condiciones, procesos y actividades que hacen posible la coordinación de los actores que participan del proceso de implementación (Howlett, 2011). Dicho en otros términos, de nada sirve diseñar instrumentos capaces de resolver problemas, si no están presentes las condiciones de factibilidad (sociales, políticas, financieras y técnicas) que hagan posible su ejecución²

Desde la seminal taxonomía elaborada por Hood (1986), los estudios de política analizan la acción estatal como resultado de sus herramientas/capacidades (nodalidad, autoridad, tesoro y organización). Bajo la lógica Estado-céntrica, una mayor disponibilidad de estas capacidades supone también una mayor probabilidad de intervenir exitosamente en los asuntos de interés público.

Sin embargo, como se ha tratado de postular aquí, los esquemas de gobernanza más efectivos en la actualidad suelen operar bajo una lógica diferente. Ya no es el gobierno quien monopoliza estas capacidades (con la única excepción de la autoridad³), y son diversas formas de organización multiactor (público-privadas) las responsables de definir e intervenir sobre los asuntos de interés público. Dicho de otra forma, las estrategias de política pública son resultado ya no de una visión estática de recursos/capacidades estatales donde un grupo de funcionarios decide desde la cúspide del poder, sino de procesos de diseño de instrumentos para la acción pública en el marco de una compleja configuración de intereses, ideas, e

2 Por ello, la actividad de diseño de políticas enfrenta enormes restricciones, más allá de la buena voluntad de los decisores y la disponibilidad de teorías de cambio probadas que sirvan de respaldo a la selección de instrumentos de intervención.

3 Derivada del pretendido monopolio de la fuerza legítima

instituciones, donde dichas capacidades adquieren sentido (técnico y político), más allá de su cantidad y de quienes las monopolizan (Howlett, 2019c)⁴.

La tabla 3 presenta una taxonomía basada en recursos e instrumentos. Los instrumentos sustantivos están destinados a modificar el *statu quo* a través de la provisión de una nueva combinación de bienes y servicios públicos provistos⁵. La motivación de los instrumentos procedimentales es modificar los procesos de la política que enmarcan las intervenciones e interacciones entre actores, más que la sustancia *per se* de las mismas. Estos últimos, en tanto actos de autoridad, se combinan específicamente con cada una de las herramientas de gobierno (información, organización y tesoro), para dar lugar a estrategias de política (instrumentos sustantivos) para la atención de problemas públicos (Howlett, 2019c, p. 304)⁶.

Tabla 3. Taxonomía basada en capacidades e instrumentos

Instrumentos	Recursos de gobierno			
	<i>Nodalidad</i>	<i>Autoridad</i>	<i>Tesoro</i>	<i>Organización</i>
Procedimentales	Actos secretos oficiales	Esquemas de toma de decisiones (+ abiertos o + concentrados) y nivel de obligatoriedad.	Fuentes y esquemas de financiamiento de las intervenciones.	Esquemas de coordinación inter-organizacional.
Sustantivos	Informativos: Campañas, estrategias de pedagogía ciudadana.	Regulatorios: Nuevas normas para regular la producción, consumo y/o distribución de bienes.	Remunerativos: Subsidios, impuestos, subvenciones	Organizativos: Procesos de producción, consumo y distribución de bienes.

Fuente: Howlett (2019b, p. 46).

4 Desde la perspectiva de diseño los instrumentos tienen por objetivo afectar el comportamiento de una población y producir un cambio social a partir de los objetivos que propone una política pública. Desde la taxonomía de recursos de Hood, el Estado posee una serie de capacidades (nodalidad, autoridad, tesoro y organización), y a partir de ellas puede diseñarse un menú amplio de instrumentos (estrategias de intervención) para atender los asuntos presentes en las agendas de los gobiernos.

5 Parten de una teoría del cambio social deseable, que se pone a prueba a través de diversas hipótesis de intervención

6 Tal como lo postula Howlett (2019c): “un gobierno que busque promover el cuidado de la salud para la población, por ejemplo, podría dejar por completo en manos de la familia la provisión de los servicios de salud, a competencia y disponibilidad de los miembros de la familia de determinar quién recibe cuánto y a qué precio. O bien el gobierno podría irse al otro extremo y proveer los servicios de salud a través de su propia agencia administrativa, pagada directamente de sus ingresos fiscales generales, sin dar cabida al mercado ni a otras organizaciones privadas. Entre ambos extremos hay una variedad de diferentes instrumentos, entre ellos, exhortar a la población a mantenerse saludable, dar subsidios a los pobres y regular a doctores y hospitales –todo aquello, que en teoría, podría atender igual de bien lo relacionado con los asuntos de cuidado de la salud” (pp. 304-055).

Mientras que los instrumentos de tipo *sustantivo* se orientan a la materialización del cambio social, los *procedimentales* se conciben como mecanismos estructurales que afectan el subsistema de política e indirectamente el diseño y ejecución de los primeros. Los instrumentos procedimentales afectan el comportamiento de los *stakeholders* o grupos de interés, mediante la conformación de nuevas redes de política pública. Por ello, se les asocia más con el análisis de los diferentes modos de gobernanza, que con el proceso de diseño de políticas públicas. Sin embargo, tienen un gran impacto sobre este último, puesto que los instrumentos sustantivos diseñados dependen de las ideas dominantes y los recursos, herramientas y capacidades disponibles en la nueva distribución de poder.

Bajo esta perspectiva, tanto los instrumentos sustantivos o procedimentales vinculan recursos del gobierno desde diferentes perspectivas y se orientan alrededor de los objetivos de política. La propuesta original de Hood se complementa entonces con los desarrollos instrumentales del diseño de políticas, (Howlett, 2019c) planteando así, características claves para comprender las combinaciones resultantes (ver tabla 3):

- *Dimensión sustantiva y procedimental de los recursos de Organización:* estos recursos se caracterizan por el uso directo del personal o las instituciones de gobierno y no gubernamentales, claves para lograr los resultados propuestos por los objetivos de la política. La función de los instrumentos sustantivos de organización está anclada a afectar la producción, consumo y distribución de bienes y servicios a la sociedad. Estos operan bajo una estructura burocrática, lo que implica la existencia de niveles tales como gobierno directo, cuasi-gubernamental y no estatales (Howlett, 2019c) en el proceso del diseño de la política. No obstante, su logro está directamente delimitado por la proximidad y la habilidad del gobierno de controlar sus efectos. Por su parte, la dimensión procedimental de los recursos de organización, alteran o afectan el proceso de la política a partir de la gestión del liderazgo del gobierno en red con otros actores. Esta incluye, las herramientas de gestión de redes, la creación y reorganización de agencias y la revisión gubernamental, concebidas desde un carácter no jerárquico, coordinado y en coalición.
- *Dimensión sustantiva y procedimental de los recursos de Autoridad:* los recursos de autoridad suelen ser los más visibles junto con los de organización en el diseño de políticas. Están asociados a las capacidades de los gobiernos para dirigir sus objetivos de política pública mediante la sanción o la coerción, por lo que su uso se concibe en un sentido negativo. Es decir, orientado a prevenir o desalentar comportamientos que pueden llegar a ser incongruentes con los objetivos de la política. Los instrumentos sustantivos de autoridad se orientan hacia la promulgación de reglas vinculantes como el “comando y control” del gobierno. Las Leyes son

el ejemplo más visible en esta categoría; sin embargo, a pesar de tener un bajo costo de promulgación, su aplicación suele ser lenta y compleja (Wu, 2008). La dimensión procedimental de los recursos de autoridad, buscan la activación o movilización de las redes de política, mediante el apoyo directo a diferentes actores. Por ejemplo, la creación de consejos consultivos sectoriales, que comúnmente se caracterizan bajo un arreglo de gobernanza corporativa o de mercado.

