

GESTIÓN DE LA PANDEMIA COVID-19 EN BUCARAMANGA: UN
ESTUDIO A PARTIR DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y
LAS REDES DE POLÍTICA PÚBLICA EN EL PERÍODO DE MARZO 2020 A
DICIEMBRE 2021

JULIANA DELGADILLO HERNÁNDEZ
DAVID RAÚL OMAR VILA PÉREZ

DIRIGIDO POR:
NADIA JIMENA PÉREZ GUEVARA

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BUCARAMANGA
MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO
BUCARAMANGA
2022

Agradecimientos

Al Creador, a nuestros padres, a la UNAB como institución educativa de alta calidad que nos abrió sus puertas, a nuestros compañeros de universidad por su amistad y apoyo, a nuestros compañeros del trabajo por su paciencia, al equipo docente de esta grandiosa universidad que aumentó nuestra calidad humana y conocimientos, a la Doctora María Eugenia quien sembró las semillas en esta maestría, y a nuestra querida Doctora Nadia, a quien le debemos este trabajo por su gentil ayuda, guía y paciencia.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	5
2. OBJETIVOS	8
2.1 OBJETIVO GENERAL	8
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	8
3. MARCO CONTEXTUAL	9
3.1 LA PANDEMIA EN COLOMBIA Y EN BUCARAMANGA	9
3.2 DESAFÍOS Y RESPUESTA SOCIOECONÓMICA, EPIDEMIOLOGICA Y DE SEGURIDAD	11
4. MARCO TEÓRICO	15
4.1 GESTIÓN DE LA PANDEMIA	15
4.2 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	17
4.3 REDES DE POLÍTICA PÚBLICA	19
4.4 RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES	25
5. METODOLOGÍA	30
5.1 TIPO DE INVESTIGACIÓN	30
5.2 ESQUEMA DE INVESTIGACIÓN	31
5.3 INSTRUMENTOS DOCUMENTALES	33
5.4 ENTREVISTAS	36
6. HALLAZGOS	36
7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	48
8. REFERENCIAS	51
9. ANEXOS	58

Lista de Siglas

ACODRES. Asociación Colombiana de la Industria Gastronómica.

ACOPI. Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.

ASOTENDEROS. Asociación de Tenderos y Pequeños Comerciantes.

CAMACOL. Cámara Colombiana de la Construcción.

COVID-19. Coronavirus Disease 2019.

CUEES. Comité Universidad Empresa Estado.

ESE. Empresa Social del Estado.

FEDECALZADO. Federación Colombiana de Microempresarios del Calzado y Afines.

FENALCO. Federación Nacional de Comerciantes.

FENAVI. Federación Nacional de Avicultores.

IMCT. Instituto Municipal de Cultura y Turismo.

IMEBU. Instituto Municipal de Empleo y Fomento Empresarial del Municipio de Bucaramanga.

ISABU. Instituto de Salud de Bucaramanga.

OMS. Organización Mundial de la Salud.

ONG. Organización No Gubernamental.

ONU. Organización de las Naciones Unidas.

RIGS. Relaciones Intergubernamentales.

SAS. Sociedad por Acciones Simplificada.

UCI. Unidad de Cuidados Intensivos.

UIMIST. Unidad Materno Infantil.

UNIBARES. Asociación de Bares y Discotecas.

Lista de Tablas

Tabla 1.....	pg. 32
Tabla 2.....	pg. 34
Tabla 3.....	pg. 35
Tabla 4.....	pg. 35
Tabla 5.....	pg. 37

1. INTRODUCCIÓN

Sin duda, la pandemia del COVID-19 ha dado lugar a múltiples problemas de orden político, social y económico, que han impactado en mayor medida a las regiones con menos recursos y estabilidad política. En general, el mundo se enfrentó a una crisis sin precedentes, millones de infectados y fallecidos, economías golpeadas, niños que tuvieron que quedarse en casa, sin acceso a educación virtual, puestos de trabajo estrictamente presenciales que desaparecieron, y una pobreza que se hace más grande (Banco Mundial, 2020). Es decir, problemas de orden sanitario, económico, civil, social, y político.

El Estado, es entonces sin duda el faro a donde toda la sociedad busca soluciones, puesto que dentro de sus funciones está promover la prosperidad general y servir a la comunidad (Constitución Política de Colombia, 1991). De esta manera, el Estado se vuelve el punto hacia donde todas las personas e instituciones miran a la hora de resolver un problema, en este caso, sortear o atravesar la marea que es la pandemia del COVID-19.

Sin embargo, el Estado es un aparato amplio, hecho de múltiples engranajes institucionales que muchas veces no coordinan por su volumen u otros factores, y que su manejo no es automático, sino que depende de seres humanos, tanto que trabajan en carrera administrativa, como otras que trabajan debido a que son elegidas para ello, y por supuesto, con intereses y objetivos propios. Cada Estado es distinto en sus entramados internos, y aún más cuando se factoriza los distintos niveles de gobierno dentro de cada Estado. En Colombia en un país descentralizado existen entonces aparte del gobierno nacional, administraciones territoriales, principalmente departamentos y municipios que conocen sus jurisdicciones y deben trabajar para el beneficio de sus territorios. Por ello, al haber distintas autoridades enfrentando problemas con distintos puntos de vista, surge la cuestión sobre cómo fue la gestión de la Alcaldía de Bucaramanga de la pandemia COVID-19 en el periodo comprendido entre Marzo 2020- Diciembre 2021.

Dentro de la capacidad para gestionar y tomar las mejores decisiones, existe un aspecto importante, que es el político, la plaza donde convergen opiniones distintas, y dentro de este el panorama no es alentador: es vital la agilización a la hora de tomar decisiones debido a la

urgencia del contexto pandémico sin desmejorar en la calidad de éstas, y la ciudadanía necesita cierto grado de confianza en que las autoridades están ejecutando las acciones correctas para el bienestar de la población (Trujillo, Bravo y Romo, 2020).

Desde esta perspectiva, el apartado político puede considerarse causa y efecto a la vez de otros problemas. El Estado es naturalmente el gestor y administrador de las medidas y recursos que se dirigen a atender las necesidades de la sociedad e instituciones del país. De este modo, es la autoridad Estatal en todos sus niveles, quien ordena y administra para que la población reciba el menor impacto posible por la pandemia. Así, se puede encontrar que han aparecido problemas de coordinación para la ejecución de programas dentro de los estados y demás entes, desde la Unión Europea hasta los países latinoamericanos (Abril, 2020).

Esta problemática, institucional y pública, cae dentro lo que Meny y Thoenig (1992) definen como política pública, que sería: “El estudio de las políticas públicas no es otra cosa que el estudio de la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad”, que se requieren de manera sucesiva para dar respuesta por parte del Estado a situaciones problemáticas (Salazar, 1999) o en pro de los fines del Estado y el bienestar general. De este modo, una política pública tiene como actor principal a la autoridad pública, rodeado de otros que influyen en el proceso. Por ello las políticas públicas pueden ser analizadas desde el campo de relación de autoridades con otras autoridades, y de relación con aquellos entes que no lo son - entes particulares - es decir que para el caso concreto se tiene que gestionar una crisis como lo es la pandemia COVID-19 cae dentro del tema de estudio, que se analizará desde dos puntos de vista: las relaciones intergubernamentales y las redes de política pública como se extenderá más adelante.

En el contexto de lo que fue la pandemia, múltiples son las demandas de los distintos sectores sociales, económicos y políticos sobre el Estado, uno de ellos fundamental es la atención en materia de salud pública. Para dar un breve panorama de la gravedad del asunto, según el Worldometer (2020), Colombia a diciembre de 2020 registraba 1,377,100 infectados, con 37,158 fallecimientos, una gestión cuestionada de la crisis. Dicha gestión de la salud pública ha evidenciado la existencia de conflictos entre autoridades de los distintos niveles de gobierno, como por ejemplo, la que se dio en Bogotá respecto al Aeropuerto Internacional El

Dorado en el mes de junio, donde hubo una puja entre el gobierno central y la alcaldesa sobre abrir o no el aeropuerto, y quién tenía la autoridad para ello (Noticias Caracol, 2020).

Dada la naturaleza del sistema descentralizado colombiano, será sin duda interesante entrar a mirar las relaciones que tienen las autoridades de distinto nivel entre sí, y ver lo que un estado de emergencia puede hacer sobre ellas.

De esta manera, se evidencia cómo las autoridades entran en conflicto, y entre tanto, se afectan temas vitales como lo es la salud pública, para la cual cada nivel de gobierno emite muchas normativas. No es un tema que se queda solo en lo jurídico y administrativo, sino que puede tener consecuencias tangibles, y sobre todo, sensibles en cuanto a salud pública, economía, vivienda, empleo, transporte, y todo ámbito donde el poder ejecutivo tenga competencia.

Visto lo anterior, hay que dar cuenta que en el entramado de un país, las autoridades e instituciones estatales no están solas en la relación estado – sociedad, sino que participan muchas entidades y particulares en el diseño y ejecución de medidas tendientes a resolver un problema, lo cual no puede ser ignorado, y dado que el estado tiene limitaciones en sus capacidades, ejemplo de carácter económico, burocrático y hasta de legitimidad, es necesario gestionar el apoyo de más instituciones para atravesar la crisis.

Dicha dificultad de capacidades se puede dar en dos dimensiones, la técnico-administrativa y la relacional (Alonso, 2007), siendo la primera la que salta a la vista, el personal capacitado, sistemas de registro de información, la burocracia funcionando, y la segunda tiene que ver con el gobierno y sus relaciones con otros entes, tanto otros gobiernos dentro del mismo Estado, como con organizaciones de otras características, como se verá más abajo.

Aunque a nivel central puede haber muchos intereses, a nivel local no es distinto, los gobiernos municipales deben lidiar no solo con el gobierno nacional y departamental, sino con cuerpos de ciudadanos organizados, instituciones educativas, de salud, gremios, sindicatos, grupos religiosos y de cualquier otra índole que pueda tener un interés en lo político o social.

Para cumplir con lo planteado e investigar la gestión de la pandemia por parte de la Alcaldía en el tiempo determinado, se tratará primero la teoría y conceptos existentes sobre las Políticas Públicas, Relaciones Intergubernamentales y Redes de Política Pública, para lo cual se presentarán autores que servirán de iluminación para marcar el campo de estudio, y se aplicarán estos conceptos junto con las herramientas de investigación para construir un esquema metodológico.

2. OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO GENERAL

Estudiar la gestión de la Alcaldía de Bucaramanga de la pandemia COVID 19 en el periodo comprendido entre marzo 2020 – diciembre 2021 a partir de una descripción de las relaciones intergubernamentales y las redes de política pública.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Caracterizar el marco contextual e institucional de la gestión en salud pública en Bucaramanga durante el estado de emergencia por la pandemia COVID-19.
2. Construir un esquema analítico a partir de la discusión teórica sobre las relaciones intergubernamentales y las redes de Política Pública, para analizar la gestión de la COVID-19 por parte de la Alcaldía de Bucaramanga durante el periodo marzo 2020 –diciembre 2021
3. Identificar las relaciones intergubernamentales y las redes de política pública de la Alcaldía de Bucaramanga durante el periodo marzo 2020 -diciembre 2021 en la gestión de la COVID- 19 a partir del esquema analítico propuesto.
4. Identificar los retos, dificultades y oportunidades de mejora, producto del estudio de las relaciones intergubernamentales y redes de política pública durante la gestión de la pandemia COVID-19 por parte de la Alcaldía de Bucaramanga durante el periodo marzo 2020 – diciembre 2021.

3. MARCO CONTEXTUAL

En este apartado se verá de manera breve el panorama dictado por la pandemia COVID-19 en Colombia y Bucaramanga, que es el origen de este documento de investigación.

3.1 LA PANDEMIA EN COLOMBIA Y EN BUCARAMANGA

Los primeros casos de COVID 19 fueron reportados en Wuhan, China, el 31 de diciembre 2019 (OMS, 2020), dando inicio a una pandemia la cual fue propagándose rápidamente, la Organización Mundial de la Salud OMS reconoce el 11 de marzo 2020 como pandemia el Coronavirus COVID 19 (OPS, 2020)¹, el 6 de marzo de 2020 se reporta el primer caso en Colombia, siendo declarada la emergencia sanitaria el 17 de marzo 2020 por parte del Gobierno Nacional y expidiendo el Decreto 457 de aislamiento preventivo obligatorio; en el cual las personas en todo el país debían permanecer en sus viviendas.

Desde un inicio fue el Ministerio de Salud y Protección Social, el que estaba a cargo de publicar y determinar los protocolos de bioseguridad para el manejo de la pandemia que debían seguir en todo el país, con el fin de garantizar la contención, la mitigación y el control de la propagación del virus. Para esto el Gobierno Nacional presentó el Decreto 539 de 13 de abril de 2020 con el fin de que se respetaran los lineamientos en cuanto a seguridad sanitaria, el documento expresaba que el presidente con la firma de todos los ministros podría dictar Decretos con fuerza de ley, luego de declarada la Emergencia Económica, Social y Ecológica con el Decreto 417 de 2020, estos decretos estaban destinados a manejar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

El manejo de la pandemia representó un desafío, algo para lo cual ningún gobierno estaba preparado, de acuerdo con el Instituto Nacional de Salud, la primera PCR del virus Sars-CoV-2 se hizo el 9 de febrero y ya en marzo de 2020 comenzaron a aumentar debido a las necesidades epidemiológicas del país. Para el mes de febrero 2020 llegaron a Colombia vía aérea 280.608 extranjeros, 136.273 provenientes de América del Norte, Asia y Europa, de igual manera, entraron al país 255.232 ciudadanos colombianos, para lo cual realizar

¹ Consultado en página web: <https://www.paho.org/es/noticias/11-3-2020-oms-caracteriza-covid-19-como-pandemia>

seguimiento y control representaba todo un reto, en un momento en donde no se contaba con la capacidad instalada para la detección oportuna de los casos (El Tiempo, 2021)².

El 6 de marzo de 2020 se reportó el primer caso de COVID 19 en Colombia por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, el 17 de marzo se informa del primer caso en el departamento de Santander, y es al día siguiente; el 18 de marzo cuando se registra un primer caso para Bucaramanga; una mujer joven procedente de España y residente en la ciudad. Los primeros casos confirmados presentados fueron personas provenientes de otros países. la respuesta por parte del gobierno departamental de Santander y Puesto de Mando Unificado (PMU), fue la decisión de sumarse al simulacro de aislamiento preventivo planteado para la capital del país. Se tomaron medidas de restricción para los adultos mayores y menores de edad y a partir del 24 de marzo de 2020 se declara aislamiento preventivo obligatorio por parte del Gobierno nacional entrando a un periodo de confinamiento total.

