

LA GOBERNANZA DE LAS EMERGENCIAS EN LAS CIUDADES Y LAS REGIONES

Iniciativa «La gobernanza de las emergencias»

Julio 2020



INFORME DE POLÍTICAS

LA INICIATIVA

Los Informes de Políticas forman parte de la iniciativa «La gobernanza de las emergencias en las ciudades y las regiones» (EGI por sus siglas en inglés), liderada por Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), Metropolis (la asociación mundial de grandes metrópolis) y LSE Cities de la London School of Economics and Political Science. **Esta iniciativa examina las dimensiones institucionales de una acción rápida y drástica como respuesta a emergencias globales.**

La iniciativa «La gobernanza de las emergencias en las ciudades y las regiones» pretende **ofrecer a las ciudades y gobiernos regionales información práctica, marcos apropiados, conocimientos y recursos para lidiar con las nuevas exigencias de la gestión de respuestas a emergencias.** En ese sentido, su objetivo es informar acerca de los grandes desafíos para la gobernanza que se encuadran cada vez más como emergencias complejas, especialmente pandemias y cambio climático. En este contexto, se entiende la gobernanza como el proceso mediante el cual se toman y se implementan las decisiones políticas públicas, entre las que se incluye el ejercicio de la autoridad política y administrativa para gestionar los asuntos relacionados con la jurisdicción. Los aspectos esenciales van desde asuntos de poder, representación y democracia hasta marcos institucionales, coordinación, administración multinivel, finanzas y participación de los diferentes actores. La gobernanza urbana y territorial engloba una variedad de modelos de coordinación entre diferentes actores responsables del gobierno de ciudades, metrópolis, regiones y territorios.

LOS INFORMES DE POLÍTICAS

Este Informe de Políticas es el primero de una serie de publicaciones trimestrales que se complementan con Notas Analíticas, más basadas en los datos y publicadas con mayor frecuencia. Si bien estas notas recopilan y analizan información correspondiente a la gobernanza de las emergencias a nivel local y regional, los Informes de Políticas se enfocan hacia propuestas prospectivas, la reorientación de agendas, la innovación en la gobernanza y el análisis crítico.

AGRADECIMIENTOS

Quisiéramos manifestar nuestro agradecimiento a los responsables de los gobiernos locales que han realizado aportaciones críticas a este Informe de Políticas durante esta época excepcional, así como a todas las ciudades que han respondido a la encuesta. Damos las gracias especialmente a los responsables de los gobiernos locales de Barcelona, Bogotá, Seúl y Gauteng que han dedicado tiempo de sus apretadas agendas para conversar acerca de las innovaciones sobre gobernanza que han estado testando como parte de sus labores de respuesta a la emergencia. Asimismo, deseamos dar las gracias a Diane Davis y a Graham Denyer Willis por contribuir con su estimulante artículo sobre soberanía urbana en la era de las pandemias.

PRESENTACIÓN DEL INFORME DE POLÍTICAS #01

A medida que el mundo pasa de las etapas iniciales de respuesta a la pandemia de la COVID-19 a una nueva fase, es el momento de identificar las lecciones que se pueden extraer de las diversas iniciativas de gobernanza que los gobiernos municipales y regionales han introducido durante los últimos seis meses.

Este Informe de Políticas combina una perspectiva global amplia sobre los diferentes tipos de innovaciones e iniciativas en la gobernanza de las emergencias que han desarrollado tanto ciudades como redes de ciudades de todo el mundo, con perfiles de cuatro casos específicos. La primera parte incluye lecciones que aparecieron durante una serie de Experiencias de Aprendizaje en Vivo globales, junto con un resumen de iniciativas y perspectivas de seguimiento de la COVID-19 a partir de una encuesta. La segunda parte estudia las innovaciones de gobernanza de las emergencias que se han testado durante los últimos meses en Barcelona (implicación de actores), Bogotá (comunicación), Gauteng (gobernanza multinivel) y Seúl (big data y tecnología). Asimismo, esta edición incluye un apartado especial en forma de perspectiva crítica sobre la «soberanía urbana en la era de las pandemias», ofrecida por Diane Davis, de la Universidad de Harvard, y Graham Denyer Willis, de la Universidad de Cambridge.