- *Dimensión sustantiva y procedimental de los recursos de Tesoro:* el tesoro, desde los postulados de Hood, refieren a los incentivos que alineados a los objetivos de la política, tiene por fin involucrar transferencias de recursos hacia o desde actores con la finalidad de alentar una actividad deseada. En términos sustantivos, este recurso se asocia con todo modo de gobernanza, aunque por lo general, en mayor medida a una gobernanza de mercado. Entre los principales instrumentos sustantivos de tesoro, prevalecen las subvenciones, subsidios y tarifas al usuario, las regalías o los impuestos al consumo específicos. Los instrumentos procedimentales de tesoro, se asocian a la creación y financiación de redes de política o grupos de interés y movilización, alteración, manipulación o cooptación de redes, principalmente desde la promoción o restricción al financiamiento.
- *Dimensión sustantiva y procedimental de los recursos de Nodalidad:* son recursos de información que involucran la comunicación del conocimiento a grupos objetivos con el fin de alterar su comportamiento. Los instrumentos sustantivos de nodalidad se definen como aquellas técnicas de recopilación y difusión de información dirigidos a diferentes niveles de la sociedad-individual con el fin de cambiar su comportamiento. En general, el instrumento sustantivo de información más común es la información de gobierno, que incluye campañas específicas para alentar a los ciudadanos a ejercitarse, comer bien, etc. Frente a los instrumentos procedimentales de nodalidad, estos buscan afectar los procesos de diseño a través de la provisión selectiva de información (Hood, 1986). En este sentido, los instrumentos procedimentales están orientados a divulgar y a limitar El instrumento más conocido son las leyes de acceso a información y, más recientemente, el gobierno abierto como forma de proporcionar a los actores en red el conocimiento que requieren para atender diferentes demandas (Howlett, 2019b).

Bajo la perspectiva instrumental de diseño propuesta por Howlett y bajo la taxonomía que caracteriza las capacidades estatales de Hood (nodalidad, autoridad, tesoro y organización), los instrumentos se orientan a caracterizar los arreglos de gobernanza frente a los objetivos propuestos por la política pública. En este sentido, el diseño considera una combinación e interacción entre recursos, que permite estimar una dimensión sustantiva y procedimental de los instrumentos. A partir

de esta propuesta teórico-conceptual, a continuación se analizan los recursos e instrumentos de los que echaron mano los países sudamericanos para contener y gestionar los efectos generados por la pandemia por covid-19 en la región, desde los primeros meses de 2020.

4. Capacidades de gobierno e instrumentos de política pública en la gestión de la pandemia de covid-19 en América Latina

Como fue esbozado en un inicio, este documento no pretende poner a prueba una hipótesis. Sus objetivos son dos: 1. proponer una nueva mirada sobre la relación entre esquemas de gobernanza, herramientas de gobierno e instrumentos de política pública, y 2. analizar las estrategias de los gobiernos sudamericanos frente al covid-19, para -como resultado de ello- generar nuevas hipótesis causales en torno a ellos. Por lo tanto, se tomó el contexto de la pandemia por covid-19, como un problema público *grave, extenso, urgente y novedoso* (Subirats *et al.*, 2008) que supuso una respuesta inmediata por parte de los gobiernos, a nivel mundial⁷. En otro orden de ideas, América Latina, y Sudamérica en particular, ofrecieron respuestas diversas y cambiantes a través del tiempo para enfrentar el desafío.

En tal sentido, nos encontramos frente a un doble caso crucial. Por un lado, un problema que supone un reto mayúsculo para los gobiernos, en un ámbito -el de la salud- de cuyo desempeño dependen en el corto plazo la vida de miles de ciudadanos. Por el otro, la región latinoamericana ha sido una de la más golpeadas por la pandemia en términos de mortalidad, no obstante, los impactos han sido diferentes en cada país, por lo que su exploración puede ofrecernos información valiosa para el testeo futuro de hipótesis sobre la relación entre efectividad, instrumentos de política pública, capacidades estatales y esquemas de gobernanza en el sector salud.

La tabla 4 presenta una caracterización por regiones de los recursos gubernamentales y la disponibilidad de los instrumentos de política para enfrentar la pandemia. En el caso los países asiáticos (junto con Australia y Nueva Zelanda) contaban con recursos suficientes, pero sobre todo con la experiencia en el diseño y ejecución de instrumentos sanitarios para enfrentar epidemias, dada la crisis generada por síndrome respiratorio agudo grave (SARS) ocurrida en 2004, que facilitó la detección temprana así como el rastreo y aislamiento de los pacientes contagiados, incluyendo tomas de muestras en los primeros meses de la pandemia de SARS-CoV-2).

7 Tal como lo definen Capano, Howlett, Jarvis, Ramesh & Goyal (2020) hay muchos aspectos de la crisis provocada por el Covid-19, que involucran muchas fuentes de incertidumbre: limitaciones de información, ausencia de consenso entre los expertos, variaciones en los niveles de confianza en los gobiernos así como en el apoyo político a diversas clases de intervenciones, entre otros (p. 288).

Tabla 4. Resultados generales del proceso de contención de la pandemia por región

	Sudeste asiático y Oceanía ⁸	UE, Canadá y EUA	África ⁹	América Latina
Recursos/herramientas de Gob. (<i>Policy capacity</i>)	Alta	Alta	Baja	Baja
Disponibilidad de instrumentos (<i>Policy instruments</i>)	Alta	Baja	Alta	Baja
Resultados	Exitosos	De menor a mayor	De mayor a menor	Deficientes

Fuente: Elaboración propia a partir de Bakir (2020); Cepal (2020); Migone (2020); Our World in Data (2021)¹⁰; WHO (2020).