La Alcaldía de Bucaramanga mediante decreto No. 0087 del 17 de Marzo de 2020 previo concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, enunció la situación de calamidad Pública hasta por el término de seis meses, atendiendo a la situación de la emergencia sanitaria decretada en el territorio nacional, situación epidemiológica causada por el coronavirus, (Alcaldía de Bucaramanga, 2021)³. Para el inicio de la pandemia el municipio de Bucaramanga reportaba pocos casos diarios comparados con otras ciudades del país, manteniendo cifras bajas; es hasta los meses de mayo y junio del 2020 cuando se inician el desconfinamiento y la flexibilización en las medidas de aislamiento, junto con la reapertura gradual. Ahí es cuando los casos aumentan de una manera rápida y notoria, como se puede observar en la gráfica la cual muestra el número de casos por mes de marzo a diciembre 2020:

² Consultado en pagina web <https://www.eltiempo.com/salud/covid-19-asi-se-detectaron-los-primeros-casos-de-coronavirus-en-colombia-571490>

³ Consultado en página web <https://www.bucaramanga.gov.co/wp-content/uploads/2021/06/DECRETO-0087-CALAMIDAD-PUBLICA-CAUSADA-POR-COVID-19.pdf>

Aumento de casos COVID-19 en Bucaramanga entre marzo y diciembre 2020



Gráfico 1. Fuente: Elaborado por Alcaldía de Bucaramanga, 2020. Tomado de: <https://www.bucaramanga.gov.co/noticias/informe-especial-de-las-cifras-del-covid-19-en-bucaramanga-desde-agosto-a-diciembre-de-2020/>

Inicialmente el municipio de Bucaramanga contaba con la disponibilidad de tan solo 109 Unidades de Cuidados Intensivos -UCI- (Ministerio de Salud, 2020)⁴ la capacidad de respuesta del sistema de salud en la ciudad tenía un reto con la amenaza a la que se enfrentaba de la emergencia sanitaria; la capacidad de laboratorios diagnósticos, la infraestructura de hospitales, de igual manera la atención a la población más vulnerable para garantizar su seguridad alimentaria el acceso a agua y saneamiento básico, estuvieron entre los principales desafíos que el gobierno municipal tuvo que enfrentar.

3.2 DESAFÍOS Y RESPUESTA SOCIOECONÓMICA, EPIDEMIOLÓGICA Y DE SEGURIDAD

Debido a la situación ya mencionada, fue necesaria una respuesta social de apoyo económico a los ciudadanos más vulnerables para lo cual la Alcaldía de Bucaramanga implementó entre sus estrategias de apoyo “el bono vital” el cual era una ayuda monetaria por la contingencia del COVID 19 dirigido a población vulnerable en el municipio, de igual manera realizó el “sistema único de caracterización de población vulnerable del municipio de Bucaramanga” este era cruzado con las bases de datos del Estado y demás programas municipales para determinar si la persona inscrita se encontraba en condición de

⁴ Consultado en: <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Bucaramanga-tuvo-un-crecimiento-del-149-por-ciento-en-UCI.aspx>

vulnerabilidad y si aplicaba a algún apoyo económico o ayuda alimentaria. Esta base de datos era entregada al sector privado y demás fundaciones, ONGS quienes donaban mercados y entregaban apoyo económico (Alcaldía de Bucaramanga, 2020)⁵.

Con el propósito de reducir las aglomeraciones de personas en espacios públicos y prevenir la propagación del virus, se implementó la medida del pico y cédula en la ciudad a partir del 3 de abril fecha en la que reportaba 12 casos positivos por COVID-19 para Santander y 7 en Bucaramanga, se dio inicio a la medida la cual permitía de acuerdo a la rotación de los números de documento de identidad poder realizar actividades solamente como: ir a bancos y cajeros automáticos, abastecerse y comprar productos como alimentos, bebidas, medicamentos, elementos de aseo y limpieza, desplazarse para acceder a subsidios del Estado

Primero se implementó el pico y cédula de dos dígitos, el cual permitía que las personas salieran una vez por semana, luego se aplicó el sistema de pares e impares la cual fue una medida más flexible que permitía la movilidad a un mayor número de personas.

El gobierno nacional por medio del Ministerio de Salud y la Protección social, manejó la implementación de la estrategia de Pruebas, Rastreo, Aislamiento Selectivo y Sostenible (PRASS) como estrategia nacional por lineamiento la cual consiste en un rastreo ampliado que fortalece el trabajo que ya venían haciendo por parte del ministerio de salud y protección social y el instituto nacional de salud y los entes territoriales con esto se buscaba cortar las cadenas de transmisión para desacelerar el contagio basado en pruebas sistemáticas, rastreo masivo, y aislamiento selectivo de todos los positivos y sus contactos, esta estrategia se desarrolla en los territorios de manera focalizada⁶.

En Bucaramanga se realizó el plan de acción específico COVID 19-Bucaramanga elaborado por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo y de desastres el cual buscaba implementar acciones de prevención, inspección, manejo, control y respuesta en el marco de la emergencia sanitaria, tenía como objetivo reducir la velocidad de contagio mediante el

⁵ Consultado en página web: <https://www.bucaramanga.gov.co/noticias/alcaldia-de-bucaramanga-habilito-pagina-web-que-permite-el-registro-para-recibir-ayudas-por-contingencia-covid-19/>

⁶ Consultado en página web <https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/PET/Paginas/Pruebas-Rastreo-y-Aislamiento-Selectivo-Sostenible.aspx>

aislamiento preventivo obligatorio, de igual manera garantizar la seguridad alimentaria de la población vulnerable y la seguridad ciudadana, también mitigar los impactos de la pandemia y sus efectos en la economía. El plan de acción fue ideado con tres (3) fases: FASE 1 Contención, Fase II Mitigación y Fase III recuperación, las cuales a su vez, se hacen bajo tres líneas de acción: Salud, Bienestar Social y Desarrollo Económico.

En el mes de mayo de 2020 se hizo la primera apertura, en el sector de la construcción, El 1 de junio se realiza apertura de otros sectores económicos. De igual manera como parte de la estrategia de reactivación económica el 19 de junio de 2020 se realizó el primer día sin IVA por parte del Gobierno Nacional para esta fecha se presentaron varias aglomeraciones, de igual manera se repitió nuevamente en las fechas 3 y 19 de Julio de 2020, estas actividades fueron criticada pues aunque fueron medidas con el fin de para reactivar la economía, incentivaron las aglomeraciones y la exposición a posibles contagios. Para el caso del departamento de Santander desde el 17 de marzo al 31 de mayo, Santander registro 77 casos de COVID-19 y entre el primero y 28 de junio 575 casos nuevos.

Para el 25 de agosto de 2020 se anunció la nueva fase de aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable en el marco de la emergencia sanitaria por COVID-19, a partir de ese momento las personas debían ser autónomas y responsables con el cumplimiento de las medidas y el autocuidado; el lavado de manos, el distanciamiento físico y uso de mascarillas.

Ante eso, el Ministerio de Salud en el año 2020 publicó el Plan de Contingencia para Responder ante la Emergencia por COVID-19, es decir, la hoja de ruta en fases que el país recorrería en su camino a superar la pandemia:

1. Fase preparatoria: desde el mismo momento en que la OMS expuso el primer caso de coronavirus. Alistando para mitigar su impacto en el país.
2. Fase de contención: que es cuando llega el virus al país y empiezan a reportarse los diferentes casos de contagio.
3. Fase de mitigación: cuando ya se ha superado el nivel de casos y solamente se debe hospitalizar los casos graves y el resto con medidas de protección en casa.

4. Fase postpandemia: Las actuaciones y recomendaciones son las que disponga el país. Con relación a la primera fase para Colombia, esta estuvo informada inmediatamente desde el primer momento en que en Wuhan (China), la ciudad de origen de la epidemia, se presentó el primer caso

En cuanto a la segunda fase, el 6 de marzo del año 2020, Colombia reporta su primer caso confirmado, se tomaron las medidas de aislamiento social y recomendaciones de protección a toda la población.

Desde el 6 de marzo de 2020, el gobierno nacional en voz del Ministerio de Salud anunció el inicio de la fase de contención. Días más tarde, el 31 del mismo mes se anuncia el inicio de la fase de mitigación, pero continuando la contención. No fue sino a partir del 1 de septiembre cuando se dio inició la fase de aislamiento selectivo y distanciamiento individual responsable a través del Decreto No. 1168, es decir, a la mitigación como tal. De acuerdo con el Ministerio de Salud y Protección Social, para el municipio de Bucaramanga, según fecha de consulta 30 de septiembre del 2020, se reportaban 13.521 casos confirmados, 592 personas fallecidas, 11.665 recuperadas y 1.264 casos existentes por Coronavirus COVID-19. Para el 13 de octubre del 2020, se contaba con 15.437 casos confirmados de COVID-19, un total de 1613 casos activos, 623 fallecidos y un 30% de disponibilidad en Unidades de Cuidados Intensivos (UCI), las cuales como ya se mencionó para el inicio de la pandemia eran 109 y para el mes de octubre eran 270, lo cual significa un incremento de 161 unidades de cuidado intensivo adicionales en este tiempo.

El manejo de la pandemia en Colombia inicialmente fue completamente centralizado, comenzando por la Declaratoria de Emergencia Sanitaria por parte del Ministerio de Salud el 12 de marzo de 2020 (Resolución 385), que se ha venido extendiendo hasta el día de hoy, de otra parte, mediante el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020 se direcciona el control de la pandemia a la cabeza del Presidente de la República, aplicándose preferentemente las disposiciones del ejecutivo central sobre las de los descentralizados. Conforme con el paso del tiempo, los entes territoriales fueron adquiriendo más competencia, pasando a ser un manejo descentralizado, coincidiendo en algunas zonas con el aumento de casos y la reactivación económica olvidando los diferentes momentos de

la epidemia en los territorios; en Bucaramanga se experimentó el aumento de casos, de igual manera el manejo de la respuesta a la pandemia desde los municipios y departamentos fue heterogéneo en función de la capacidad instalada, el liderazgo territorial y el nivel de coordinación sectorial e intersectorial de cada gobierno. (Idrovo AJ, et al 2020).

4. MARCO TEÓRICO

En este apartado, se explorarán los elementos teórico-conceptuales con los cuales se analizará la gestión de la pandemia por parte de la Alcaldía de Bucaramanga, partiendo del punto de la gestión de la pandemia, luego las políticas públicas como eje central y derivando en ejes específicos de análisis.

4.1 GESTIÓN DE LA PANDEMIA

El cómo hacer frente a la pandemia es un tema aún más reciente que la propia pandemia; por ello, en distintas latitudes se han elaborado análisis sobre cómo fue la gestión de la pandemia desde distintos puntos de vista no excluyentes. A continuación, algunos ejemplos de estudio.

Por supuesto, inicialmente los datos más relevantes para un estudio sobre la pandemia son los números respecto a contagios y defunciones, información que estuvo rápidamente disponible al público no solo en las páginas de internet de los distintos gobiernos nacionales, sino también por cuenta de sitios de particulares como la internacional WorldMeters - <https://www.worldometers.info/>- que se provee de información gubernamental y Our World in Data - <https://ourworldindata.org/> -, y por supuesto está también la Organización Mundial de la Salud mediante <https://covid19.who.int/>. Con estos datos, un enfoque de efectividad de medidas tomadas por los gobiernos se hace posible, como Rojas y Romero (2022) hicieron al evaluar el impacto de las intervenciones del gobierno nacional de Costa Rica para el control de la pandemia. En dicha oportunidad, se analizaron restricciones al funcionamiento de establecimientos (bares, cines, aeropuertos), a la movilidad, regulación de horario en playas, junto al análisis de la medida de trabajo remoto en educación y protocolos sanitarios, usando métodos matemáticos y estadísticos para medir el peso de las medidas tomadas contrastado con el tiempo transcurrido de marzo 2020 a mayo 2021. Como resultado, las medidas y protocolos sanitarios de cierre de lugares públicos, junto con el uso de mascarillas fueron las

medidas de mayor impacto, muy por encima de otras medidas como restricción de horario de playas o restricción vehicular.

Otra forma de estudio utilizada para la gestión de la pandemia es la de presupuesto y resultado, como el estudio realizado por Llerena y Sánchez (2020) en el que se analiza la gestión de la pandemia en Perú por parte de administraciones regionales y locales desde el punto de priorización de gastos para tratar la pandemia (presupuesto vs. ejecución) en las áreas de 1.Diagnóstico y tratamiento de coronavirus, 2.Vigilancia epidemiológica e investigación de casos y contactos, 3.Vigilancia laboratorial y soporte diagnóstico, 4.Sensibilización y comunicación del riesgo, 5.Medidas de control de infecciones y bioseguridad en los servicios de salud. Dentro de lo descubierto, es que no hubo una ejecución completa del presupuesto en los tiempos propuestos en lo que se debía para paliar los efectos de la pandemia.

Sobre las medidas tomadas y su impacto en la población general, Rico et al. (2020) en *Políticas Públicas para el Afrontamiento Adaptativo Del Covid-19: Nueva Normalidad En Colombia* estudian el impacto de las medidas de cuarentena obligatoria y aislamiento preventivo en la población desde el punto de vista psicosocial y psicoeconómico desde las valoraciones que la población hace de dichas medidas.

De manera más amplia, Fernandez y Machado (2021) analizan el impacto de las respuestas gubernamentales al virus en Brasil, México, Argentina, Chile, Ecuador, Colombia, Nicaragua, y Uruguay, donde se ve la influencia que las medidas tuvieron en la opinión pública, el enfoque poblacional tomado por los gobiernos, las relaciones con autoridades dentro de los mismos países, y el desenvolvimiento de éstas medidas y su percepción pública.

Una forma de estudio más cercano al propuesto en este documento es el estudio de la gestión de la pandemia desde el punto de vista de la coordinación en un gobierno federal, como es el caso del estudio *Combating COVID-19 under Bolsonaro's federalism: a case of intergovernmental incoordination* (Abrucio et al., 2020), en el que se da una mirada desde la coordinación entre gobiernos en el Estado de carácter federal que es Brasil. En este estudio de carácter histórico-cualitativo se analiza un antes y después de las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos estatales teniendo como delimitación el gobierno del presidente Jair Bolsonaro, para terminar con el análisis de las relaciones

intergubernamentales en el trato del COVID-19 en Brasil en el año 2020 basado en normas y noticias, donde la conclusión es que la creciente interferencia del gobierno federal en las jurisdicciones estatales afectando al balance de poder pre-pandemia.