Principales hallazgos

La encuesta de la iniciativa «La gobernanza de las emergencias en las ciudades y las regiones» contó con la participación de 57 ciudades en 35 países, y reveló que:

- La innovación como parte de la respuesta a la COVID-19 era particularmente común en los ámbitos de gobernanza de las emergencias relativos al **(1) liderazgo y autoridad, (2) cooperación y colaboración de actores clave, y (3) tecnología de la información y gestión de datos.**
- La necesidad de información adicional y de referencias a prácticas innovadoras como parte de la respuesta a emergencias es la más destacada para el ámbito de **financiación y recursos.**

De las percepciones obtenidas a partir de los cuatro perfiles de casos de innovación en la gobernanza de las emergencias se pueden extraer las siguientes lecciones principales según las cuatro principales dimensiones de la gobernanza de las emergencias:

- **Cooperación y colaboración entre actores clave:** Barcelona experimentó con un nuevo método de toma de decisiones basado en el consenso para orientar su estrategia de recuperación de la COVID-19 mediante un mecanismo de gobernanza informal que no requirió ninguna adaptación de la legislación municipal existente. El Pacto por Barcelona pretende obviar las divisiones partidistas y las diferencias ideológicas para reunir a más de 200 actores urbanos en torno a la mesa para establecer un proceso cocreativo y participativo sobre temas transversales, en lugar de hacerlo desde

un enfoque más sectorial. Una de las contrapartidas de implicar a un elenco tan amplio de actores locales es la teórica dificultad para transponer visiones de alto nivel a propuestas políticas concretas. Barcelona ha demostrado que la voluntad política y la adopción del valor del compromiso puede ofrecer oportunidades para la creación de nuevas herramientas participativas de toma de decisiones, incluso en tiempos de crisis.

- **Comunicación y consulta:** Bogotá ha enmarcado su estrategia de comunicación sobre la COVID-19 en torno a un nuevo enfoque de política pública conocido como «cultura ciudadana», que pretende capacitar a los ciudadanos para que formen parte de la solución a los problemas de la ciudad. Este enfoque se centra en el intercambio de información y datos de un modo transparente y accesible, a la vez que se prioriza el dar voz y aprender de los ciudadanos. La ciudad utiliza la investigación social activa para comprender las necesidades y las inquietudes de sus ciudadanos y, en consecuencia, ajustar de este modo las políticas necesarias. Esto ha generado un sentimiento de corresponsabilidad en cuanto a las medidas de confinamiento entre el gobierno y la población. Asimismo, se ha fortalecido la confianza en el gobierno mediante la centralización de los canales de comunicación y mostrando honestidad acerca de los éxitos y fracasos de la respuesta a la emergencia.
- **Coordinación e integración:** Gauteng ha establecido con éxito un nuevo modelo operativo para la gobernanza multinivel de las emergencias que hace frente al desafío que supone la coordinación a la respuesta al coronavirus en el seno de un sistema de gobernanza primordialmente descentralizado. Este enfoque es innovador en el sentido en que establece una dirección estratégica cohesiva y unificada a nivel provincial que facilita una implementación coherente con el contexto a nivel local. La estrategia se implementa con las estructuras de gobernanza existentes y con otras de nueva creación, como los Consejos de Mando de Distrito sobre el Coronavirus. Las respuestas locales granulares se implementan mediante un alto nivel de recopilación de datos y análisis, así como a través de enfoques flexibles a la presupuestación de las emergencias para dar una respuesta ágil a las vulnerabilidades locales.
- **Tecnología de la información y gestión de datos:** Seúl ha aprovechado la flexibilidad institucional y la ausencia de una burocracia excesiva para adaptar las capacidades y estructuras tecnológicas existentes y desarrollar una estrategia de seguimiento rápida, precisa y transparente como respuesta a la emergencia de la COVID-19. Con el uso de big data, la estrecha colaboración con otras esferas de gobierno y la participación pública a través de tecnologías innovadoras, Seúl ha logrado mantener la transmisión del virus bajo control. Proteger a los usuarios de posibles violaciones de su derecho a la privacidad sigue representando una cuestión clave para la siguiente fase en las ciudades que utilicen el análisis de big data.