Mientras tanto, América latina, en el extremo opuesto, enfrentaba al nuevo virus con pocos recursos y casi sin instrumentos claros en la primera oleada del covid-19 ocurrida los primeros meses del 2020 (Capano *et al.*, 2020; Cepal, 2020)¹¹. Si bien, entonces, la experiencia previa y la disponibilidad de instrumentos de prevención ya probados permitió que los países de Oceanía, y especialmente, los del sudeste asiático pudieran contener de forma exitosa la propagación del virus (mucho más que en el caso europeo), *ceteris paribus*, los recursos y las capacidades gubernamentales también importan. Es por ello que en los países industrializados de Europa y América del Norte, sin experiencia previa en el diseño de instrumentos para desafíos de salud pública de este tipo, los reveses iniciales fueron conjurados de forma incremental, a través de la movilización de recursos técnicos y humanos para investigar patrones de contagios, y explorar diversas estrategias que disminuyeran el número de hospitalizaciones y, fundamentalmente, de decesos. Paralelamente, la región africana, pese a su mayor experiencia en la contención de pandemias, se enfrentó al agravamiento de la situación, dada la extremada limitación de recursos de sus sistemas de salud para sostener el proceso de atención a través del tiempo.

8 China, Hong Kong, Indonesia, Japón, Malasia, Singapur, Corea del Sur, Taiwán, Tailandia, Vietnam, Australia y Nueva Zelanda.

9 65 naciones del continente africano, incluida Sudán del Sur.

10 Véase: <https://github.com/owid/covid-19-data/tree/master/public/data>

11 A estos, se suman países africanos, que aunque con pocos recursos, asumieron el contexto por la pandemia por covid-19 con una experiencia en enfermedades como el ébola o el VIH (Bakir, 2020) lo que les permitió el despliegue de instrumentos sustantivos mucho más efectivos. Por último, países europeos, Canadá y Estados Unidos, con sistemas de salud más preparados (es decir, con recursos de gobierno) pero con poca preparación sistémica para enfrentar una pandemia a pesar de las experiencias de SARS-CoV-1 y H1N1 (Migone, 2020).

En el caso de América Latina, por su parte, se conjugaron ambas anomalías. Una menor disponibilidad de instrumentos de política pública para enfrentar pandemias (a pesar de las experiencias relativamente recientes del virus del Zika, y del flagelo que representa desde hace tiempo el problema del dengue) se conjugó con una bajísima capacidad de atención de los sistemas de salud pública, la mayoría de los cuales se enfrentan a la falta crónica de presupuesto, a la insuficiencia de personal, así como a la desarticulación de los sistemas y niveles de atención, en regímenes que Filgueira (2013) clasificó lúcidamente como de “focalización restringida” (p. 43).

4.1. Un panorama del impacto del covid-19 en la región sudamericana

El primer caso positivo de covid-19 en la región fue confirmado el día 26 de febrero del 2020, en Brasil. El segundo, tres días después en Ecuador. La propagación del virus llevó a que se extendiera el contagio de forma simultánea a países como Argentina, Chile, Colombia, Uruguay y Paraguay, siendo este último, el país con el primer caso importado de la misma región (un viajero proveniente de Ecuador). En los primeros noventa días, los países sudamericanos declararon paulatinamente la fase de transmisión comunitaria, concentrándose los casos en la provincia de Guayas, en Ecuador (Paz y Santelices, 2020).

Posterior a esta fecha, el despliegue de medidas para contener la propagación del virus estuvieron divididas en dos grandes estrategias: 1) aplicar medidas de confinamiento masivo, siendo Argentina el caso paradigmático al declarar cuarentena obligatoria desde el domingo 15 de marzo del 2020, y 2) ejecutar instrumentos para aumentar la detección y rastreo masivo. Uruguay, en cabeza del presidente Lacalle Pou comenzó con la declaración del estado de emergencia, utilizando instrumentos de rastreo como la aplicación de 1000 pruebas diarias (Cepal, 2020).

En la tabla 5 se identifican los patrones de contagio dentro de los primeros 90 días versus los datos actualizados a julio de 2021. Los datos tomados de la base de datos de la Johns Hopkins University, permiten evidenciar de forma preliminar los cambios en dos períodos distintos. Dentro de la etapa de emergencia, hasta el 31 de julio de 2020, Brasil registró el mayor número de muertes con 92.475, pero fue Perú el país con una mayor proporción de decesos confirmados por covid-19, con 1.678 por cada millón de habitantes, seguido de lejos por Chile (492 por millón) y Brasil (432 por millón). A diferencia de ellos, Uruguay apenas se acercaba a los 847 casos y solo 35 decesos, que representaban 10 muertes por millón (Our World in Data, 2021).

Por otro lado, si analizamos la razón de letalidad por país (OMS, 2020)¹² con el fin de tener una medida sobre la gravedad de los casos detectados, observamos

12 La razón de letalidad de acuerdo a la OMS se calcula con el número de muertes por covid-19 sobre el número de casos confirmados por 100. La razón de letalidad es la proporción de personas diagnosticadas que mueren a causa

que es Ecuador el país con una razón de letalidad más alta en el primer trimestre y aunque el porcentaje baja a julio de 2021, sigue siendo alto en proporción a la región. Particularmente, Perú subió en el último año su razón de letalidad pasando de 2,74 % a 9,32 % al contrario de Brasil que logró pasar de 6,24 % a 2,80 %.

Tabla 5. Patrón de contagios comparado (primeros 90 días vs totales actuales)¹³

País	Primeros 90 días (2020)			Datos actualizados a 20 julio 2021		
	Casos confirmados	Decesos	Razón de letalidad	Casos	Decesos confirmados	Razón de Letalidad
Argentina	17402	556	3,20	4784219	102381	2,1
Bolivia	13949	475	3,41	463473	12843	2,77
Brasil	363211	22666	6,24	19419437	544180	2,80
Chile	99688	1054	1,06	1671372	34569	2,07
Colombia	33354	1045	3,13	4668750	117131	2,51
Ecuador	38471	3313	8,61	477946	21958	4,59
Perú	178914	4894	2,74	2094445	195243	9,32
Uruguay	847	23	2,72	379376	5896	1,55
Paraguay	1086	11	1,01	446267	14394	3,23

Fuente: Elaboración propia a partir de Acosta (2020) y CSSE (2020) at Johns Hopkins University.

La tabla 5 indica que más allá del número de contagios y decesos, la razón de letalidad muestra variaciones significativas (tanto entre países como al interior de los mismos en diferentes períodos) que vale la pena explorar más a profundidad. Si bien tales motivaciones exceden los objetivos de este artículo, es posible remarcar el caso de Uruguay, y en menor medida, de Chile y Argentina, como los casos más exitosos especialmente a la hora de evitar muertes, pero no debe pasarse por alto tampoco el caso de Brasil, que pese a la falta de liderazgo presidencial, logró disminuir la razón de letalidad de 6,24 % a 2,80 % en un año. En tal sentido, tanto la combinación de instrumentos como la disposición de mayores capacidades de

del covid-19, por lo que constituye una medida de la gravedad entre los casos detectados.