Un referente a la situación en Colombia lo traen Bello y Sanabria (2013), quienes desde el punto de vista de la descentralización miran las relaciones entre los entes departamentales y el gobierno nacional para aumentar las capacidades de salud de éstos. Se mira el impacto que la relación gobierno – administraciones departamentales tuvo mirando cifras de contagios, camas de cuidados intensivos, y muertes. El acercamiento de este estudio fue también desde las Relaciones Intergubernamentales. La conclusión llegada en este estudio fue que si bien el gobierno nacional tiene un gran poder de decisión, ello no significa que las administraciones territoriales no sean importantes, al haber distintos resultados por territorio, y que la verticalidad de la relación aún da cabida a la cooperación y a elaboración de estrategias efectivas de atención.

Recapitulando lo anterior, la gestión de la pandemia se ha analizado previamente desde distintas perspectivas: el presupuesto ejecutado para programas, por supuesto el número de contagios y víctimas después de las medidas tomadas por el gobierno, el impacto de las medidas según valoración de la población afectada, y de manera más relacionada al presente documento, desde el análisis de la coordinación intergubernamental en un Estado federal (Brasil), un elemento que toma importancia para efectos de este análisis al ser Colombia un país descentralizado, y que es pertinente ya que las relaciones entre gobiernos es una herramienta de análisis de Política Pública. Por lo ya visto, las Relaciones Intergubernamentales son claro elemento de estudio, y al adicionarse la herramienta propuesta en este documento, las Redes de Política Pública, se verán las relaciones de la administración (Alcaldía de Bucaramanga) en un espectro más amplio, teniendo por un lado las relaciones entre niveles de gobierno y por el otro las relaciones con otras instituciones que no son parte del Estado, pero que tienen una relevancia local para atender la pandemia.

4.2 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Sin duda la política y la forma de hacer políticas conlleva una complejidad cada vez mayor; desde las pequeñas Polis de la antigua Grecia hasta los grandes Estados modernos, el

número de involucrados y variables aumenta exponencialmente (también gracias a la globalización). Por ello es necesaria una forma de analizar cómo se toman esas decisiones frente a tantos factores que pueden incidir en ellas. La política de las cosas públicas.

Las Políticas Públicas son algo de lo que se puede hablar ampliamente en las ciencias sociales, sin llegar a necesitar un concepto definitivo del cual partir, puesto que están siempre presentes y su etérea composición se va materializando en secreto hasta el estudio de una política en particular. Sin embargo, no está de más aventurarse en la búsqueda de su significado, ya que es necesaria una conceptualización para que el campo de su estudio permanezca.

El primer lugar al que se puede ir es el más simple: el diccionario, recopilador de significados de las palabras usadas en el español. La Real Academia de la Lengua Española define a lo público en su diccionario en línea como 1. Algo conocido por todos, 2. Accesible a todos, 3. Destinada al público, 4. Pertenciente o relativo al Estado o a otra Administración. Mientras tanto, la política es definida en lo pertinente como 1. Orientaciones o directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado, 2. Actividad de quienes rigen o aspiran a regir los asuntos públicos. De esto se observa la estrecha relación que tiene lo político con lo público, mas no siempre en el sentido contrario, es decir, todo lo político es público, pero no todo lo público es político. Por tanto, las políticas públicas, uniendo ambos significados, podría decirse que es el conjunto de actividades dirigidas a todos por de las personas que rigen asuntos públicos. Sin embargo, no se le da un límite suficiente, puesto que contrastando con la realidad, se sabe que no todas las actividades de miembros del Estado se relacionan con lo público, y no todo lo que afecta al público proviene del Estado.

Al ser insuficiente la unión de los significados, ha de verse a las políticas públicas en acción. Sin duda el aparato estatal juega un rol importante en ello (sin serlo todo aparentemente), por lo que el profesor Villareal (2011) trae a colación desde el idioma inglés, los conceptos de *Polity*, *Politics*, y *Policy*, siendo *Policy* (o su plural *policies*) la traducción de política pública, más amplia que la sola política de *Politics*. Él define la política pública (*Policy*) como el resultado o la decisión tomada y sus frutos o consecuencias; decisión fruto

de la acción de la deliberación (*politics o la política*) enmarcada en una estructura de Estado (*polity o lo público o político*).

De los anteriores esquemas se puede resaltar el carácter institucional y público que tienen las políticas públicas, por lo que aquellas instituciones que no sean públicas, al parecer, quedan fuera de su desarrollo y su origen. Tal como dicen Meny y Thoenig (1992): “El estudio de las políticas públicas no es otra cosa que el estudio de la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad.”

A pesar de lo anterior, yendo a la realidad, las diferentes administraciones tienen programas que se materializan a través de entes privados (fundaciones, ONGs, empresas, y demás), es decir que las decisiones necesitan una forma para hacerse realidad, la cual es proveída por distintas personas o actores, como se puede apreciar en los Estados de Bienestar. En este modelo, “La cantidad y la calidad de las intervenciones del Welfare State sólo están restringidas por el volumen de los recursos disponibles y por la parte que gobernantes y ciudadanos acepten consagrarle” (Meny y Thoenig, 1992), es decir que hay una colaboración Estado-ciudadanos para la toma de decisiones y su ejecución, y que si se quita a uno de ellos de la ecuación, no sería posible ya sea por la falta de recursos o de legitimidad (acepten consagrar, dicen los autores).

Son entonces, las políticas públicas, una colaboración Estado-Particulares para el cumplimiento de metas que provean de mejoras para la sociedad.

4.3 REDES DE POLÍTICA PÚBLICA

Las redes de política pública son un fenómeno que explica la forma de hacer las políticas públicas, y es una que siempre ha estado presente en toda forma de organización política o estatal, inmanente desde la vida de la primera organización Estatal. Un primer acercamiento lo hacen Murcia y Tamayo (2016) quienes las definen como un sistema de relaciones más o menos continuas entre organizaciones de varias clases que comparten recursos entre sí, formando vínculos formales e informales.

Zurbriggen (2011) presenta la idea de red: si bien siempre existirá la administración o autoridad como líder de política pública, existen muchos más actores, como empresas del

sector privado, académicos, sector extranjero, representantes de grupos de interés y demás, que interactúan unos con otros discutiendo problemas públicos (o privados que tienen efectos en lo público), y que fruto de esa interacción se van formando estructuras etéreas que se van condensando en lazos formalmente institucionalizados como lo llama Zurbriggen, llamados redes, que van a permitir una gestión más eficiente de la colaboración.

Continúa indicando que para dar solución a los problemas públicos, es necesario que todos estos actores intercambien ideas y recursos, y lleven a cabo negociaciones de manera cooperativa, por lo que a priori, de no navegar exitosamente estos canales, la capacidad de un gobierno puede mermar. Alonso (2007), adhiere al intercambio de recursos como acción principal de las redes de política pública, pero añade la naturaleza de dichos recursos: información, conocimiento, recursos políticos, favores, y por supuesto, dinero, dependiendo de la situación a sortear. Esta marea de intereses se vuelve entonces el contexto catalizador para la participación de éstos actores en la toma de decisiones en el proceso de elaboración de una política pública (Lecy; Mergel, Schmitz, 2015); y al mismo tiempo, puede ser entendida como una forma de acción colectiva, puesto que diversos actores en red movilizan recursos, visibilizan marcos culturales y se inscriben en una estructura de oportunidad política para la toma de decisiones (Naranjo; Lopera, 2009).

El funcionamiento de estas Redes de Política Pública consiste en intercambios y negociaciones, (Zurbriggen, 2011), de recursos y soluciones respectivamente. ¿Qué recursos y qué soluciones se ofrecen? Las correspondientes a cada actor en su arena e intereses agendados, es decir, según el área en donde se desempeñe el actor, la red tendrá las características de esa área, llámese programas gubernamentales, campañas, subsidios, alianzas público-privadas, contratos estatales, leyes, zonas francas, beneficios económicos, etc, el cómo se ve materializada una red de política pública tiene sinfín de formas. Para aclarar la situación, una red de investigación y desarrollo militar tendrá unas características muy distintas (no solo por sus actores, sino por como ellos se desarrollan) a una del área de educación pública. Incluso, se puede decir que tanto los actores influyen a la red, como la red a los actores, puesto que las redes no consisten en esporas que se relacionan en el aire a la deriva, sino que consisten en actores específicos que se desenvuelven en estructuras (a veces expresas, a veces implícitas) con una forma de actuar particular a cada una.

¿Cómo se desenvuelven estas redes de políticas pública? A pesar de que las redes pueden tener ligeras diferencias de acuerdo a su temática (educativa, cierta industria, cultural, etc.), existen elementos comunes, como los enuncia Smith (1993) citado a través de Zubriggen (2011), que son: una alta restricción en el acceso a estas, son *clubes* exclusivos donde sus miembros tienen contacto frecuente, lo que facilita establecer una agenda, procedimientos para la toma de decisiones, todos los miembros son aceptados por sus capacidades, donde todos tienen poder, pero en lugar de contrarrestarse, la red se beneficia por ello y todos ganan, los miembros no compiten entre sí, sino colaboran para ganar influencia y recursos frente a otras redes, tienen entonces objetivos y valores en común.

Continuando con Smith (1993), identifica dentro de las redes de política pública unas instituciones formales e informales. Formales como lo son un comité gubernamental o extra gubernamental, e informales como un contacto personal entre miembros que se ven en la mañana, ejemplo entrando a una oficina o viéndose para almorzar, situaciones de la vida diaria que las personas de alto nivel ejecutivo no son ajenas, y que, como se decía anteriormente, al contacto un frecuente entre ellas, fortalece la unidad de la red desde el punto de vista informal por cuanto esas personas que interactúan en escenarios “normales de la vida diaria” pertenecen a las instituciones que la conforman, la comunicación es lo principal para poder compartir recursos y tomar decisiones. De otro lado, como se decía anteriormente, la consolidación formal de las redes se hace mediante acuerdos escritos, leyes, mandatos, recomendaciones, y demás documentos, que signados, confirman un compromiso entre instituciones que son parte de la red.

Un enfoque de análisis de redes de política pública puede hacerse por medio de una visión interorganizacional, como sugiere Casellas (2003), que consiste en estudiar “un sistema de organizaciones y relaciones de intercambio y cooperación orientado al beneficio mutuo, que adquiere una configuración flexible tejida en y con esos mismos procesos de interacción” (p.72). Quiere decir un enfoque orientado a mirar la red como una comunidad de actores institucionales que se apoyan entre sí.

En misma ocasión, Casellas trae también las características que deben tener una red interorganizacional, como se verán a continuación. En el primer apartado se trata la

comunicación, que no solo es vital, sino básica, y dentro de este modelo puede ser multidireccional, es decir que actos de comunicación pueden originarse de parte de cualquier organización en la red. También aquella comunicación relevante para la red, se hace de manera transparente, o sea que lo comunicado sea abierto a los miembros al ser de temas que pueden afectar a todos los miembros; sin embargo no toda comunicación debe ser pública cuando se trata de cosas no tan importantes, ni se trata de una rendición de cuentas, sino lo necesario para el funcionamiento de la red. Añade Casellas que la comunicación debe ser ágil y no burocratizada, aunque no especifica cómo hacerlo, no debería haber problemas con los medios de comunicación modernos, que sí menciona al momento de decir que deben usarse la mayor cantidad de canales posibles.

La segunda característica que analiza Casellas es el intercambio, que no debe ser siempre estricto en dar y recibir misma cantidad o semejante, sino lo que sea necesario para la red en el momento. El objetivo del intercambio es entonces fortalecer las instituciones que componen la red, y así fundamentar las relaciones.

El intercambio está ligado estrechamente a la cooperación, que es la tercera característica, que supone “acción conjunta basada en la complementariedad que se ha puesto de manifiesto al hablar del intercambio”, es decir, la materialización operativa del intercambio, si bien el intercambio puede decirse que se da mediante información, la cooperación se hace tangible mediante actos jurídicos, mercancías, o transporte de lo hablado en el intercambio.

Por supuesto, siguiendo con la lógica del paso a paso, tras haberse comunicado, intercambiado información, y hacerla realidad mediante la cooperación, la cuarta característica es el resultado, es decir, el beneficio mutuo. Sin embargo, más que un resultado, es la culminación de las metas iniciales trazadas en el momento de la comunicación. Cada institución, con sus capacidades, busca un beneficio, por lo que toda la relación es bi o multidireccional, también entonces el beneficio. Para ello, deben establecerse metas comunes (ejemplo mejorar la prestación de servicios de salud), y también debe haber una cercanía; aunque Casellas no menciona qué significa, se puede decir que no solo geográfica, sino una intensidad mayor entre las instituciones sobre los objetivos, valores y métodos, que con los demás miembros de la red en general.

Finalmente, está la flexibilidad, elemento que implica una autonomía con responsabilidad compartida, donde cada institución tiene su hoja de ruta y puede hacer propuestas o disentir del resto, pero que al final toda acción termina beneficiando a la red. No siempre las propuestas o la iniciativa deben venir del mismo lugar, sino que la maleabilidad que existe permite diversidad de propuestas y soluciones.

En resumen, las redes interorganizacionales se basan en el beneficio mutuo y la cooperación, con el actor particular como protagonista e impulsor de la gestión a realizar con el Estado como receptor y facilitador de dichas políticas, mientras que, en el contexto de un Estado de Emergencia, no es la cooperación, sino el mandato constitucional que obliga al Estado a impulsar la gestión a realizar, tomando el ejecutivo un papel protagónico sobre el que orbitarán los demás actores.

Otro enfoque para estudiar las redes de política pública es desde la perspectiva o enfoque personal: Evans (1998) da importancia a las relaciones personales que ya se habían mencionado anteriormente, donde la influencia personal tiene un peso mucho mayor que las instituciones que ellos representan, y donde todos los involucrados en estas relaciones tienen un código de conducta y valores en común que no permiten el ingreso de otras personas. Desde este punto de vista, lo importante no es la cualidad o capacidad institucional, ya que la permanencia o prominencia en la red depende de los directivos, y hay una mayor rotación de instituciones conforme van cambiando los puestos de administración.

La forma en que se dan las relaciones personales que dan nombre al enfoque pueden ser variadas según el autor, desde conocidos de un conocido, hasta tener frecuentes encuentros para comer. Una reunión casual para hablar de un tema cotidiano puede resultar en una conversación importante, y por ello aumentar la confianza y la fortaleza de la red, que puede incorporar a nuevas personas según la confianza que sus miembros tienen en los demás. A pesar de que este enfoque es lógico y tiene su fundamento, es difícil de medir, al ser las relaciones personales algo no muy conciso documentalmente.