PARTE 1 – VISIÓN GENERAL: COVID-19 Y LA RESPUESTA DE GOBERNANZA URBANA

La primera parte de este informe de políticas representa el punto de partida de la iniciativa «La gobernanza de las emergencias en las ciudades y las regiones», y se basa en las conclusiones de tres visiones globales diferentes que arrojan luz sobre diferentes elementos de la respuesta a la emergencia de la COVID-19 en ciudades y regiones.

En primer lugar, las lecciones de las Experiencias de Aprendizaje en Vivo, organizadas por CGLU, Metropolis y ONU-Hábitat en los meses iniciales de la crisis actual, en las que se incluye una reflexión personal de la secretaria general de CGLU, Emilia Saiz, junto con un breve resumen de los desafíos y las innovaciones de la gobernanza tratados durante estas sesiones. En segundo lugar, perspectivas de 60 monitores relevantes de la COVID-19, que ofrecen información sobre ciudades que se citan con frecuencia como parte de las respuestas a la emergencia, así como los temas tratados de forma más común. En tercer lugar, conclusiones de la encuesta de la iniciativa EGI, con atención especial a los ámbitos de la gobernanza de las emergencias en los que se está dando un mayor grado de innovación, así como la identificación de las demandas específicas de información relativa a la gobernanza de las emergencias de las ciudades y regiones.

1.1 LECCIONES DE LAS EXPERIENCIAS DE APRENDIZAJE EN VIVO

En marzo de 2020, CGLU, Metropolis y ONU-Hábitat lanzaron una nueva iniciativa en forma de plataforma para el intercambio abierto de información entre responsables de formulación de políticas a nivel local que lidiaban con la emergencia de la COVID-19, conocida como «Experiencias de Aprendizaje en Vivo». A lo largo de varios meses, esta plataforma brindó un entorno virtual en el que los gobiernos regionales, municipales y locales podían compartir sus experiencias durante la gestión de la crisis. Más de 40 horas de estas conversaciones están disponibles en línea, con la participación de 268 ponentes de 97 ciudades y regiones de 50 países diferentes.

Abajo, Emilia Saiz, secretaria general de CGLU, reflexiona sobre las principales lecciones para el futuro de la gobernanza local que surgieron de las Experiencias de Aprendizaje en Vivo.

A lo largo de la pandemia, los líderes locales y regionales han estado al frente para mantener la prestación de servicios públicos esenciales, asegurar que sus ciudades, pueblos y territorios seguían funcionando, y evitar que la emergencia sanitaria desembocara en una crisis social profunda. Han garantizado la implementación de políticas nacionales y globales, han adaptado su operativa gubernamental y, sobre todo, se han erigido en centinelas de las expectativas y las preocupaciones de las comunidades.

Las Experiencias de Aprendizaje en Vivo se diseñaron para ofrecer un espacio de debate acerca de los desafíos más urgentes e inmediatos a los que las comunidades habían tenido que hacer frente en el contexto de la pandemia, y prestaron especial atención a ámbitos que pueden parecer no prioritarios durante una crisis sanitaria pero que son fundamentales, como la violencia urbana, la igualdad de género, los sistemas alimentarios y la movilidad. Los líderes locales y regionales confirmaron que la apertura de sendas para alcanzar una mayor igualdad social tendrá que ser una prioridad, y que están preparados para hacerse cargo de ello en el caso de que la acción de los gobiernos nacionales sea insuficiente.

Si los gobiernos locales y regionales trabajan para conseguir moratorias para el alquiler, si toman medidas para garantizar que las personas se queden en sus casas, si se colocan a la vanguardia de la prestación de servicios, ¿qué dice esto de su papel durante la recuperación? Los gobiernos locales han estado implementando directrices que les han llegado de otros niveles de gobierno de forma continuada, pero los debates nacionales sobre la recuperación suelen obviar este papel fundamental de la implementación. Por otro lado, estos debates prestan una atención insuficiente a las inversiones necesarias para garantizar que los gobiernos locales puedan seguir prestando un apoyo eficaz a sus comunidades en los difíciles meses que quedan por delante.