13 No se introducen aquí los datos de Venezuela dado que el aislamiento relativo que sufre al país a raíz de la crisis económica, migratoria e institucional, crea una barrera natural que aísla al país y previene los contagios sin mediar previamente la existencia de instrumentos eficaces de contención del virus.

actuación pública, deben ser analizados como hipótesis explicativas en futuras investigaciones. En este espacio, la intención es describir el catálogo de instrumentos y recursos desplegados por los países para abonar en la construcción de dichas hipótesis.

4.2. Herramientas de gobierno (capacidades) e instrumentos de política (estrategias) para enfrentar el covid-19 en países latinoamericanos del Cono Sur

Esta necesidad de desplegar una amplia capacidad de respuesta implicó para los países sudamericanos el desafío mayúsculo de diseñar diversos instrumentos de intervención para enfrentar el embate de la pandemia, tanto desde un enfoque preventivo como de atención secundaria (Cepal, 2020). De acuerdo con el Observatorio Covid-19 de la Cepal, hasta inicios del 2021, las principales medidas adoptadas por los países de la región estuvieron relacionadas con la restricción del acceso a lugares públicos, siendo Chile y Bolivia los gobiernos que declararon una mayor cantidad de instrumentos relativos al confinamiento¹⁴.

Para ello, desplegaron fuerzas de seguridad, haciendo explícito el uso de su herramienta de autoridad. La regulación del mercado de higiene personal y productos de limpieza se sumaron a las principales medidas adoptadas por los gobiernos, en atención al alza de precios de insumos médicos en los primeros 90 días de la pandemia. Paradójicamente, Chile no adoptó este tipo de medidas, mientras que Colombia asumió el liderazgo con la implementación de instrumentos de regulación económicos. En temas de educación y empleo, las medidas se orientaron a la suspensión de clases y a la búsqueda de garantizar que no se destruyeran puestos de trabajo, principalmente con el despliegue de subsidios a grupos poblacionales con menores ingresos. Brasil y Uruguay fueron los países con mayor cantidad de medidas (fundamentalmente transferencias monetarias no condicionadas y subsidios) en estas áreas.

El recurso del tesoro es visto desde instrumentos que promueven y controlan. En cuanto a la atención a población vulnerable, países como Colombia, Chile y Argentina, orientan sus medidas a implementar subsidios o transferencias monetarias no condicionadas. Por su parte, las medidas de protección sanitaria en temas de tesoro, incluyeron una protección al alza de precios en insumos médicos, sanitarios y hospitalarios, que a su vez se combinaron con recursos de autoridad (declaratoria de cuarentenas) y recursos de nodalidad (campañas informativas y rastreos a casos positivos).

14 No hay que olvidar que en el caso de Chile, durante los últimos meses de 2019, la ciudadanía había tomado las calles para protestar contra el gobierno, y la extensión de las restricciones pudieron tener un doble objetivo: sanitario y político.

La tabla 6, presenta un resumen de las medidas adoptadas por subsector en países sudamericanos. De acuerdo con los ocho sectores existentes en la base de datos del Observatorio Covid-19 de la Cepal, se eligieron ocho subsectores teniendo en cuenta las medidas más relevantes tomadas a nivel mundial, y en su mayoría de aplicación obligatoria o recomendada de acuerdo con los lineamientos de la OMS. En este caso, se consideraron las siguientes estrategias (instrumentos sustantivos): medidas de vacunación¹⁵, restricción o cierre de lugares públicos, regulación del mercado de higiene personal y productos de limpieza, suspensión de clases, protección al empleo, generación de empleo e ingresos, transferencias en efectivo y cuarentena general obligatoria.

Esta revisión plantea una concentración en las medidas de salud y vacunación dentro de la etapa de emergencia, seguida por las medidas de restricción o cierre de espacios públicos, protección social y empleo. Las medidas de economía, educación y género concentraron menos instrumentos aplicados. Colombia destaca en la aplicación de medidas económicas, mientras que Uruguay lo hace en el sector educación y Chile junto con Colombia adoptan más medidas de empleo con enfoque de género. En general, los gobiernos sudamericanos presentaron medidas coherentes entre sí alrededor de los objetivos propuestos a nivel mundial. No obstante, los resultados varían de acuerdo al contexto, la intensidad de los instrumentos y la capacidad de los gobiernos para mantener estas estrategias. Si bien este artículo presenta una descripción sobre las medidas, el abordaje sobre cada caso a profundidad en próximos estudios permitiría desarrollar cadenas causales para analizar la relación entre medidas y resultados (Howlett, 2019b).

Después de un barrido sobre el número de medidas, se realizó una caracterización de los instrumentos y recursos aplicados por cada uno de los gobiernos. Las tablas 7 y 7.1 muestran una identificación de los principales instrumentos (sustantivos y procedimentales) en torno a los recursos del Estado (NATO). Frente al recurso de nodalidad (información), el desempeño de los gobiernos fue dispar¹⁶. En tal sentido, la aceptación de la gravedad de la situación permitió que, al menos en un primer momento, algunos gobiernos pudieran comunicar de manera efectiva tanto las medidas a seguir como los impactos posibles en caso de no implementarlas.

15 Si bien las medidas de vacunación recién se incorporaron durante el año 2021, se toman en cuenta por la importancia relativa de esta estrategia para disminuir los contagios, y en especial, la razón de letalidad. En el caso de Brasil, por ejemplo, la caída abrupta de este indicador se debe en buena medida a la rapidez del proceso de vacunación.

16 La gestión de información sobre contagios por región, ciudad o barrio, comenzó a desarrollarse en las principales ciudades de estos países, y por lo general, la información se centralizó en las bases de datos de los ministerios de salud. No obstante, como medida para rastrear los contagios, los países sudamericanos comenzaron por adoptar aplicaciones de rastreo, como por ejemplo CoronApp en Colombia, presentando una baja capacidad de utilización, y por tanto una efectividad muy limitada (en particular, porque 1) al implementarse, los niveles de contagio eran ya muy altos como para que su impacto fuera significativo, y 2) porque los gobiernos contaron con recursos limitados de nodalidad para capacitar y persuadir a la población en general, de las ventajas que implicaba su uso).

Tabla 6. Número y tipo de medidas adoptadas por países de la región sudamericana frente al covid-19

Tipo de instrumentos		Cantidad por país									
Sector	Subsector	No. total de medidas	Arg	Bol	Bra	Chl	Col	Ecu	Pe	Ur	Pgy
Vacunación	Medidas de vacunación	178	38	7	3	45	55	SI	27	SI	3
Desplazamientos	Restricción o cierre lugares públicos	61	1	11	2	19	2	3	1	1	21
Economía	Regulación del mercado de higiene personal y productos de limpieza	13	1	0	1	0	5	1	1	3	1
Educación	Suspensión de clases	17	1	1	1	2	2	2	2	4	2
Empleo	Protección al empleo	60	6	5	16	5	6	3	9	8	2
Género	Generación de empleo e ingresos	16	4	0	1	5	4	0	1	0	1
Protección social	Transferencias de efectivo	70	9	7	8	9	11	2	12	4	8
Salud	Cuarentena general obligatoria	108	9	0	9	69	10	3	5	2	1

Fuente: Elaboración propia a partir del Observatorio Covid-19 de la Cepal.