Sobre este último punto de vista, el enfoque personal, si bien es válido para un análisis de redes pequeñas y donde el foco está en la relación de actores privados, éste no tiene buena cabida considerando que en un Estado de crisis la mayoría de las decisiones no se toma en el

tú a tú de personal, sino por un sistema institucional, así como tampoco conviene para redes más extensas con múltiples organizaciones y representantes cambiantes.

Es por eso que el enfoque de análisis interorganizacional, que permite ver las relaciones e intercambios entre actores, será usada para efectos de esta investigación y análisis de material documental.

Volviendo a las redes interorganizacionales, el beneficio mutuo comprende un crecimiento ya sea económico, tecnológico, de capacidades, o de influencia, lo que quiere decir que normalmente todos buscan algo que ganar, pero el Estado en este caso de pandemia, no pretende aumentar su *know how* ni adquirir nuevas capacidades para ofrecer de manera autónoma en el futuro, sino que busca la manera más expedita de resolver un problema; es por tanto, natural que el Estado no busque el beneficio propio desde el punto de vista organizacional, sino más bien, el bienestar de la población a como de lugar mediante el uso de sus - limitados en capacidad, pero extensos en competencia – recursos. Es por esto, que el Estado se prepara para afrontar momentos de crisis, para detenerlos, no para sacar provecho de ellos. De existir una red de manera específica en tiempos “normales”, es natural que la red se “deshile” al haber una crisis, puesto que las capacidades de los actores no son las mismas en la red.

Dado lo anterior, es razonable predecir que todos los elementos documentales a analizar que visualicen las redes de política pública, estén dirigidos a que el Estado (en sus distintos niveles) no obtenga beneficios, sino reparta funciones y recursos para la gestión de la pandemia junto con otras organizaciones apropiadas para ello.

De este modo, el análisis interorganizacional permitirá ver con qué instituciones, tanto privadas como públicas, se relacionó la Alcaldía de Bucaramanga y cuál fue el objeto principal de la relación, para la gestión de la pandemia en el periodo determinado para este documento. Con la teoría de red de política pública, y su enfoque interorganizacional, se pretende ver entonces el entramado institucional público-privado para la atención de la pandemia.

4.4 RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Cuando se habla de Relaciones Intergubernamentales - en adelante RIGS – se comunica sobre un concepto amplio desde la revisión de diferentes autores se puede encontrar conceptos como el de Phillimore (2013) quien refiere a los procesos e instituciones a través de los cuales, los gobiernos dentro de un sistema político interactúan con otros gobiernos. Existen otras definiciones como la de William Anderson (1960) “un cuerpo de actividades o interacciones que ocurren entre unidades gubernamentales de todas clases y niveles del sistema” (p. 71). Para él, las relaciones intergubernamentales se dan entre los diferentes niveles de gobierno es decir la interacción entre las diferentes unidades de gobierno de todo tipo y nivel.

Esto hace referencia a los espacios de cooperación, mecanismos de gestión, y sobre todo diferenciación de competencias, lo que resulta vital para cumplir objetivos, es decir, los gobiernos deben dar resultados, no solo limitarse a no empeorar las cosas, sino que deben mejorar siempre las condiciones de vida de los habitantes.

Para ello se requiere la movilización de recursos, capacidad de organizar y distribuir. Es vital la coordinación entre los distintos niveles de gobierno, así como su disposición a la colaboración, tal como indica Agranoff (1992), que seguidamente indica la gran importancia el examen de los actores implicados en la ejecución de los programas, especialmente a la vista de la necesidad de "coordinación" y "control", que se agudiza en los contextos multi-organizativos (...) [las unidades de gobierno] para alcanzar sus objetivos dependen no sólo de sus elecciones y acciones, sino también de las que realicen las demás. Las decisiones adoptadas a cualquier nivel estarán influidas por las relaciones que existan tanto entre los distintos niveles como entre las diferentes áreas funcionales de actuación.

Estas dificultades de los sistemas, así como de las relaciones entre los gobiernos que trabajan en él, pueden terminar haciendo mella en las funciones del Estado. La forma como fluyen las Relaciones Intergubernamentales va a tener una relación directa con la efectividad y calidad de las políticas públicas. Estas no pueden verse como meros productos, sino también como medidores de la forma en que funciona el intrincado compuesto de redes, personas y

organizaciones que constituyen la administración pública. Entonces se adhiere a la siguiente definición de Políticas Públicas:

Están constituidas por acciones (o no acciones) y decisiones de una autoridad gubernamental, que buscan incidir en una situación problemática de la sociedad, integrando cierto nivel de racionalidad en la determinación de las causas y soluciones a ese problema particular, y reconocen la importancia de diversos actores no sólo gubernamentales. (Lorente y Guerrero, 2003, p.10).

De acuerdo con Robert Agranoff (1997) las Relaciones Intergubernamentales “deben trascender las pautas de actuación gubernamental constitucionalmente reconocidas e incluir, al mismo tiempo, una amplia variedad de relaciones entre el nivel nacional y el local, entre el nivel intermedio y el local, y/o entre las distintas unidades del gobierno local”. (p. 127)

Fernández(2022) plantea que en el concepto de relaciones intergubernamentales generalmente se adhieren los principios de cooperación, coordinación, apoyo mutuo e intercambio de información y acciones entre los niveles de gobierno para lograr objetivos comunes, la necesidad de relaciones intergubernamentales surge de situaciones nuevas que van más allá de los arreglos constitucionales preestablecidos en los países puesto que los problemas sociales a resolver se tornan más complejos y las relaciones se vuelven más complejas como una consecuencia de estos procesos. (Agranoff & Radin, 2015)

De acuerdo con Cohen y Peterson (1997), citados por Jordana (2001) en cuanto a coordinación refirió puesto que hay responsabilidades compartidas que se deben llevar a cabo desde los diferentes niveles esto lleva a dinámicas, efectos y a establecer relaciones a nivel institucional, en el tejido de relaciones entre funcionarios de entidades ya sea del mismo nivel, o con niveles superiores, con funciones compartidas, se garantiza el éxito o fracaso en la implementación de las políticas Jordana (2001) teniendo en cuenta lo anterior cuando se habla de coordinación se da un importante papel a las relaciones interpersonales que se establecen en las interacciones de los profesionales especializados desde los diferentes niveles gubernamentales.

Para Wright (1997) en las Relaciones intergubernamentales las relaciones entre nación y Estados, así como los aspectos meramente legales y las relaciones jerárquicas; además implican un enfoque empírico y orientado a resultados de las políticas públicas.

Wright (1997) establece características de las relaciones intergubernamentales como lo son: A. todas las unidades gubernamentales hacen parte una extensa diversidad de relaciones dentro de las cuales se encuentra las diferentes unidades lo nacional, regional, municipal, local, como señala Wright (1997) “abarca todas las permutas y combinaciones de relaciones entre las unidades del gobierno” (p. 72). B. Las acciones y actitudes de los funcionarios; las relaciones se dan entre las personas que están en las unidades de gobierno es decir los funcionarios. Este rasgo es el elemento humano como lo señala Anderson “Los seres humanos que ejercen un cargo son los verdaderos determinantes de cómo serán las relaciones entre unidades de gobierno. Por consiguiente, el concepto de relaciones intergubernamentales tiene que formularse, necesariamente, en términos de relaciones humanas y de la conducta humana”. (p. 75). C. Interacciones regulares entre funcionarios en donde se comparte e intercambia información y opiniones regulares mediante el contacto continuo de todos los funcionarios públicos son participantes potenciales o reales en las acciones, las actitudes, la toma de decisiones en los diferentes niveles de gobierno como lo son los funcionarios elegidos y funcionarios nombrados. (p. 82). D. Cuestiones de Política (Centradas principalmente en las finanzas) “Las políticas consisten en intenciones y acciones (o inacciones) de funcionarios públicos y las consecuencias de esas acciones. En el marco de las RIG, las políticas son generadas por interacciones entre todos los funcionarios públicos”. “los asuntos de las políticas infiltran las acciones de las RIG. Y en el núcleo de las políticas de las RIG están los problemas fiscales“. (p.82).

De esas relaciones jerárquicas que describe, se derivan tres modelos propuestos por Wright (1997) de relaciones de autoridad desde los que pueden apreciarse las relaciones intergubernamentales: el modelo de autoridad coordinada (autonomía) de autoridad dominante o inclusiva (jerárquica) y de autoridad igual o superpuesta (negociación). De la primera, el Modelo de Autoridad Coordinada, se tiene que existe una división clara de los límites, las relaciones las competencias y funciones entre los niveles de gobierno, nivel intermedio y nacional, las relaciones son independientes entre los gobiernos. De la segunda,

el Modelo de Autoridad Inclusiva, Wright establece que hay relaciones jerárquicas y dependientes, la autoridad en este modelo va por lo general, de arriba hacia abajo, el nivel nacional es el tomador de decisiones y los niveles inferiores son los operadores de políticas públicas. Sobre el tercer y último modelo, el de Autoridad Superpuesta, hay una relación interdependiente y negociada. En este modelo, existen operaciones gubernamentales que incluyen la participación simultánea de los tres niveles de gobierno (nacional, intermedio y local). También existe autonomía para decisiones que solo le competen a un determinado nivel y limitaciones de poder, por lo que es necesario recurrir a la negociación para el desarrollo de algunas funciones u operaciones.

Su descripción original del modelo de autoridad superpuesta presenta seis características principales 1) Poder limitado y disperso, 2) Áreas de autonomía modestas e inciertas, 3) Alto grado de interdependencia potencial o real Competencia y 4) cooperación simultánea, 5) Relaciones de negociación e intercambio, 6) La negociación como estrategia para llegar a un acuerdo.

De otro lado y volviendo a formas de analizar las Relaciones intergubernamentales, Robert Agranoff (2015) nos presenta marcos para el análisis comparado desde las Relaciones centro-Periferia, las leyes y marcos legales, las estructuras del Gobierno y la administración, la participación, las relaciones financieras, los aspectos políticos de las RIGS, las RIGS como implantación de políticas, las RIGS como relaciones interorganizativas y dinámica de redes.

De igual manera Agranoff muestra cinco enfoques emergentes referentes a las RIGS: el primero mira las relaciones espaciales que afectan a los distintos niveles de gobierno; el segundo enfoque reúne investigaciones acerca de los modelos de relación entre personal local y gobierno central; un tercer enfoque hace referencia a la vinculación entre RIGS y políticas públicas, (comunidades de las políticas y estructuras de implantación) el tercer enfoque trata las pautas de interacción dentro de los elementos estructurales del sistema de RIG,(leyes, subvenciones intergubernamentales, poderes en materia fiscal); el cuarto enfoque la necesidad de prestar atención a los comportamientos de los distintos actores como elemento central de las RIGS, (acciones de los distintos partidos políticos, acceso de los actores locales

a los centros de decisión en el nivel nacional); finalmente el quinto enfoque se orienta en el análisis de las prácticas de gestión intergubernamental.

Por otro lado, las RIGS ya han sido usadas como enfoque de análisis del tema contextual de la tesis, la pandemia COVID-19. El estudio realizado por Michelle Fernández et al (2021), buscó mapear las relaciones intergubernamentales durante la pandemia COVID-19 en Brasil a partir de las acciones de los Estados, es un importante precedente. Para ello, analizaron las normativas elaboradas por 26 estados brasileños y el distrito federal y publicadas en los boletines oficiales de estos estados entre febrero y diciembre de 2020, eligiendo 7 categorías de análisis; mapeo de riesgos, acciones de afrontamiento, grupos de trabajo, compras e infraestructura, transferencias financieras, comunicación entre las entidades, vigilancia epidemiológica. Fruto de ello afirma:

“Existe una clara necesidad de mantener las relaciones colaborativas frente a una amenaza global como la presentada por la pandemia del Covid-19. Ante tantos problemas como la falta de camas de UCI, escasas pruebas, falta de insumos y aparatos respiratorios mecánicos (...) había que hacer todos los esfuerzos para garantizar la supervivencia de la población. a pesar de que el Sistema brasileño fuera gobernado desde una perspectiva federalista y necesitan una agenda cooperativa bien equilibrada alineado con los intereses del país” (p.11).

De acuerdo con lo escrito anteriormente, a la luz de los autores y para efectos de esta tesis el concepto que se entiende por relaciones intergubernamentales son las interacciones entre los diferentes niveles de gobierno al interior de un país. Sobre dichas interacciones, Fernández (2021) menciona se encuentran presente principios como cooperación, coordinación, apoyo mutuo e intercambio de información y acciones entre los niveles de gobierno para lograr objetivos comunes, todo esto ante los complejos problemas sociales que trascienden los gobiernos, pero que ante la complejidad de la emergencia, pueden no funcionar correctamente.

De todo lo anteriormente mencionado, las políticas públicas es un área de estudio tanto de la política, como del proceso humano de toma de decisiones, por lo que a la luz de la teoría de las redes de políticas públicas y de las relaciones intergubernamentales, se puede estudiar

sobre el proceso de la gestión de la pandemia COVID19 por parte de la Alcaldía de Bucaramanga, teniendo por un lado qué instituciones públicas y particulares se juntaron con la Alcaldía a navegar la crisis (Redes de Política Pública), y cómo fue la relación entre la Alcaldía y otras administraciones territoriales y el gobierno nacional, respecto a su competencia para poder hacer la gestión anterior (RIGS).

5. METODOLOGÍA

En este capítulo se verá el tipo de investigación, así como la construcción del esquema metodológico basado en los elementos del Marco Conceptual y los hechos dados por los actores involucrados, obtenidos por instrumentos pertinentes con el objeto de investigación.

5.1 TIPO DE INVESTIGACIÓN

Con el fin de alcanzar el objetivo planteado, se propone un enfoque metodológico de investigación cualitativa. De acuerdo a Fernández, Baptista y Hernández (2014) éste se enfoca en entender los sucesos desde el punto de vista de los participantes, teniendo en cuenta su contexto, y ver cómo ellos lo experimentan.

Relacionando lo anterior, el ambiente natural de las relaciones de la Alcaldía de Bucaramanga para la gestión de la pandemia, a la luz de las relaciones intergubernamentales y de redes de políticas públicas, por los enfoque ya mencionados en sus respectivas partes, es el legal o normativo y contractual.

Se propuso técnicas de recolección de información como análisis de documentos de política pública con fuentes de datos secundarias, se revisó el marco institucional, la constitución política, decretos, leyes, resoluciones, se realizará revisión de acuerdos, contratos, noticias, artículos, acuerdos de entidades de carácter privado y/o público con y sin ánimo de lucro nacionales e internacionales y se hizo uso de entrevista a tres funcionarios de la Alcaldía de Bucaramanga en el periodo pertinente a esta investigación para tener una visión desde el interior de la Alcaldía sobre la gestión de la pandemia.