En lugar de esperar a que los gobiernos nacionales tomen cartas en el asunto, las ciudades se están asociando para encontrar soluciones, compartir sus éxitos y fracasos, y luchar por un lugar en la mesa de las deliberaciones internacionales. Estos esfuerzos vienen motivados por un espíritu de solidaridad entre territorios; se aseguran de que las ciudades y poblaciones más pequeñas no quedan atrás y de que existe una colaboración mutua frente a esta crisis compartida.

A raíz de las Experiencias de Aprendizaje en Vivo, queda claro que es necesaria una mayor claridad sobre qué es una emergencia, una pregunta que la iniciativa EGI abordará directamente. Un mejor entendimiento sobre esta cuestión tendrá un impacto en las reformas de las estructuras institucionales tradicionales y nos permitirá desarrollar nuevos instrumentos de gobernanza para garantizar que las áreas urbanas estén preparadas para dar una respuesta adecuada a estos desafíos.

Será necesario estudiar minuciosamente las consecuencias a medio y largo plazo de las políticas de emergencias, no únicamente sobre cómo las recibe la población en general sino según su impacto real y en qué modo da forma a las instituciones existentes. El efecto de la pandemia en la democracia y el modo en que esta se ha menoscabado a causa de la toma de decisiones durante la emergencia representa una fuente de preocupación, no solo para los líderes locales y regionales sino también para las personas a las que prestan servicio.

El papel de los gobiernos intermedios, como son las provincias, las regiones y las áreas metropolitanas, no ha quedado clara en muchas partes del mundo, lo cual ha podido ir en detrimento de una respuesta efectiva a la crisis. Las lagunas en el uso de los datos locales y territoriales, sumadas a unos mecanismos de consulta insuficientes, son una cuestión que ha aparecido con frecuencia en las conversaciones. Por último, la relación entre gobiernos de cualquier tipo y la sociedad civil debe transformarse en el futuro inmediato para poder alcanzar una recuperación que dé respuesta a las necesidades de nuestras comunidades.

Teniendo en cuenta todo esto, junto con las lecciones aprendidas durante estas experiencias, hemos elaborado un **Decálogo para la era pos-COVID-19**, formado por diez recomendaciones que orientarán nuestra labor de incidencia en el futuro, con la colaboración de la sociedad civil y de asociados internacionales. Será indispensable un enfoque multidisciplinar para ayudarnos a llevar a cabo una labor de recuperación que no deje a nadie atrás.

Las Experiencias de Aprendizaje en Vivo ofrecen indicios acerca de los desafíos prioritarios para la gobernanza y la innovación para las ciudades y los gobiernos regionales que participaron, las cuales aparecen representadas en las Figuras 1 y 2, e ilustran la frecuencia con la que surgieron los diferentes desafíos e innovaciones durante las diferentes sesiones de aprendizaje en vivo. Este análisis incluye únicamente cuestiones generales y transversales, y no solo las relativas a problemas urbanos o a sectores políticos en específico.

En cuanto a los desafíos para la gobernanza de las emergencias en su conjunto, la dificultad de trabajar entre diferentes niveles de gobierno fue la más recurrente (Figura 1). Los representantes de gobiernos regionales, municipales y locales debatieron acerca de la coordinación de las estrategias de respuesta con otras instituciones gubernamentales, aquejadas a menudo de tensiones políticas, de problemas de desinformación y de falta de liderazgo a nivel nacional. Otros desafíos a la gobernanza guardan relación con las limitaciones que encuentran los gobiernos subnacionales en su respuesta a las emergencias como consecuencia de la falta de recursos o de marcos propicios. La falta de información útil y fiable, así como la burocracia inflexible, el presupuesto público insuficiente y la falta de autonomía también fueron cuestiones recurrentes.

Ante todo, las Experiencias de Aprendizaje en Vivo han permitido el intercambio de innovaciones sobre gobernanza como respuesta a la crisis de la COVID-19. A lo largo de las diferentes sesiones aparecieron ámbitos prioritarios de la gobernanza de las emergencias para los cuales el establecimiento de nuevas prácticas era especialmente acuciante. Los ámbitos que más se mencionaron fueron los relativos a la comunicación y la consulta con la ciudadanía, así como la participación y la inclusión públicas. Ello demuestra que, incluso en el contexto de una emergencia compleja, los gobiernos municipales y regionales fueron capaces de encontrar maneras de consultar a los ciudadanos y facilitar su participación como parte de la respuesta a la emergencia.