Tabla 7. Herramientas de gobierno e instrumentos sustantivos en América del Sur¹⁷

Herramienta de gobierno (Hood)				
	Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organización
S u s t a n t i v o s	Póster o Plantillas de información digital (Argentina, Ecuador, Chile, Colombia)	Prohibición o restricción a reuniones públicas y privadas, aforo en el transporte público y espacios públicos (TODOS)	Licencias laborales retribuidas en sectores focalizados (Argentina)	Coordinación interministerial -salud, trabajo, producción, desarrollo social, seguridad social, economía- (TODOS)
	Documento de recomendaciones frente al covid en el ámbito laboral (Argentina)	Declaración de vacaciones escolares (Colombia)	Licencia remunerada por enfermedad (Argentina, Chile)	Ministerio de la Mujer y de Género (Argentina y Chile)
	Tarjetas de identificación al beneficiario (Bolivia)	Suspensión de clases presenciales (TODOS)	Seguro de desempleo (Argentina)	Ministerio de Agricultura (Colombia)
	Campañas para ejercer el ejercicio del derecho laboral (Argentina)	Cuarentena obligatoria y/o focalizada (TODOS)	Cesantías (Argentina, Colombia)	Congreso/asamblea (Bolivia, Colombia)
	Campañas de promoción a la vacunación (Colombia, Argentina, Brasil Chile, Ecuador, Perú, Uruguay, Paraguay, Bolivia)	Declaración de estado de emergencia o emergencia sanitaria (Colombia, Ecuador, Perú)	Eliminación de IVA a productos de emergencia sanitaria (Colombia, Paraguay)	COE (Agencia de atención a emergencia) (Ecuador)
	Campañas a la promoción de toma de muestras gratuitas (Uruguay, Ecuador, Colombia, Chile)	Controles fronterizos y/o cierres (TODOS)	Ingreso familiar de emergencia (Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Perú)	Presidencia (Brasil, Argentina, Chile, Perú, Ecuador)

17 En esta tabla no se pretende hacer un catálogo de los instrumentos (estrategias) sino más bien ubicar las más importantes, con relación a cada una de las herramientas (capacidades) de gobierno.

Herramienta de gobierno (Hood)			
<i>Nodalidad</i>	<i>Autoridad</i>	<i>Tesoro</i>	Organización
Simulacros (Colombia)	Expedición de leyes, Decretos, Resoluciones (TODOS)	Derechos arancelarios para insumos médicos de emergencia (Perú, Paraguay)	Corporación de fomento de la producción (Chile)
Campañas de prevención y promoción (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay, Paraguay, Bolivia)	Medidas penales y/o multas por incumplimiento (Brasil, Ecuador, Colombia)	Ingreso económico mensual a población vulnerable (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador)	
Protocolos contra la violencia de género (Paraguay, Chile, Colombia, Ecuador, Argentina, Uruguay)	Asistencia médica obligatoria para covid-19 (TODOS)	Transferencias monetarias no condicionadas a grupos poblacionales-pensionados, población vulnerable- (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador)	
Campañas de prevención de la violencia contra la mujer (Paraguay, Colombia)	Declaratorias de toque de queda (Ecuador, Colombia)	Ayudas a restaurantes comunitarios (Argentina)	
Aplicaciones móviles (Colombia, Chile, Uruguay, Brasil)		Bonos a estudiantes (Bolivia)	
		Bonos de salud (Argentina)	
		Apoyo a ingresos de población con discapacidad (Argentina)	

Herramienta de gobierno (Hood)				
	<i>Nodalidad</i>	<i>Autoridad</i>	<i>Tesoro</i>	Organización
S u s t a n t i v o s			Incremento en los subsidios (Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador)	
			Ingreso mínimo a personas LGTBIQ+ (Argentina)	
			Devolución de % a compras o IVA (Colombia, Argentina, Paraguay)	
			Suspensión a pagos de trabajadores (Chile, Colombia)	
			Apoyo a emprendimientos (Chile, Paraguay)	
			Seguro de empleo (Chile)	
			Apoyo a la clase media (Chile)	

Fuente: Elaboración propia a partir del Observatorio Covid-19, de la CEPAL 2020.

En conjunto, los países de la región concentraron esfuerzos en la realización de campañas y publicación de información relevante como estrategias de sana distancia y hábitos de higiene para prevenir los contagios, mecanismos para ejercer los derechos laborales, y protocolos de prevención de la violencia por razones de género, entre otros¹⁸. En principio, Bolivia y Perú de acuerdo a la revisión de bases

18 Argentina — pese a las deficiencias de tesoro y organización — se caracterizó por un énfasis en el diseño de este tipo de instrumentos sustantivos. La Superintendencia de Riesgos Laborales, publicó periódicamente información

de datos, contienen menor información de tipo divulgación. El caso particular de Chile frente a la generación de plataformas virtuales focalizadas en población vulnerable, se considera relevante en torno a las medidas con enfoque de género, aunque existen medidas más focalizadas en Colombia y Paraguay sobre campañas de prevención y atención de violencia contra la mujer. Por su parte, Paraguay incorporó campañas de prevención de trata de personas. Frente a los instrumentos procedimentales, este contexto se caracteriza por el mayor o menor acceso a la información, plataformas que publicaban los precios de insumos médicos como en Argentina y Uruguay, portales interactivos con datos abiertos y los planes de vacunación se consideran vinculados a promover la participación y el vínculo con otros actores, entre estos países se destacan Colombia, Uruguay, Argentina y Chile.

El recurso de autoridad fue, en el inicio, el más utilizado por parte de los gobiernos. En general, son capacidades de las que se echa mano de forma relativamente veloz para atender una emergencia, por lo que se concentran en aspectos regulatorios (instrumentos prescriptivos o proscriptivos). Entre estos, encontramos la prohibición y/o restricción de reuniones públicas y privadas, aforo en el transporte público o espacios públicos, suspensión de clases presenciales, cuarentena obligatoria o focalizada, confinamiento, teletrabajo, declaratorias de Estado de excepción y/o emergencia, controles y cierres fronterizos y medidas penales por incumplimiento de las leyes, decretos o resoluciones. Dada la naturaleza del problema, no se destacan instrumentos procedimentales de autoridad en la etapa de emergencia. Frente a medidas sobre *restricción a la movilidad*, los instrumentos implementados a nivel nacional fueron variando en función de la disponibilidad de herramientas de gobierno disponibles. Si bien en los primeros tres meses de pandemia las cuarentenas fueron obligatorias, dada la promulgación de los estados de emergencia en la región, estos se apoyaron en el recurso de autoridad, y por lo tanto era difícil de sostener en el tiempo.