Antes de pasar a lo propuesto anteriormente, es menester aclarar que el análisis documental es pertinente para esta investigación al ser el principal medio de transmisión y recuperación de información en el tiempo, y que, a su vez, gracias a los portales de internet de los actores y de casas de noticias. De otro lado, la entrevista a personal de la Alcaldía de Bucaramanga que estuvo en el periodo tema de investigación dará luz de una perspectiva distinta, personal y operativa.

5.2 ESQUEMA DE INVESTIGACIÓN

Una vez definido el tipo de investigación, es necesaria la construcción de un esquema que permita analizar los hechos sucedidos a la luz de las teorías presentadas. Para ello se usaron los siguientes instrumentos: contratos, resoluciones, normas de la Alcaldía de Bucaramanga, noticias y entrevista a tres funcionarios de la Alcaldía.

La pertinencia de las anteriores fuentes de información radica en que permitirán visualizar la materialización de relaciones entre instituciones, en redes de política pública, y a su vez, describir las relaciones intergubernamentales con otras entidades territoriales. Los medios documentales darán luz sobre las dimensiones de la investigación, Redes y RIGS, al ser ellos la forma de materialización que sobre las relaciones que existen, a la luz de la obligación de la Alcaldía de tener que atender la pandemia; se verá entonces con quiénes se relacionó y si su forma de relacionamiento tiene una estructura organizacional que se pueda llamar Red en cuanto otros actores, y si hubo coordinación y cooperación en cuanto a las RIGS con otros niveles de gobierno. Las entrevistas dan una mirada interna, a los entramados de todo lo anterior. Finalmente, las noticias darán un elemento externo de visualización, es decir, cómo se ve a la Alcaldía desde la óptica externa, y podrá contrastarse eso con la realidad vista por los anteriores instrumentos.

El primer paso a la construcción de un esquema investigativo que sea apropiado para el tema a tratar es descomponer los dos elementos principales (Redes y RIGS) en partes analizables desde el punto de vista documental. También, se usó una entrevista a miembros de la Alcaldía de Bucaramanga con conocimiento de lo efectuado al interior de la institución durante el período de estudio, sobre lo colaborado con otras instituciones y entidades territoriales.

De este modo, de cada uno de ellos se sacarán características que faciliten la comprensión de lo anterior con sendas descripciones.

Respecto a las Redes de Política Pública, se analizó los siguientes aspectos de acuerdo con lo presentado en el apartado teórico y teniendo en cuenta el Enfoque Interorganizacional, donde todos los actores se relacionan horizontalmente, sin imposiciones verticales: el Intercambio, la Cooperación y la Flexibilidad, esto debido a que la Comunicación y el Beneficio Mutuo son características implícitas en las ya mencionadas. Por tanto se mirará el intercambio de recursos tanto materiales como de información, la Cooperación en la forma de acciones conjuntas o división de competencias, y la flexibilidad como la autonomía para actuar y adaptarse a la situación presentada. También es importante distinguir a los actores y sus actuaciones en red según el área, específicamente el área epidemiológica y la económico-social.

En cuanto a Relaciones intergubernamentales se analizará la coordinación y la cooperación, la primera de ellas desde la articulación y definición de competencias observando la designación de funciones y actividades, las relaciones entre funcionarios observando las interacciones entre los funcionarios desde los diferentes niveles. La segunda de ellas desde el apoyo material observando insumos, equipos proporcionados. Siendo entonces la relación del nivel nacional a departamental y éste a municipal, de carácter vertical.

Estando definido lo anterior, se presentan las herramientas metodológicas necesarias para la construcción cuadro de conceptualización investigativa, permitiendo visualizar los elementos a investigar.

Tabla con elementos de investigación:

TEMA	DIMENSIONES	VARIABLES
GESTIÓN DE LA ALCALDÍA DE BUCARAMANGA DE LA PANDEMIA COVID-19	Redes de Política Pública	Actores según área
		Intercambio
		Cooperación
		Flexibilidad
	Relaciones Intergubernamentales.	Cooperación
		Coordinación

Tabla 1. Elaboración propia

5.3 INSTRUMENTOS DOCUMENTALES

Efectuada la búsqueda de los instrumentos pertinentes por medio digital (normas y contratos) se encontraron 75 normas emitidas por la Alcaldía de Bucaramanga entre marzo 2020 y diciembre 2021, así como 20 contratos firmados por la institución que están relacionados con el COVID-19; afuera quedan todos los demás documentos que no estén relacionados con la temática de la pandemia.

Dentro de las características a mirar correspondientes al Marco Teórico y el enfoque de redes de política interorganizacional, se debe tener en cuenta la comunicación de la mano del intercambio y la cooperación materializada en red con instituciones públicas y privadas, que como se vio en el marco teórico y el enfoque interorganizacional de las redes de política pública, es la visibilización que corresponde a la parte operacional; dado que las comunicaciones entre instituciones son por lo general privadas, la única posibilidad de ver las relaciones en estos aspectos es globalmente será mediante el número de relaciones contractuales o normativas con las instituciones. Repeticiones de contratos indicaría una fuerte relación con la Alcaldía..

A su vez se tiene la flexibilidad, que se podrá ver en el número de actores con los que existe su relación, sus características, ver su área específica de acción, y el tipo de contratos que firman, pudiendo incluso salir de lo usual de su área de operaciones.

Sobre el beneficio mutuo, al haber un estado de Emergencia, el beneficio del Estado por esta ocasión no será en incrementar patrimonio, sino capacidades, sobretodo en administración y coordinación y aliviar la pandemia, mientras que para el resto de actores será un beneficio privado normal, por lo que no es medible al no ser posible ver los datos privados de beneficios internos de cada institución. .

Habiendo terminado el análisis de los documentos, se tiene lo siguiente con base a la totalidad de documentos obtenidos, cuya relación se puede ver en el Anexo:

A. Normatividad

Durante el año 2020 la Alcaldía de Bucaramanga emitió 57 normas, y 18 en 2021. Hubo entonces una gran actividad el primer año de pandemia, disminuyendo casi un 69% la actividad en esta área. A continuación un resumen:

Temáticas de las normas	Cantidad
Mitigación y funcionamiento de instituciones públicas– Correr plazos, teletrabajo, etc.	19
Obtención de poderes – Declaración de emergencia, calamidad, orden público	53
Sobre la gestión de la pandemia, consejos, mesas de trabajo, políticas públicas para atención del COVID-19	2 (15 abril 2020 sobre gestión pandemia y 03 noviembre 2020 sobre reactivación económica)
Otros	1 Conmemoración víctimas COVID-19

Tabla 2. Elaboración propia.

Visto lo anterior, es claro que objeto principal de las normas, dos tercios de ellas, fue el orden público - medidas de emergencia con 53 ítems. En segundo lugar con 19 ítems fue normas específicas para cambiar o asegurar el funcionamiento de instituciones municipales y establecer reglas para sus actividades. En tercer lugar hay 2 normas con tema de políticas públicas que exigen una interdisciplinariedad y pluralidad de actores para su trato. Finalmente, empezando el 2021 hay una norma que contempla rendir honores a las víctimas de la pandemia.

B. Contratos

De un total de 20 contratos firmados entre marzo 2020 y diciembre 2021, se encontró lo siguiente:

Temática de los contratos	Cantidad
Relacionados a mitigar los efectos del COVID-19	10
Prestación de servicios profesionales especiales para prevención o administrativos relacionados con el COVID-19	7
Otros (insumos varios)	3

Tabla 3. Elaboración propia.

De los entes contratistas, solo hay uno que repite:

Instituciones con múltiples contratos	Cantidad
E.S.E. INSTITUTO DE SALUD DE BUCARAMANGA	5

Tabla 4. Elaboración propia.

Los demás contratos son a personas naturales y jurídicas únicas, divididas entre 8 personas jurídicas y 7 naturales.

5.4 ENTREVISTAS

Haciendo uso del método de investigación cualitativa y la técnica de entrevista semiestructurada, se realizaron entrevistas a funcionarios de la Alcaldía de Bucaramanga expertos en el tema, con conocimiento de las actividades de la Alcaldía relacionadas con la atención a la pandemia en el periodo marzo 2020 a diciembre 2021, quienes manifestaron desde su perspectiva como fue la gestión de la pandemia de Covid 19 a partir de una descripción de las relaciones intergubernamentales y las redes de política pública. El objetivo de estas entrevistas consistía en obtener una opinión cercana y fundamentada realizada únicamente con fines académicos y dando la posibilidad de ser anónima y fuera de las normas emitidas por la Alcaldía.

Para esta investigación se buscaba conocer la gestión de la Alcaldía de Bucaramanga en la pandemia COVID 19 en el periodo comprendido entre marzo 2020 – diciembre 2021 a partir de una descripción de las relaciones intergubernamentales y las redes de política pública, teniendo en cuenta que la entrevista es un instrumento que permite recolectar información a partir del discurso y la experiencia del entrevistado con la finalidad de tener una comprensión profunda de lo mencionado. Las entrevistas se desarrollaron; de manera presencial para dos entrevistados y de manera virtual para uno de ellos, se buscó crear un ambiente tranquilo de confianza dando parte de tranquilidad frente a la confidencialidad y la utilización de la información únicamente para fines académicos, de igual manera dando la posibilidad de permanecer en el anonimato, y que para efectos de este documento se nominarán Entrevistado 1, 2 y 3. Se llevó un diálogo continuo permitiendo las respuestas de una forma espontánea, dentro de las preguntas realizadas se encuentran preguntas enfocadas en las relaciones intergubernamentales de la Alcaldía de Bucaramanga con el nivel nacional, departamental y municipal.

6. HALLAZGOS

En este apartado se discutirán los descubrimientos hechos tras la observación de los instrumentos previamente mencionados en el apartado anterior, y se contrastarán con los conceptos del marco teórico, para así realizar una descripción de la gestión de la pandemia por parte de la Alcaldía de Bucaramanga entre marzo 2020 y diciembre 202 desde las

relaciones intergubernamentales y las redes de política pública. Primero se presentará según la dimensión Redes de Política Pública y posteriormente las Relaciones Intergubernamentales.

A. Redes de Política Pública

Conforme a las distintas fuentes de información usadas, se elabora la tabla de Actores relacionados con la Alcaldía de Bucaramanga, objeto de participación y naturaleza jurídica.

ACTOR	OBJETO	NATURALEZA
E.S.E. Instituto de Salud de Bucaramanga - ISABU	-Salud y equipos médicos -Manejo de cadáver -Transferencia de recursos para hospital de campaña	Público
Distribuciones y Servicios Calidad Total S.A.S.	Bienes prevención COVID-19	Privado
Ferretería Ciudad Bonita S.A.S.	Bienes prevención COVID-19	Privado
Suquin S.A.S.	Bienes prevención COVID-19	Privado
Rabac Litografía	Señalización prevención COVID-19	Privado
Personas naturales	Servicios de apoyo a la gestión (administrativa)	Privado
Fanalti	Bienes prevención COVID-19	Privado
Provedora de Servicios, Suministros y Seguridad Industrial de Colombia S.A.S.	Bienes prevención COVID-19	Privado

Titán Distribuciones Logísticas S.A.S.	Compra de mobiliario para eventos institucionales	Privado
Consortio Exequial S.A.S.	Manejo de cadáver	Privado
Insumos Clean House S.A.S.	Compra de alcohol antiséptico	Privado
Secretaría de Educación Municipal	Medidas preventivas adicionales	Público
Secretaría de Desarrollo Social	-Medidas preventivas transitorias -Identificación de población vulnerable -Distribución de mercados y ayudas internacionales	Público
Consejo Municipal de Gestión del Riesgo	Dar competencia sobre Gestión del Riesgo	Público
Comité Municipal de Vigilancia Epidemiológica	Vigilancia salud pública	Público
Secretaría de Salud	Vigilancia y acciones para la salud pública	Público
Comisión Transitoria Asesora para la Elaboración e Implementación de la Estrategia de Reactivación y Sostenimiento de la Economía en el Municipio de Bucaramanga	Órgano asesor	Público
Centro de Atención de Víctimas de Bucaramanga	Protocolos de trabajo	Público
Inspecciones policiales	Protocolos de trabajo	Público
Comisarías de Familia	Protocolos de trabajo	Público
Asociación Nacional de Empresarios - ANDI	Vacunación	Privado

Demás Gremios y empresas representantes del sector económico (FENAVI, CAMACOL, ProSantander, Cámara de Comercio, Comisión Regional de Competitividad, FENALCO, ACOPI, ACODRES, UNIBARES, FEDECALZADO, ASOTENDEROS, Círculo Dorado, CONFECOOP ORIENTE)	Asesoría y Coordinación de medidas adoptadas por Comisiones interinstitucionales	Privado
UNIRED	Asesoría y Coordinación de medidas adoptadas por Comisiones interinstitucionales	Privado
Universidades del municipio	Asesoría y Coordinación de medidas adoptadas por Comisiones interinstitucionales	Entidades privadas y públicas
CUEES	Asesoría y Coordinación de medidas adoptadas por Comisiones interinstitucionales	Privado
Organizaciones No Gubernamentales	Acciones sociales	Privado
Entidades Promotoras de Salud	Coordinación en control y vigilancia de población afectada	Privado
Policía Nacional	Acatamiento de medidas	Público

Tabla 7. Elaboración propia

Visto lo anterior, es claro que la Alcaldía de Bucaramanga tuvo contacto con varias entidades, tanto de carácter público, como privado; aquí la primera forma de apreciación. Dentro del sector público, destaca el ISABU (E.S.E. Instituto de Salud de Bucaramanga), ente encargado del sector salud (al lado de la Secretaría de Salud) en el municipio. También están presentes las Secretarías de la Alcaldía (Educación, Desarrollo Social, Interior), Policía Nacional, Comisarías de Familia, Unidades de Víctimas e Inspecciones de Policía; éstas tres últimas no atendieron directamente a la pandemia, pero éstas instituciones tienen un rol fundamental en la vida legal del municipio, en los procesos de convivencia, y restitución de

derechos de familias y víctimas del conflicto armado, por lo que era menester seguir con la vida jurídica a cargo del municipio. En sí, la relación con éstas últimas instituciones mencionadas no fue de colaboración para atender la pandemia, sino coordinación para mantener sus funciones.

Del lado privado, se observan multiplicidad de empresas, así como asociaciones sectoriales como la ANDI, ONGs, EPS, éstas últimas son instituciones privadas que manejan fondos públicos; y también hubo relación con personas naturales para el apoyo administrativo para temas de COVID-19. La multiplicidad de empresas indica que la Alcaldía no tiene preferencia por alguna empresa determinada, sino que se sirve de varias, quienes ponen a disposición sus recursos. Tareas como el manejo de cadáver, que fue contratado con el ISABÚ, también fue contratado con una firma privada, Consorcio Exequial S.A., indicando que no hay una exclusividad de tareas, sino una colaboración no competitiva entre éstas dos instituciones.