Las herramientas de tesoro combinan diversos instrumentos tanto en el financiamiento del sector salud, como sobre la protección al empleo, la suspensión de clases y la protección social. Este recurso se concibe de manera dispar en cada país. Nuevamente, la tendencia se orienta hacia los instrumentos sustantivos. Argentina por ejemplo, dentro de la medida de protección al empleo, adopta una licencia

digital sobre el SARS-CoV-2, con recomendaciones y medidas de prevención sobre el ámbito laboral, al igual que instrumentos de tipo pedagógico para aplicar las nuevas modalidades de clases escolares y teletrabajo. La página oficial de información sobre el virus también informaba sobre las extensiones a las medidas de confinamiento o aislamiento preventivo obligatorio en los primeros meses de pandemia. Estos instrumentos fueron relevantes puesto que contribuyeron a que las diversas formas de restricción a la movilidad y confinamiento encontrarán aceptación en la ciudadanía. Sin embargo, la extensión de la cuarentena y la percepción de cierto sector de la ciudadanía (motorizada desde los medios masivos de comunicación) de la falta de instrumentos alternativos para enfrentar el problema por parte del gobierno, provocó que las medidas fueron perdiendo apoyo, erosionando la autoridad gubernamental, y obligando a un relajamiento general de las medidas de confinamiento, solo restablecidas a mediados de 2021 a raíz del agravamiento de la situación sanitaria.

remunerada, un seguro de desempleo y licencia laboral retribuida desde el 19 de marzo del 2020. Brasil, implementa el salario mínimo por trabajador a aquellos positivos para covid-19 y Chile adopta el seguro de desempleo en circunstancias específicas, mientras que Colombia promueve la prima de trabajo. Por su parte, en los casos de Bolivia, Ecuador y Perú¹⁹ no se encuentran instrumentos sustantivos para compensar la pérdida de ingresos laborales basados en la herramienta del tesoro, mientras que Uruguay, dentro de esta medida da un fuerte peso al aspecto normativo o de autoridad sustantiva.

En temas de transferencias monetarias no condicionadas, los instrumentos sustantivos se orientaron a transferir dinero o alimentos a pensionados, población vulnerable, personas con discapacidad, beneficiarios de programas sociales. También en la ampliación de los bonos familiares, subsidios a población vulnerable, devolución del IVA en el caso colombiano y paraguayo, subsidios a la clase media en el caso chileno y exención al pago de servicios públicos en el caso ecuatoriano. En tal sentido, las herramientas más socorridas fueron el tesoro y la capacidad de organización para la distribución de recursos financieros y en especie. Nuevamente, caracterizados por un enfoque *top-down* más que de inclusión de actores o redes de gobernanza en la implementación de estos instrumentos²⁰.

Finalmente, los recursos de *organización* suelen ser valiosos porque son los que -ante problemas multidimensionales y difíciles de estructurar, como una pandemia- hacen posible la coordinación interministerial, y la cooperación público-privada, para hacer frente a problemas como la vacunación, el diseño de subsidios sectoriales, la regulación del empleo, y la supervisión de los confinamientos. Particularmente, los países con mayor coordinación fueron Uruguay, Chile y Argentina. Como instrumentos procedimentales, se destaca la participación de universidades en el caso uruguayo y comités de sectores específicos como en Brasil y Argentina.

En este contexto, se ubican las medidas de *regulación del mercado de higiene personal y productos de limpieza*, de enorme relevancia al comienzo de la pandemia. Estas medidas tuvieron un carácter regulatorio y remunerativo y se orientaron a 1) dictar normatividad sobre a) los precios máximos de medicamentos e insumos médicos, b) restricciones a la exportación de productos médicos como guantes, gel antibacterial o desinfectantes necesarios para abastecer el país (Ecuador), c) incentivos arancelarios a la importación de elementos médicos como la reducción de aranceles aplicables a bienes vinculados con la emergencia sanitaria (Perú y Paraguay), d) eliminación o recargo de tarifas a elementos médicos como oxígeno,

19 En Ecuador y Perú se encuentran instrumentos para la promoción del teletrabajo de tipo regulatorio, a partir de decretos del poder ejecutivo.

20 Si bien sí surgieron nuevos comités consultivos de expertos que comenzaron a reforzar los ministerios de salud o las agencias o entidades encargadas de gestionar la pandemia, como el caso ecuatoriano con el COE Nacional, en términos procedimentales, los esquemas de gobernanza se mantuvieron.

Tabla 7.1. Herramientas de gobierno e instrumentos sustantivos en América del Sur

Tipo de Instrumentos	Capacidades de gobierno			
	<i>Nodalidad</i>	<i>Autoridad</i>	<i>Tesoro</i>	<i>Organización</i>
Procedimentales	Plataformas virtuales focalizadas en población vulnerable (Chile, Colombia)			Fondo de protección al trabajador (Brasil)
	Páginas web/portales (Colombia, Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Perú, Uruguay, Paraguay, Bolivia)			Universidades (Uruguay)
	Plan Nacional de Vacunación (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Bolivia, Ecuador, Perú, Uruguay, Paraguay)			Fondo Mujer Emprende (Colombia)

Fuente: Elaboración propia a partir del Observatorio Covid-19 de la Cepal.

camas hospitalarias o camas UCI, y e) reducción o suspensión del impuesto al valor agregado para la venta de ciertos productos esenciales (Colombia). Asimismo, se promovió la fabricación de insumos médicos como gel antibacterial, alcohol, tapabocas, guantes en Ecuador, Argentina, Colombia y Brasil principalmente, al igual que la publicación de datos sobre los precios, como en el caso uruguayo, cuyo gobierno además de desplegar recursos de autoridad, vinculó los instrumentos sustantivos de esta medida a recursos de nodalidad y organización.

5. Conclusiones

Este trabajo fue pensado para introducir la necesaria discusión sobre herramientas de gobierno e instrumentos de política pública en el análisis de las estrategias desplegadas por los gobiernos sudamericanos para contener y gestionar los efectos de la Pandemia de covid-19, que afecta a sus sociedades y economías desde los primeros meses del año 2020. Lejos de querer probar una hipótesis, la discusión conceptual y la exploración de las estrategias son útiles para generar conclusiones preliminares que pudieran ser testeadas (como nuevas hipótesis) en trabajos sucesivos.

La primera conclusión es que la distinción entre capacidades estatales (o herramientas de gobierno) e instrumentos de políticas es relevante. Si bien, la literatura sobre el tema es creciente (pero incipiente aún), existen elementos suficientes en los trabajos de Cairney (2015), Wu, Ramesh & Howlett (2015) y Franco Vargas y Roldán Restrepo (2019) para validar esta distinción. En el caso puntual del análisis de las respuestas públicas frente a la crisis sanitaria derivada de la pandemia, esta distinción nos permite entender algunos patrones, tanto al interior de la región latinoamericana como también entre las diversas regiones del globo. Una revisión primaria sobre los instrumentos desplegados en países sudamericanos favorece la identificación de los recursos con los que cuentan los gobiernos, así como también la relación existente entre estos y los instrumentos que prefieren, o se ven condicionados -dadas sus capacidades-, a implementar. Cuando los recursos -herramientas- no son complementados por instrumentos bien diseñados, que modifican comportamientos de forma sostenible y en la dirección planificada, la existencia de recursos es insuficiente para alcanzar resultados exitosos. Cuando los instrumentos carecen de herramientas (autoridad, tesoro, nodalidad u organización), su ejecución deviene imposible.

En un principio, los gobiernos sudamericanos adoptaron instrumentos sustantivos que resultan ser de más fácil aplicación desde una lógica directiva, en la que el recurso principal es la autoridad, se ponen en marcha las capacidades estatales y se evitan los conflictos propios de la interacción con otros actores. Ello explica por qué las decisiones adoptaron una lógica jerárquica (*top-down*) en todos los países de la región durante los primeros meses de la pandemia. Sin embargo, en aquellos países donde la política de salud pública funcionaba ya con esquemas de gobernanza multiactor -que requieren de diversos recursos, saberes y redes interinstitucionales de actuación- los mecanismos de respuesta se encuentran más “aceitados”, y la estrategia ante la emergencia puede ser más efectiva. Si esta hipótesis, a probar en próximos trabajos, no puede rechazarse, el desafío a largo plazo será contar no solo con esquemas multiactor institucionalizados y flexibles, sino con incentivos y herramientas de gobierno (capacidades estatales de organización, información, tesoro y autoridad) que hagan a estas respuestas idóneas sostenibles en el tiempo.

Por otro lado, en términos de medidas de prevención y atención, es claro cómo la pandemia por covid-19 sorprendió a la región con una mínima experiencia frente a este tipo de desafíos. La respuesta, por tanto, se apoyó en las capacidades disponibles, y esto explica en buena medida la variación en los niveles de efectividad de las estrategias iniciales en cada país²¹.

21 Si bien no está analizado en el marco del presente documento, el diseño de las estrategias en cada país de la región ha tenido que calibrarse a partir de la cantidad y calidad de información novedosa que surge como resultado de los avances en el conocimiento del virus y de la eficacia de las diversas conductas de prevención y atención sanitaria.

Asimismo, un elemento a considerar en futuras investigaciones, para analizar la efectividad de los instrumentos de políticas en el caso de la región, es el papel de los “receptores”; es decir de aquellos cuyos comportamientos buscan ser reorientados. La experiencia del sudeste asiático muestra que la credibilidad de los gobiernos -tanto en términos políticos como de su capacidad de implementación y “*enforcement*”-, son determinantes para el éxito de las intervenciones públicas. Si bien la selección de los instrumentos desde un punto de vista gubernamental está sujeta a la oferta disponible en términos de capacidades (tesoro, organización, nodalidad y autoridad), debe integrarse en el proceso de diseño una estimación de las respuestas que tendrá la ciudadanía, en general, y los grupos-objetivo, en particular. Tal como lo postuló Amartya Sen con meridiana claridad, aquellos que constituyen la población objetivo de una política pública no son (tal como imaginan los gobiernos) pacientes a los que se está administrando un tratamiento. Por el contrario, son “agentes” que reaccionan y desarrollan estrategias para maximizar su bienestar, de forma independiente a -y en ocasiones a contramano de- los objetivos planteados por la intervención del gobierno. En América Latina, la ausencia de esquemas de gobernanza en red o participativa, puede explicar -al menos parcialmente- esta actitud de cinismo y desconfianza ya tradicional en la ciudadanía de nuestros países (Cairney & Wellstead, 2020). He ahí -en el grado de aceptación ciudadana a las estrategias gubernamentales- un elemento esencial, intangible y habitualmente subestimado, que condicionan la eficacia de estrategias basados en la autoridad o el tesoro (Majone, 2008). No obstante, la pandemia de covid-19 ha demostrado nuevamente su importancia -y de las formas de gobernanza en red que la hacen posible- como condición necesaria para la efectividad de las políticas públicas.

En síntesis, este documento es una aproximación preliminar que intenta clarificar el campo conceptual en torno a la discusión de instrumentos de política pública, herramientas de gobierno, y su relación con las respuestas de política pública frente a emergencias como la planteada por la pandemia de covid-19. Es necesario profundizar aún más sobre un debate temático de los instrumentos de política pública, las herramientas y la gobernanza que regula los procesos de diseño asociados. Si bien este artículo propuso una revisión general que hiciera posible un primer análisis de las estrategias gubernamentales frente al desafío del covid-19, se abre el debate para otros problemas sociales. La propuesta aquí plasmada pretende ser un aporte en la comprensión de la realidad de la acción gubernamental y los esquemas de gobernanza, más allá de los contextos nacionales y los ámbitos de política pública.

Por ello, aunque la capacidad de “organización” de los gobiernos y el “tesoro” han sido de enorme relevancia durante todo el proceso, la importancia inicial de la autoridad ha ido dejando paso a la capacidad de adaptarse a los niveles crecientes de información disponible, entendida como la capacidad de adoptar y aprovechar las evidencias para orientar los comportamientos de la población, en general, y de los servidores públicos de la salud, en particular. En contextos de 1) gobernanza tradicional (Estado-céntrica, con esquemas top-down), o de 2) ausencia o debilidad extrema de instancias gubernamentales capaces de coordinar una respuesta, este proceso suele ser menos efectivo.

Referencias bibliográficas

- Acosta, L. (2020). Capacidad de respuesta frente a la pandemia de Covid-19 en América Latina y el Caribe. *Cepal*, 1, 1-15. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/4/S2000264_es.pdf
- Aguilar, L. F. (2007). *Gobernanza y administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bakir, C. (2020). The Turkish state's responses to existential COVID-19 crisis. *Policy and Society*, 39(3), 424-441. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1783786>
- Beland, D. y Cox, R. H. (Eds.). (2011). *Ideas and politics in social science research*. New York: Oxford University Press.
- Bemelmans, M. L., Rist, R. C. & Vedung, E. (Eds.). (1998). Introduction: Policy Instrument Choice and Evaluation. In M. L. Bemelmans-Videc, R. C. Rist & E. Vedung (eds.), *Carrots, Sticks and Sermons. Policy instruments and their evaluation* (pp. 1-18). Transaction publishers.
- Blankart, C. & Koester, G. (2006). Political Economics vs Public Choice. *KYKLOS*, 59(2), 171-200. <https://bit.ly/3fDRyDM>
- Buchanan, J. y Tullock, G. (1980). *El cálculo del consenso*. Madrid: Espasa.
- Cairney, P. (2015). *Policy and policymaking in the UK*. Basingstoke: Palgrave.
- Cairney, P. & Wellstead, A. (2020). COVID-19: Effective policymaking depends on trust in experts, politicians, and the public. *Policy Design and Practice*, 4(1), 1-14. <https://doi.org/10.1080/25741292.2020.1837466>
- Capano, G., Howlett, M., Jarvis, D. S., Ramesh, M. & Goyal, N. (2020). Mobilizing Policy (In)Capacity to Fight COVID-19: Understanding Variations in State Responses. *Policy and Society*, 39(4), 1-24. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1787628>
- CSSE, C. for S. S. and E. (2020). *Global Cases by Country*. Johns Hopkins University. <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>
- CEPAL. (2020). *Medidas y acciones a nivel nacional*. Observatorio Covid-19 CEPAL. <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>
- Cerrillo I Martínez, A. (Coord.). (2005). *Gobernanza hoy*. Madrid: INAP.
- Del Tronco, J. (2020). Las ideas y las políticas públicas. En G. del Castillo Alemán y M. Daussage Laguna (eds.), *Enfoques teóricos de políticas públicas. Desarrollos contemporáneos en América Latina* (pp. 25-54). Ciudad de México: Flacso.
- Filgueira, F. (2013). Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora. Posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22(2), 17-46.
- Fischer, F. (2007). Deliberative Policy Analysis as Practical Reason: Integrating Empirical and Normative Arguments. In F. Fischer, G. Miller & S. Sidney (eds.), *Handbook*