Igualmente, se observan los sectores en que se hizo una gestión para atender la pandemia, salud y económico-social. Respecto al sector salud, el ISABU fue el actor principal para hacer frente materialmente a la pandemia, puesto que fue contratado por la Alcaldía para tomar acciones directas, es entonces el principal apoyo en esta área, no solo porque repite contratos varias veces, sino porque la amplitud de sus objetos (equipos, adquisición, transferencia de recursos) dan un amplio margen de maniobra a esta entidad para cumplir su misión. Las empresas privadas dotaron de equipos al Municipio para contener y prevenir el COVID-19, al haber contratación fue con 7 distintas empresas, sin notarse un favoritismo específico para proveer dotación para prevenir infecciones del virus al tener todas ellas 1 contrato con la Alcaldía para ello. Las demás acciones en salud fueron gracias a las EPS, encargadas de gestionar las bases de datos en temas de salud y proveer materialmente los servicios de salud.

Debido al alto impacto que tuvo el virus en el país, la Alcaldía de Bucaramanga creó la Comisión Técnica Asesora de Consulta Epidemiológica con la Resolución 0082 de 2020, junto con el ISABU y diversos profesionales del área de la salud, con el objetivo de formular recomendaciones a la Alcaldía en el sector salud. Esta Comisión tuvo un carácter enteramente

asesor y fue una fuente de conocimiento académico y científico para hacer frente a la pandemia, haciendo recomendaciones tras un análisis científico por parte de los profesionales de la salud.

Del lado económico-social, el Entrevistado 3 indicó que la Alcaldía de Bucaramanga por medio de la Secretaría de Desarrollo Social articuló apoyos de diferentes organizaciones privadas, agencias de cooperación internacional, apoyando con la identificación de personas con necesidades y en condición de vulnerabilidad, a través de caracterizaciones, bases de datos de los diferentes programas sociales, respondiendo a solicitudes de PQRS por parte de ciudadanos, población residente en zonas vulnerables. También indica que se distribuyeron mercados solidarios, bonos redimibles, transferencias monetarias multipropósito a personas y familias que se vieron afectadas por la pérdida de puestos de trabajo.

La ANDI contribuyó a la Alcaldía en la coordinación para vacunación de trabajadores y así reponer el sector económico como indica el Entrevistado 2. Sin embargo, un puesto destacado tiene la Comisión Asesora para la Reactivación Económica, creada por la Resolución 0255 de 2020 de la Alcaldía de Bucaramanga, que se dispuso no solo a asesorar a la Alcaldía y elaborar estrategias, sino también a establecer y crear instrumentos para focalizar las actividades conjuntas de la Alcaldía con otros actores, e incluso a examinar escenarios pertinentes para la reactivación económica para determinar prioridades de apertura de negocios y recuperación de empleo.

Esta Comisión fue un puente entre la Alcaldía y sus Secretarías con el Concejo Municipal, Gremios del sector privado (ANDI, FENAVI, CAMACOL, ProSantander, Cámara de Comercio, Comisión Regional de Competitividad, FENALCO, ACOPI, ACODRES, UNIBARES, FEDECALZADO, ASOTENDEROS, Círculo Dorado, CONFECOOP ORIENTE), la Academia representada por UNIREN y representantes de las universidades de Bucaramanga, la CUEES (Comité Universidad-Empresa-Estado), Instituto Municipal de Empleo y Fomento Empresarial de Bucaramanga (IMEBU), Instituto Municipal de Cultura y Turismo de Bucaramanga (IMCT), y dos miembros de la sociedad civil de perfil gremial, elegidos por el IMEBU mediante Resolución 009 de 2021. Esta gran multiplicidad de actores en un mismo escenario dio la oportunidad de escuchar el uno al otro y con datos

proporcionados por cada uno en su área, asesorar y tomar las mejores decisiones en el sector socioeconómico.

La Alcaldía como institución trabajó también por medio de las Secretarías, que son los entes que representan a la Alcaldía en las reuniones y Consejos mencionados en el cuadro (que se encargan de hacer seguimiento a la situación pandémica y a las medidas tomadas) y más aún a la hora de coordinar y contratar con diferentes entidades, por lo que las Secretarías son la forma principal en que la Alcaldía se operacionaliza. Si bien están subsumidas dentro de la propia Alcaldía, las Secretarías cuentan con un cuerpo burocrático distinto a las demás, con sus funciones misionales y capacidades para aconsejar y tomar decisiones en sus áreas.

Sin embargo, la materialización de las medidas tomadas no puede ser posible sin la ayuda de la fuerza, la Policía Nacional, ente encargado del orden público. Constitucionalmente, el artículo 305 dicta que el Alcalde es la primera autoridad de policía del municipio, por lo que la Policía está a su disposición para hacer cumplir sus mandatos, lo cual se aprecia en los más de 20 decretos de orden público, de prevención y paliación, y faculta a la Policía para hacer cumplir las normas emitidas y las decisiones tomadas por la Alcaldía en coordinación con otros entes.

A la luz de la teoría del Enfoque Interorganizacional, si bien la comunicación y el beneficio mutuo son evidentes (comunicación entre entidades a través de reuniones, correos electrónicos, llamadas etc. Y un beneficio mutuo que consiste en la obvia gestión y superación de la pandemia) se debe destacar los tres elementos analizables: intercambio, cooperación y flexibilidad.

Dentro del primero, intercambio de información y recursos, las Secretarías, los Comités, y la comunicación las EPS dieron ocasión a la transferencia de valiosa información para la Alcaldía, y de la Alcaldía a los demás actores de la red, indicando qué se tiene (en recursos, cifras, etc) y qué se necesita para seguir atendiendo. A su vez, como indicó el Entrevistado 2, la ANDI, el ISABU, y la Secretaría de Desarrollo Social distribuyeron recursos a su población enfoque (empresas, población vulnerable) gracias a lo hecho en la Comisión Asesora para la reactivación económica.

Del punto de vista de la cooperación, el Entrevistado 3 coincide con lo dicho por el Entrevistado 2 y añade que hubo acciones conjuntas entre las Secretarías, ISABU y ONGs que fueron clave para atender la población vulnerable y facilitar el acceso a mercados y recursos para sobrevivir a la difícil situación económica presentada por la pandemia. Los comités ayudaron en asignar funciones y competencias, vigilancia y materialización, así como la Policía cooperando, por mando municipal, en la ejecución de las medidas de orden público tomadas, que permitieron que las demás decisiones y programas se pudieran ejecutar con normalidad.

De la flexibilidad, destaca que una misma función también fue distribuida en dos o más actores, como la adquisición de bienes de protección contra el virus, por lo que la Alcaldía no se interesó en 1 proveedor, sino que fue lo suficientemente flexible para contratar con varias empresas, sin generar conflicto; al igual que para el manejo de cadáver, que se unió con el ISABU y una empresa privada, sin significar que haya habido una competencia, sino más bien una colaboración entre actores con un fin común y un beneficio para cada uno (económico) y para todos (lidar con la pandemia).

Otro aspecto a considerar es la materialización de lo anterior, mediante los instrumentos analizados. Los contratos, Comités y Resoluciones son al fin y al cabo medios por los que se expresa la Política Pública y los esfuerzos de la Red. En cuanto al proceso de contratación para la gestión de la pandemia, el Entrevistado 2 refiere que fue un reto pues se debía actuar de manera rápida al haberse declarado la urgencia manifiesta, para hacer una contratación que pudiera responder a la premura de la situación. Se atendieron a las indicaciones del Gobierno y también por parte del Municipio de Bucaramanga se crearon mecanismos adicionales, filtros, para realizar un control rápido y eficiente, los cuales fueron también fruto de la labor de los Comités Epidemiológico y de Reactivación Económica. Como resultado de esto, de acuerdo con el Entrevistado 2, el municipio tiene cero investigaciones en contratación durante la pandemia, a diferencia de otras regiones del país en donde sucedieron escándalos de corrupción.

B. Relaciones Intergubernamentales

En las Relaciones Intergubernamentales todas las unidades gubernamentales hacen parte de una extensa diversidad de relaciones dentro de los que se encuentran las diferentes unidades como nacional, regional, municipal, ante una contingencia como el COVID-19 era necesario mantener relaciones de coordinación y cooperación entre los diferentes niveles entendiendo la importancia en las relaciones entre los funcionarios a partir de las interacciones desde los diferentes niveles, la articulación y definición de competencias en donde se designan funciones y actividades, así como el apoyo material que se puede proporcionar en las interacciones desde los diferentes niveles.

En cuanto a la variable de coordinación y la definición de competencias entre lo Nacional y municipal, se dio desde el Gobierno Nacional en el inicio de la pandemia a través de los diferentes decretos que daban línea y dirección al manejo desde lo central hacia los territorios, inicialmente con la declaración del Estado de emergencia y sus prórrogas, los diferentes decretos expedidos por el ministerio de salud y protección social y por el presidente, de igual manera las acciones con el fin de atender el problema de salud pública, enfocado en medidas sanitarias, de control epidemiológico y temas económico-administrativos relacionados con la atención de la emergencia, sumado a lineamientos, resoluciones, y guías, por su parte en entrevistas realizadas a funcionarios de la Alcaldía, se encuentra que en cuanto al manejo de la pandemia en la parte salud y epidemiología se dieron mesas permanentes de trabajo en donde se recibían lineamientos por parte del Gobierno Nacional, como indicó el Entrevistado 1.

A nivel departamental se encuentra la articulación desde donde se implementaron acciones puntuales desde los alcances de cada nivel, esto lo refiere el Entrevistado 1 acerca de la organización y adecuación que se realizó por parte del nivel departamental y municipal respectivamente, como lo es en el Hospital Universitario y en el Hospital Local del Norte (Hospital Universitario, 2020)⁷, a su vez el Hospital Universitario de Santander con el apoyo de la Gobernación de Santander dio una zona triage y aislamiento para atender a posibles

⁷ Consultado en [Http://www.hus.gov.co/la-e-s-e-hospital-universitario-de-santander-recibio-carpa-para-aislamiento-de-pacientes-covid-19/](http://www.hus.gov.co/la-e-s-e-hospital-universitario-de-santander-recibio-carpa-para-aislamiento-de-pacientes-covid-19/)

casos de COVID 19, y el ESE ISABU (Alcaldía de Bucaramanga, 2020)⁸ proporcionó la instalación y adecuación de carpas de aislamiento en la Unidad Materno Infantil (UIMIST) y en el Hospital Local del Norte.

De igual manera para la variable de coordinación en cuanto a la articulación a nivel departamental en el desarrollo de las fases se realizaban puestos de mando unificados en los que participaban el nivel departamental y municipal, en estos espacios se podían discutir las medidas y las acciones a implementar de respuesta a la emergencia; de acuerdo con las entrevistas realizadas una de las principales debilidades presentadas fue la falta de experticia por parte de las administraciones ante una situación como la que se estaba viviendo. La inmediatez con la que se debían tomar las decisiones las acciones e interpretación que cada ente territorial le podía dar a los lineamientos, pudo presentar desorden a nivel territorial, en esto se entiende la necesidad de las RIGS las cuales se establecen ante la complejidad de situaciones que trascienden y van más allá de la capacidad de cada nivel, aquí se identifica la importancia de la articulación y la designación de actividades, un ejemplo de esto es cuando las medidas del alcalde de Bucaramanga y del gobernador de Santander parecían contrarias; como lo fue la medida del pico y cédula⁹ (Revista Semana, 2020) la cual consiste en una norma de restricción de la movilidad sin embargo en varias ocasiones estas no coincidían en los diferentes municipios de la zona metropolitana de Bucaramanga causando confusión en los ciudadanos quienes necesitaban circular y moverse.

Otro aspecto importante a considerar sobre las actividades y designación de funciones entre municipio y departamento, es que de acuerdo a entrevista realizada durante la pandemia se presentó tardanza por parte de las EPS para los diagnósticos, por parte de los laboratorios con la atención, el reporte de resultados, es por esto que era necesario fortalecer el proceso de inspección, vigilancia y control por parte de la superintendencia Nacional de salud, el departamento y los municipios a las EPS y laboratorios, siendo esta una situación de

⁸ Consultado en <https://www.bucaramanga.gov.co/noticias/con-carpas-para-aislamiento-ese-isabu-se-prepara-para-atender-posibles-casos-de-coronavirus/>

⁹ Consultado en <https://www.semana.com/nacion/articulo/pico-y-cedula-en-bucaramanga-genera-confusion-e-inconformidad/202016/>

coordinación y de definición de competencias la cual pudo haberse llevado de una manera más efectiva.

Respecto a la respuesta social el Entrevistado 3 refirió que la articulación entre los niveles municipal y departamental fue reducida, pues las acciones que se adelantaron para atender la pandemia se llevaron a cabo de manera autónoma por parte de la Alcaldía de Bucaramanga, por medio de la Secretaría de Desarrollo Social, que se mantuvieron y adaptaron pese a la contingencia los programas dirigidos a la atención a población priorizada y se articularon apoyos con diferentes organizaciones privadas, agencias de cooperación internacional, también apoyando con la identificación de personas con necesidades y en condición de vulnerabilidad, a través de caracterizaciones, bases de datos de los diferentes programas sociales también respondiendo a solicitudes de la ciudadanía población residente en zonas vulnerables. Se distribuyeron mercados solidarios, bonos redimibles, transferencias monetarias multipropósito (Alcaldía de Bucaramanga, 2020).

Para el nivel Nacional respecto a las relaciones entre funcionarios en cuanto al Nivel Nacional y los territorios; para el inicio de la pandemia se realizó presión por parte de las administraciones locales para la pronta actuación del Gobierno Nacional ante la aparición y el aumento de casos en el país, lo cual generó tensiones en cuanto a la relación del nivel central y los alcaldes de algunos entes territoriales, el Gobierno Nacional refirió el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020 en donde deja claro quien se encargaría de tomar las decisiones para el manejo de la pandemia "la dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Covid-19, en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus, estará en cabeza del presidente de la República"¹⁰(Revista Semana, 2020) causando tensión y haciendo énfasis en que las decisiones y el manejo de la pandemia se iba a realizar inicialmente desde el nivel central.