- of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods* (pp. 125-223). New York: Routledge.
- Franco Vargas, M. H. & Roldán Restrepo, D. (2019). The instruments of public policy. A transdisciplinary look. *Cuadernos de Administración (Universidad del Valle)*, 35(63), 101-113.
- Haveri, A., Nyholm, I., Røiseland, A. & Vabo, S. I. (2009). Governing collaboration: practices of metagovernance in Finnish and Norwegian local governments. *Local Government Studies*, 35(5), 539-556.
- Hood, C. (1986). Exploring Government's Toolshed. In C Hood (ed.), *The Tools of Government* (pp. 1-15). London: Chatham House Publishers.
- Hood, C. & Margetts, H. (2007). Looking Ahead. *The Tools of Government* in the Digital Age. In C. Hood & H. Margetts (eds), *The Tools of Government in the Digital Age* (pp. 184-203). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Howlett, M. (2005). What is a policy instrument? Policy tools, policy mixes, and policy implementation styles. In P. Eliadis, M. M. Hill & M. P. Howlett (eds.), *Designing government. From instruments to governance* (pp. 31-50). Canada: McGill-Queen's University Press.
- Howlett, M. (2009). Policy analytical capacity and evidence-based policy-making: lessons from Canada. *Canadian Public Administration*, 52(2), 153-175.
- Howlett, M (2011). *Designing Public Policies. Principles and Instruments*. Taylor & Francis Group.
- Howlett, M. (2019a). *The Policy Design Primer. Choosing the Right Tools for the Job*. New York: Routledge.
- Howlett, M. (2019b). Structural Mechanisms Affecting Policy Subsystems Activity: Beyond Individual and Group Behavioral Propensities in Policy Design and Policy Change. In G. Capano, M. Howlett, M. Ramesh & A. Virani (eds.), *Making Policies Work First-and Second-Order Mechanisms in Policy Design* (pp. 40-58). Cheltenham: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Howlett, M. (2019c). Qué es un instrumento de políticas. Herramientas, combinaciones y estilos de implementación. En E. Villarreal (ed.), *Los instrumentos de política pública* (pp. 299-337). México: Siglo XXI.
- Jordan, A., Wurzel, R. K. & Zito, A. (2005). The Rise of New Policy Instruments in Comparative Perspective: Has Governance Eclipsed Government?. *Political Studies*, 53(3), 477-496.
- Kjaer, A. M. (2004). *Governance*. Cambridge: Policy Press.
- Klijin, E. H. (2010). Trust in governance networks. Looking for conditions for innovative solutions and outcomes. In S. P. Osborne (ed.), *The New Public Governance?* (pp. 303-321). London: Routledge.

- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. e Hinojosa, M. (2007). Hacia un modelo de políticas públicas operativo. *Ciencia política*, (3), 6-29. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/17521/18378>
- Kooiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza. En A. Cerrillo i Martínez (coord.). *Gobernanza hoy* (pp. 57-81). Madrid: INAP.
- Lascoumes, P. y Legalés, P. (2019). Comprensión de las políticas públicas a través de instrumentos. De la naturaleza de los instrumentos a la sociología de la instrumentación en políticas públicas. En E. Villarreal (ed.), *Los instrumentos de política pública* (pp. 211-242). México: Siglo XXI.
- Lowi, T. J. (1972). Four Systems of Politics, Policy and Choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298-310.
- Marsh, D. & Rhodes, R. A. W. (Eds.). (1992). *Policy networks in British government*. Oxford Clarendon Press.
- Majone, G. (2008). *Políticas as Contracts: Public Policy and Globalization*. Conferencia presentada en la apertura de Cursos del Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Migone, A. R. (2020). Trust, but customize: federalism's impact on the Canadian COVID-19 response. *Policy and Society*, 39(3), 382-402. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1783788>
- Our World in Data. (2021). Data on COVID-19 (coronavirus). *github*. [https:// github.com/owid/covid-19-data/tree/master/public/data](https://github.com/owid/covid-19-data/tree/master/public/data)
- Paz, D. M. y Santelices, M. (2021). (In) capacidades de política en tiempos de Covid-19: Comprendiendo las respuestas económicas de Colombia y Ecuador. *Análisis político*. 33(100). 72-91. <https://doi.org/10.15446/anpol.v33n100.93362>
- Peters, G. y Pierre, J. (2005). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?. En A. Cerrillo I Martínez (coord.), *Gobernanza hoy* (pp. 37-56). Madrid: INAP.
- Porrás, F. (2016). *Gobernanza. Propuestas, límites y perspectivas*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José Luis María Mora.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Maidenhead: Open University Press.
- Roth-Deubel, A. N. (2006). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación* (5ta ed.). Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sabatier, P. & Mazmanian, D. (1979). The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives. *Policy Analysis*, 5 (4), 481-504.
- Salamon, L. (2002). The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. In L. Salamon (ed.), *The Tools of Government. A Guide to the New Governance* (pp. 1-47). Oxford: University Press.

- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- van Vught, F. & De Boer, H. (2015). *Governance models and policy instruments*. In *The Palgrave international handbook of higher education policy and governance* (pp. 38-56). London: Palgrave Macmillan.
- Villarreal, E. (2019). *Los instrumentos de política pública*. México: Siglo XXI.
- WHO. (2020). Report of the WHO-China Joint Mission on Coronavirus Disease 2019 (COVID-19). In *The WHO-China Joint Mission on Coronavirus Disease 2019* (Issue February). <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/who-china-joint-mission-on-covid-19-final-report.pdf>
- Wu, I. (2008). Who Regulates Phones, Television, and the Internet? What Makes a Communications Regulator Independent and Why It Matters. *Perspectives on Politics*, 6(4), 769-83. <https://doi.org/10.1017/S1537592708081905>
- Wu, I., Ramesh, M. & Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34(3-4), 165-171.