¹⁰ Consultado en <https://www.semana.com/nacion/articulo/que-pasara-con-las-medidas-que-tomaron-alcaldes-y-gobernadores/657596/>

En cuanto al nivel municipal y departamental se observaron tensiones respecto a la entrega de vacunas al municipio; el Alcalde de Bucaramanga manifestó sus inconformidades respecto a los tiempos y la cantidad de entrega de las dosis por parte de la Gobernación de Santander, causando respuestas por parte del gobernador quien se refirió a las críticas diciendo que se debían acoger a los protocolos diseñados desde el Gobierno Nacional¹¹. Aquí se puede ver reflejado el entretendido de relaciones entre funcionarios desde los diferentes niveles las cuales se establecen llevando a dinámicas, efectos y resaltando el importante papel de las relaciones interpersonales que se establecen en las interacciones desde los diferentes niveles gubernamentales.

Respecto a cooperación en el apoyo material en entrevistas realizadas a personal de la Alcaldía de Bucaramanga, éstos refieren que por parte del Gobierno Nacional se recibió apoyo con la compra de dotación médica, ventiladores y elementos necesarios para la respuesta a la emergencia. Bucaramanga logró aumentar para el 26 de octubre de 2020 el número de camas de cuidados intensivos pasando de 109 que tenía inicialmente a 271 (Ministerio de Salud, 2020)¹².

En cuanto a los retos y debilidades identificadas sobre la cooperación menciona el Entrevistado 1 que la disponibilidad de vacunas inicialmente pues era el Gobierno Nacional quien las asignaba en las diferentes zonas del país, y la urgencia primaba para poder vacunar al mayor número de ciudadanos posibles pues eran vidas lo que se necesitaban salvar.

¹¹ Ver noticias consultadas sobre vacunación: A. El Tiempo: <https://www.eltiempo.com/colombia/santander/vacunacion-en-colombia-discusion-en-santander-por-las-dosis-de-bucaramanga-569893>. B. Infobae: <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/02/19/deje-el-protagonismo-gobernador-de-santander-le-responde-al-alcalde-de-bucaramanga-por-vacunacion-gota-a-gota/>. C. El Tiempo: <https://www.eltiempo.com/colombia/santander/vacunacion-bucaramanga-alcalde-de-bucaramanga-arremetio-contra-vacunacion-en-la-ciudad-567910>

¹² Consultado en <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Bucaramanga-tuvo-un-crecimiento-del-149-por-ciento-en-UCL.aspx>

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Si bien esta pandemia fue un reto para toda institución alrededor del mundo, se debe recordar que las Políticas Públicas son un campo de estudio que precisamente analiza las instituciones y sus relaciones y acciones con miras a resolver un problema o traer beneficios a la población, o en este caso, a gestionar y superar la pandemia. En esta área, las Redes de Política Pública y las Relaciones Intergubernamentales son herramientas de análisis que benefician la gestión al hacer Política Pública.

La pandemia de COVID-19 representó un reto para todas las administraciones, siendo necesario el manejo conjunto ante una problemática de escala a nivel mundial sin precedentes. Para ello la Alcaldía de Bucaramanga se relacionó con diversas instituciones para hacer frente a ella.

Teniendo en cuenta las Redes de Política Pública, la Alcaldía de Bucaramanga ha mostrado una gestión de la pandemia que cumple con las características de una red Interorganizacional, y permite ver que no se necesita cientos de actores para establecer una forma de colaboración en red. Aún más, la Alcaldía se concentró en dos aspectos distintos como lo son salud y socioeconómico para gestionar la contención del virus y sus consecuencias. Claro está, no es posible ver todas las comunicaciones que hubo entre las instituciones, que son de carácter privado, así como lo hablado en las reuniones, pero lo materializado en contratos, decretos, normas, y hechos, y complementado con la información proveída por los entrevistados, permite ver que hubo una red, y se comportó de manera esperada según el enfoque interorganizacional.

Así mismo cabe destacar a los Comités y Comisiones varias creadas por la Alcaldía para vigilar y atender la pandemia, éstos fueron claves, no solo comportándose como entes que crea decisiones, sino también como canales de comunicación que facilitaron el traspaso de información y recursos con miras a tomar mejores medidas.

Respecto al análisis desde las Relaciones Intergubernamentales, durante las fases de la pandemia se presentaron desafíos en cuanto a coordinación, definición de competencias y

designación de actividades a nivel departamental, un ejemplo de esto es cuando se establecieron medidas como la de pico y cédula que no coincidían con las medidas de los otros municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga (Floridablanca, Piedecuesta y Girón) causando confusión entre los ciudadanos que diariamente se movilizan entre éstas ciudades para poder trabajar e ir a al hogar. De igual forma la tardanza por parte de las EPS para los diagnósticos fue un reto, al haber tardanza en la atención y reporte de resultados por parte de los laboratorios contratados por las EPS para ello, siendo necesario fortalecer el proceso de inspección, vigilancia y control por parte del Gobierno Nacional, los departamentos, y municipios.

En las relaciones intergubernamentales es clave el entretrejo de relaciones que se construyen entre funcionarios desde los diferentes niveles las cuales se establecen llevando a dinámicas y efectos, se resalta el importante papel de las relaciones interpersonales que se establecen en las interacciones desde los diferentes niveles gubernamentales, esto se puede ver reflejado en las tensiones que se generaron respecto a la entrega de vacunas al municipio cuando el Alcalde de Bucaramanga manifestó sus inconformidades respecto a los tiempos y la cantidad de entrega de las dosis por parte de la Gobernación de Santander.

En cuanto a la respuesta social la articulación entre los niveles municipal y departamental fue reducida pues las acciones que se adelantaron para atender la pandemia se llevaron a cabo de manera autónoma por parte de la Alcaldía de Bucaramanga, por medio de la Secretaría de Desarrollo Social se articularon apoyos de diferentes organizaciones privadas, agencias de cooperación internacional, apoyando con la identificación de personas con necesidades y en condición de vulnerabilidad, a través de caracterizaciones, bases de datos de los diferentes programas sociales, respondiendo a solicitudes de la ciudadanía población residente en zonas vulnerables; también se distribuyeron mercados solidarios, bonos redimibles, transferencias monetarias multipropósito, como indicó el Entrevistado 3.

Respecto a cooperación por parte del Gobierno Nacional se recibió el apoyo con la compra de dotación médica, ventiladores y elementos necesarios para la respuesta a la emergencia. El Entrevistado 1 indica que la coordinación entre Alcaldía y Gobierno Nacional respecto a la pandemia, sus interacciones se enfocaron a hacer que se cumplieran las normas

emanadas desde el nivel central. Lo anterior indica que inicialmente la relación fue vertical, gobierno-municipio.

Es recomendable para la Alcaldía, en general y no solo para la situación pandémica, analizar las actuaciones desde el punto de vista de Redes de Política Pública y las Relaciones Intergubernamentales para facilitar la cooperación y el intercambio con otras instituciones. Establecer relaciones de manera permanente con diversos actores permite conocer capacidades e intercambiar información de manera más expedita para lograr objetivos propuestos por la Alcaldía o demás actores. Las mesas de trabajo o Comités pueden evolucionar a consejos permanentes (ya sea en salud, en educación, etc.), en vez de ser convocadas para ocasiones especiales (como la crisis pandémica), y así poder contar con una amplia baraja de actores desde el inicio, con capacidades diversas, y sobre todo, capacidades que sean ya conocidas. También se debe mantener una estrecha comunicación con los entes territoriales para sobre todo aclarar competencias y facilitar la colaboración entre entidades de administración o gobierno. Y si bien la mayor parte de las comunicaciones entre organizaciones de la red serían de carácter privado, es necesario cierto nivel de publicidad y transparencia, ya que la Alcaldía, como institución pública principal a nivel municipal, debe mantener claras para la población sus relaciones e intercambios.

Aunque hubo cierto grado de improvisación, y más para una administración recién posesionada, que tuvo que aprender sobre la marcha como señalaba el Entrevistado 3, la administración municipal fue capaz de responder articulándose con otras administraciones, y colaborando con diferentes instituciones.

De esta manera, las instituciones no solo están para que la Alcaldía se pueda ayudar con ellas, sino que también puedan cooperar y beneficiarse entre sí, y la Alcaldía, como un actor más, poder recibir y aportar a las demás organizaciones. Sin duda este reto ha dejado una ganancia en el *know how* a la hora de relacionarse con otros actores con un fin común del que se puede sacar aún más provecho en nuevos y mejores mecanismos para hacer Política Pública.

8. REFERENCIAS

- Abril, G. (11 de noviembre de 2020). Bruselas lanza la unión sanitaria para evitar descoordinación frente a la pandemia. El país. Recuperado de:
<https://elpais.com/sociedad/2020-11-11/bruselas-lanza-la-union-sanitaria-para-evitar-la-descoordinacion-frente-a-la-pandemia.html>
- Abrucio et al. (2020). Combating COVID-19 under Bolsonaro's federalism: a case of intergovernmental incoordination. *Brazilian Journal of Public Administration*. Rio de Janeiro 54(4):xxx-xxx, July – Aug. 2020
- Agranoff, R. (1992). Marcos para el análisis de las relaciones intergubernamentales. Cambio político y gobernabilidad, México Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Agranoff, R. (1997). “Las relaciones y la gestión intergubernamentales” en *La nueva Administración Pública*. Madrid. Alianza Editorial.
- Agranoff, R & Radin, B.A (2015). Deil Wrigh's overlapping model of intergovernmental relations: The basis for contemopary intergovernmental relationships publius: *The journal of Federalism* (45) 1, 139-159
- Alcaldía de Bucaramanga, (4 de enero de 2021). Informe especial de las cifras del Covid-19 en Bucaramanga desde agosto a diciembre de 2020
<https://www.bucaramanga.gov.co/noticias/informe-especial-de-las-cifras-del-covid-19-en-bucaramanga-desde-agosto-a-diciembre-de-2020>
- (30 de marzo de 2020). Alcaldía de Bucaramanga habilitó página web que permite el registro para recibir ayudas por contingencia Covid-19.
<https://www.bucaramanga.gov.co/noticias/alcaldia-de-bucaramanga-habilito-pagina-web-que-permite-el-registro-para-recibir-ayudas-por-contingencia-covid-19/>

(25 de marzo de 2020). Con carpas para aislamiento, ESE Isabu se prepara para atender posibles casos de Coronavirus. <https://www.bucaramanga.gov.co/noticias/con-carpas-para-aislamiento-ese-isabu-se-prepara-para-atender-posibles-casos-de-coronavirus/>

(22 de abril de 2020). La Alcaldía de Bucaramanga ha entregado más de 24 mil mercados vitales. <https://www.bucaramanga.gov.co/noticias/la-alcaldia-de-bucaramanga-ha-entregado-mas-de-24-mil-mercados-vitales/>

Alessi, G. (8 de diciembre de 2020). São Paulo aplicará en enero la vacuna china contra la covid-19 sin el aval político de Bolsonaro. EL PAÍS. Recuperado de: <https://elpais.com/sociedad/2020-12-08/sao-paulo-aplicara-en-enero-la-vacuna-china-contrala-covid-19-sin-el-aval-politico-de-bolsonaro.html>

Alonso, G. (2007). Elementos para el análisis de capacidades estatales. Capacidades estatales, instituciones y política social, Buenos Aires, Prometeo Libros, 17-39.

Anderson William. (1960). Intergovernmental relations in review. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Badía, J. F. (1974). El estado unitario. Revista de estudios políticos, (195), 9-48.

Bello, R. Y Sanabria P. (2020) The costs and benefits of duality: Colombia's decentralization and the response to the COVID-19 pandemic. Brazilian Journal of Public Administration. Rio de Janeiro 55(1): 165-179, Jan. - Feb. 2021

Banco Mundial (2020). Debido a la pandemia de COVID-19, el número de personas que viven en la pobreza extrema habrá aumentado en 150 millones para 2021. (7 de octubre de 2020). Recuperado de: <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/10/07/covid-19-to-add-as-many-as-150-million-extreme-poor-by-2021>

Casellas, L. (2003). Redes organizacionales en el ámbito de la intervención social. Intervención Psicosocial, 12 (3)

Cejudo, G.M., Gómez-Alvarez, D., Michel, C., Lugo, D., Trujillo, H., Pimienta, C., Campos, J. (2020). "Federalismo en COVID: ¿Cómo responden los gobiernos estatales a la pandemia?" Versión 4, 27 de agosto de 2020. Laboratorio Nacional de Políticas Públicas: México. Disponible en:
<https://lnppmicrositio.shinyapps.io/FederalismoEnCovid/>

El Tiempo. (2021, 8 de marzo). La historia secreta de los primeros casos de COVID-19 en Colombia. <https://www.eltiempo.com/salud/covid-19-asi-se-detectaron-los-primeros-casos-de-coronavirus-en-colombia-571490>.

(27 de febrero de 2021). Sigue la pelea por la vacunación en Bucaramanga. <https://www.eltiempo.com/colombia/santander/vacunacion-en-colombia-discusion-en-santander-por-las-dosis-de-bucaramanga-569893>

(18 de febrero de 2021). Alcalde de Bucaramanga arremete contra la vacunación en la ciudad. <https://www.eltiempo.com/colombia/santander/vacunacion-bucaramanga-alcalde-de-bucaramanga-arremetio-contra-vacunacion-en-la-ciudad-567910>

E.S.E. Hospital Universitario de Santander. (2020). a E.S.E. Hospital Universitario de Santander recibió carpa para aislamiento de pacientes COVID-19. <http://www.hus.gov.co/la-e-s-e-hospital-universitario-de-santander-recibio-carpa-para-aislamiento-de-pacientes-covid-19/>

Evans, Mark, (1998). Gestión y Política Pública, vol. VII número 2.

Fernández Collado, C., Baptista Lucio, P., & Hernández Sampieri, R. (2014). Metodología de la Investigación. *Editorial McGraw Hill*.

Fernandez, M., & Machado, C. (Eds.). (2021). COVID-19's political challenges in Latin America. Springer.

Fernández, M., de Souza, S. & Carvalho, R. (2021). As relações intergovernamentais durante la pandemia da COVID-19 no Brasil: uma análise da atuação dos estados. *Reflexión política* 23(48), pp. 98-109. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4232>

Follesdal, Andreas, (2010) Federalism. *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Summer 2018 Edition), Edward N. Zalta (ed.), recuperado de: URL <<https://plato.stanford.edu/archives/sum2018/entries/federalism/>>.

Idrovo AJ, Manrique-Hernández EF, Nieves-Cuervo GM. Crónica de una pandemia anunciada: caso Santander (Parte 1). *Salud UIS*. 2020; 52(3): 225-238. doi: <http://dx.doi.org/10.18273/revsal.v52n3-2020005>

Infobae. (19 de febrero de 2021). “Deje el protagonismo”, gobernador de Santander le responde al alcalde de Bucaramanga por “vacunación gota a gota”. <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/02/19/deje-el-protagonismo-gobernador-de-santander-le-responde-al-alcalde-de-bucaramanga-por-vacunacion-gota-a-gota/>

Knoepfel et al. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia Política* No. 3.

Llerena R., & Sánchez C. (2020). Emergencia, gestión, vulnerabilidad y respuestas frente al impacto de la pandemia COVID-19 en el Perú.

Lorente, J. G., & Guerrero, C. R. (2003). Importancia de las relaciones intergubernamentales en un sistema de Gobierno Federal. *Provincia*, (10), 38-52.

- Meny, Y., Thoenig, J. C., & Morata, F. (1992). *Las políticas públicas* (No. 350 M45Y.). Barcelona: Ariel.
- Ministerio de Salud, Colombia. (26 de octubre de 2020). Bucaramanga tuvo un crecimiento del 149 por ciento en UCI. <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Bucaramanga-tuvo-un-crecimiento-del-149-por-ciento-en-UCI.aspx>
- Morelli, S., & Santofimo, J. O. (1992). El centralismo en la nueva Constitución política colombiana. *Revista de Derecho Político*, (35).
- Murcia, J., & Tamayo Castro, J. (2016). La Política Pública De Víctimas Del Desplazamiento Forzado En El Municipio De Medellín: Una Síntesis De Las Relaciones Interorganizacionales Desde El Análisis De Redes De Política Pública (Public Policy for Victims of Forced Displacement in the City of Medellín: A Synthesis of Interorganizational Relationships from a Policy Network Perspective).
- Nitszke, A., y Górniewicz, A. (2008). The Theory Of Federalism.: The Features Of The Federal Order Of The State. *Politeja*, (10/1), 415-434. Recuperado El 6, 2021, De <Http://Www.Jstor.Org/Stable/24919313>
- Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2020, 1 de abril). Brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19). <https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>
- Organización Panamericana de la Salud [OPS] (2020, 11 de marzo). La OMS caracteriza al COVID-19 como una pandemia. <https://www.paho.org/es/noticias/11-3-2020-oms-caracteriza-covid-19-como-pandemia>
- Phillimore, J. (2013). Understanding Intergovernmental Relations: Key Features and Trends. *Australian Journal of Public Administration*, 72(3), 228-238.
- Pico, Josep, (1987). Teorías sobre el Estado de Bienestar.

Revista Semana. (12 de diciembre de 2020). Pico y cédula en Bucaramanga genera confusión e inconformidad. <https://www.semana.com/nacion/articulo/pico-y-cedula-en-bucaramanga-genera-confusion-e-inconformidad/202016/>

(18 de marzo de 2020). ¿Qué pasará con las medidas que tomaron alcaldes y gobernadores? <https://www.semana.com/nacion/articulo/que-pasara-con-las-medidas-que-tomaron-alcaldes-y-gobernadores/657596/>

Rico, D. ., Barreto, I., Mendoza, M. ., Pulido, P., & Duran, S. . (2021). Políticas públicas para el afrontamiento adaptativo del Covid-19: nueva normalidad en Colombia (2020). *Análisis Político*, 33(100), 92–117. <https://doi.org/10.15446/anpol.v33n100.93363>

Rojas G., Romero R. (2022). Gestión e impacto de las medidas de intervención para la reducción de casos por COVID-19 en Costa Rica. Consultado en <https://doi.org/10.26633/RPSP.2022.23>

Salazar, C. (1999). Las políticas públicas. *Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana*.

Trujillo, Bravo y Romo (2020). (Des)Coordinación en tiempos de pandemia. Nexos. Recuperado de: <https://federalismo.nexos.com.mx/2020/04/descoordinacion-en-tiempos-de-pandemia/>

Vallès, J. M. (2007). Ciencia política. Una introducción. Ariel, SA.

Villareal,, Eduardo (2011). ¿Qué es política pública?: Conceptos básicos. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ciudad de México, 2011. p 7

Wright, D. S. (1997). *Para entender las Relaciones Intergubernamentales*. Fondo de Cultura Económica. México.

Worldometer (2020). Recuperado el 9 de noviembre de 2020 de: COVID-19 cases and deaths reported by countries and territories in the Americas (arctis.com) y Coronavirus Update (Live): 68,805,952 Cases and 1,567,975 Deaths from COVID-19 Virus Pandemic - Worldometer (worldometers.info)

Zapata, O. (2013). El estudio de las relaciones entre niveles de gobierno desde las Relaciones intergubernamentales y la gobernanza multinivel. *Estudios de Derecho*, (156), 323-344.

Zurbriggen, C. (2011). La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. *Argumentos*, vol. 24, núm. 66. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco.

9. ANEXOS

8.1 Anexo 1 Relación de contratos relacionados con el COVID-19 firmados por la Alcaldía de Bucaramanga entre marzo 2020 y diciembre 2021. Elaboración propia.

A. Año 2020

Contratos		
Fecha	Contratista	Objeto
2020		
26 de mayo de 2020	E.S.E. INSTITUTO DE SALUD DE BUCARAMANGA	AUNAR ESFUERZOS PARA LA DOTACIÓN DE EQUIPAMIENTO BIOMÉDICO, PARA EL HOSPITAL LOCAL DEL NORTE, DE LA E.S.E ISABU
3 de junio de 2020	DISTRIBUCIONES Y SERVICIOS CALIDAD TOTAL S.A.S; ferreteria ciudad bonita sas; SUQUIN S.A.S.	ADQUISICIÓN DE BIENES PARA PREVENIR COVID-19
8 de junio de 2020	RABAC LITOGRAFIA	SEÑALIZACION COVID 19
18 de junio de 2020	E.S.E. INSTITUTO DE SALUD DE BUCARAMANGA	PRESTACION DE SERVICIOS PARA LLEVAR A CABO EL MANEJO DE CADÁVER
03 de julio de 2020	HUGO ALEXANDER RIOS ROMAN	PRESTAR SERVICIOS DE APOYO A LA GESTION EN LAS ACCIONES Y GESTIÓN ADMINISTRATIVA
04 de agosto de 2020	fanalti	CONTRATAR LA ADQUISICIÓN DE ELEMENTOS DE BIOSEGURIDAD
03 de septiembre de 2020	Milena Rocio Pabon Bautista	PRESTAR SERVICIOS DE APOYO A LA GESTION EN LAS ACCIONES Y GESTIÓN ADMINISTRATIVA
21 de septiembre de 2020	PROVEEDORA DE SERVICIOS, SUMINISTROS Y SEGURIDAD INDUSTRIAL DE COLOMBIA SAS	CONTRATAR LA COMPRA DE ELEMENTOS DE PROTECCIÓN PERSONAL EN BIOSEGURIDAD
21 de octubre de 2020	E.S.E. INSTITUTO DE SALUD DE BUCARAMANGA	CONVENIO PARA LA TRANSFERENCIA DE RECURSOS PARA EL APOYO AL FUNCIONAMIENTO DEL HOSPITAL DE CAMPAÑA
20 de noviembre de 2020	TITAN SOLUCIONES LOGISTICAS S.A.S.	COMPRAVENTA DE MOBILIARIO PARA EL DESARROLLO DE EVENTOS INSTITUCIONALES

B. Año 2021

2021		
08 de octubre de 2021	Elsa Maria Fernandez Aceros	PRESTAR SERVICIOS DE APOYO A LA GESTION EN LAS ACCIONES Y GESTIÓN ADMINISTRATIVA
08 de octubre de 2021	RAUL CALDERON DELGADO	PRESTAR SERVICIOS DE APOYO A LA GESTION EN LAS ACCIONES Y GESTIÓN ADMINISTRATIVA
12 de octubre de 2021	LUIS EDUIN GELVES CARRILLO	PRESTAR SERVICIOS DE APOYO A LA GESTION EN LAS ACCIONES Y GESTIÓN ADMINISTRATIVA
12 de octubre de 2021	maidy julieth godoy ballesteros	ADQUISICIÓN DE ACCESORIOS CATALOGO CADENA DE FRIO FRIO
04 de noviembre de 2021	Jorge Javier Nuñez Blanco	PRESTAR SERVICIOS DE APOYO A LA GESTION EN LAS ACCIONES Y GESTIÓN ADMINISTRATIVA
12 de noviembre de 2021	E. S. E. INSTITUTO DE SALUD DE BUCARAMANGA	CONVENIO DE TRANSFERENCIA DE RECURSOS PARA APOYAR LA DISPONIBILIDAD Y FUNCIONAMIENTO DEL HOSPITAL DE CAMPAÑA
12 de noviembre de 2021	E. S. E. INSTITUTO DE SALUD DE BUCARAMANGA	PRESTACIÓN DE SERVICIOS PARA LLEVAR A CABO EL MANEJO DE CADÁVER
12 de noviembre de 2021	Benito Alfonso Ardila Alvarez	PRESTAR SERVICIOS DE APOYO A LA GESTION EN LAS ACCIONES Y GESTIÓN ADMINISTRATIVA
9 de diciembre de 2021	CONSORCIO EXEQUIAL S.A.S.	Prestación de servicios fúnebres para la recepción, traslado y cremación de cadáveres
15 de diciembre de 2021	INSUMOS CLEAN HOUSE SAS	ADQUISICIÓN DE ALCOHOL ANTISÉPTICO PARA LA PROTECCIÓN PERSONAL Y PREVENCIÓN

8.2 Anexo 2 Relación de normas emitidas por la Alcaldía de Bucaramanga entre marzo 2020 y diciembre 2021 en relación con el COVID-19. Elaboración propia

A. Año 2020

Normatividad					
Fecha	Numero				
		14 de abril de 2020	D-0129/2020	11 de agosto de 2020	D-0351/2020
		2020			
12 de marzo de 2020	CE-14/2020	14 de abril de 2020	D-0130/2020	31 de agosto 2020	D-0366/2020
16 de marzo de 2020	D-0071/2020	15 de abril de 2020	R-0082/2020	31 de agosto 2020	D-0368/2021
16 de marzo de 2020	D-0084/2020	26 de abril de 2020	D-0133/2020	29 de agosto de 2020	D-0365/2020
17 de marzo de 2020	D-0085/2020	27 de abril de 2020	D-0133/2021	15 de septiembre de 2020	D-0377/2020
17 de marzo de 2020	D-0086/2020	27 de abril de 2020	D-0135/2021	17 de septiembre de 2020	D-0379/2020
17 de marzo de 2020	D-0087/2020	5 de mayo de 2020	D-0143/2020	30 de septiembre de 2020	D-0383/2020
17 de marzo de 2020	D-0088/2020	6 de mayo de 2020	D-0144/2020	15 de octubre de 2020	D-0387/2020
18 de marzo de 2020	D-0089/2020	11 de mayo de 2020	D-0150/2020	31 de octubre de 2020	D-0393/2020
19 de marzo de 2020	D-0090/2020	11 de mayo de 2020	D-0151/2020	03 de noviembre de 2020	R-0255/2020
20 de marzo de 2020	D-0091/2020	17 de mayo de 2020	D-0153/2020	11 de noviembre de 2020	D-0398/2020
23 de marzo de 2020	D-0093/2020	24 de mayo de 2020	D-0160/2020	19 de noviembre de 2020	D-0404/2020
23 de marzo de 2020	D-0094/2020	27 de mayo de 2020	D-0163/2020	20 de noviembre de 2020	D-0405/2020
24 de marzo de 2020	D-0096/2020	29 de mayo de 2020	D-0169/2020	17 de diciembre de 2020	D-0416/2020
24 de marzo de 2020	D-0099/2020	01 de junio de 2020	D-0214/2020	dic-20	R-0309/2020
25 de marzo de 2020	D-0101/2020	18 de junio de 2020	D-0223/2020	29 de diciembre de 2020	D-0430/2020
2 de abril de 2020	D-0112/2020	30 de junio de 2020	D-0225/2020	09 de febrero 2021	D-0022/2021
3 de abril de 2020	D-0115/2020	02 de julio de 2020	D-0231/2020		
6 de abril de 2020	D-0117/2020	15 de julio de 2020	D-0327/2020		
13 de abril de 2020	D-0126/2020	16 de julio de 2020	D-0328/2020		
13 de abril de 2020	D-0127/2020				

B. Año 2021

2021	
09 de febrero 2021	D-0022/2021
22 de febrero 2021	D-0029/2021
04 de marzo de 2021	D-0035/2021
06 de marzo de 2021	D-0036/2021
10 de marzo 2021	D-0037/2021
26 de marzo 2021	D-0044/2021
05 de abril de 2021	D-0045/2021
20 de abril de 2021	D-0049/2021
27 de abril de 2021	D-0052/2021
30 de abril de 2021	D-0054/2021
08 de mayo de 2021	D-0059/2021
19 de mayo de 2021	D-0063/2021
12 de junio de 2021	D-0074/2021
21 de junio de 2021	D-0077/2021
4 de agosto de 2021	C-0226/2021
26 de agosto de 2021	CE-0114/2021
17 de septiembre de 2021	D-0118/2021
15 de diciembre de 2021	D-0181-021
23 de diciembre de 2021	D-0195/2021

8.3 Entrevista

A. Nivel Nacional encontramos:

- 1) ¿Cómo fue inicialmente la relación de la alcaldía de Bucaramanga con el nivel Nacional en el manejo de la pandemia?
- 2) ¿Considera usted que las diferentes fases y la apertura a nivel nacional se dieron de manera acertada considerando los diferentes momentos que vivía la ciudad en cuanto al aumento de casos?
- 3) ¿Cuáles fueron los principales retos, debilidades y fortalezas en cuanto a cooperación con el nivel nacional?
- 4) ¿Cuáles fueron los principales retos, debilidades y fortalezas en cuanto a coordinación?

B. Nivel Departamental:

- 1) ¿Cómo fue la relación con el nivel departamental en los diferentes momentos de la pandemia?
- 2) ¿Cuáles fueron los principales retos, debilidades y fortalezas en cuanto a cooperación con el nivel departamental?
- 3) ¿Cuáles fueron los principales retos, debilidades y fortalezas en cuanto a coordinación con el nivel departamental?

C. Nivel Municipal

- 1) ¿Cuáles fueron los actores institucionales, ONGS, empresa privada, sociedad civil que participaron en los diferentes momentos de la pandemia?
- 2) ¿Cómo fue la relación de la Alcaldía de Bucaramanga con estos actores?
- 3) ¿A nivel municipal cual fue el principal reto en cuanto a las relaciones con los diferentes actores en el manejo de la pandemia?

- 4) ¿Cuáles fueron los principales retos, debilidades y fortalezas en cuanto a cooperación?
- 5) ¿Cuáles fueron los principales retos, debilidades y fortalezas en cuanto a coordinación?
- 6) ¿Cómo fue el proceso de contratación para la gestión de la pandemia?
- 7) ¿Qué factores influyeron a la hora de elegir qué y con quién contratar para gestionar la pandemia?