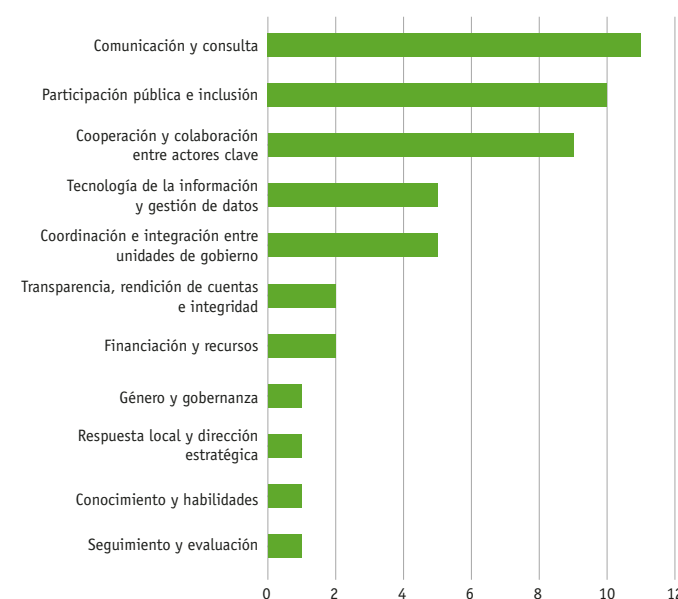
Figura 1: Desafíos a la gobernanza identificados durante las Experiencias de Aprendizaje en Vivo

Número de menciones por parte de las ciudades y regiones participantes



Figura 2: Innovaciones en la gobernanza de las emergencias identificadas durante las Experiencias de Aprendizaje en Vivo

Número de menciones por parte de los gobiernos en cuanto a los ámbitos principales de gobernanza de las emergencias



1.2 PERSPECTIVAS DE LOS MONITORES GLOBALES Y LA ENCUESTA DE LA INICIATIVA EGI

Esta subsección resume brevemente los enfoques geográfico y temático de las plataformas y recursos internacionales de conocimientos a disposición de los responsables de la toma de decisiones a nivel municipal y regional en ayuda a la respuesta ante la crisis, para después determinar la brecha entre las necesidades de información y las innovaciones sobre gobernanza existentes, que podrían ofrecer nuevas perspectivas y experiencias relacionadas con la gobernanza de las emergencias.

La información aquí contenida se extrae de las Notas Analíticas #01¹ y #02 de la iniciativa EGI. Asimismo, estas publicaciones ofrecen un debate más detallado sobre las conclusiones que se relatan a continuación.

Los 60 monitores de la COVID-19 analizados con un componente de gobernanza subnacional más relevantes incluyen las experiencias de ciudades en Europa y América del Norte, una sobre-representación que puede explicarse en parte por el hecho de que un gran número de las organizaciones que generan estos recursos se encuentran en el norte global (Figura 3). Más allá del desequilibrio geográfico y una especial infrarrepresentación de ciudades asiáticas, las ciudades sobre las que se dispone de más datos son los primeros epicentros del virus (Milán, París, Madrid y Nueva York), así como ciudades que cuentan con una conexión directa con las organizaciones de seguimiento (Bogotá, Buenos Aires y Atenas).

¹ La Nota Analítica #01, publicada en junio de 2020, se centra en el gran número de recursos en línea sobre la COVID-19 que son relevantes para los responsables de toma de decisiones a nivel municipal y regional implicados en la respuesta a la emergencia. El análisis estaba concebido para sistematizar estos recursos, dotarlos de coherencia para estos responsables e identificar las lagunas de información para las que sería más útil investigar con mayor intensidad. Las conclusiones se extrajeron de una lista de 60 monitores destacados de la COVID-19 con un componente de gobernanza subnacional.

Figura 3: Principales ciudades de los monitores de la COVID-19

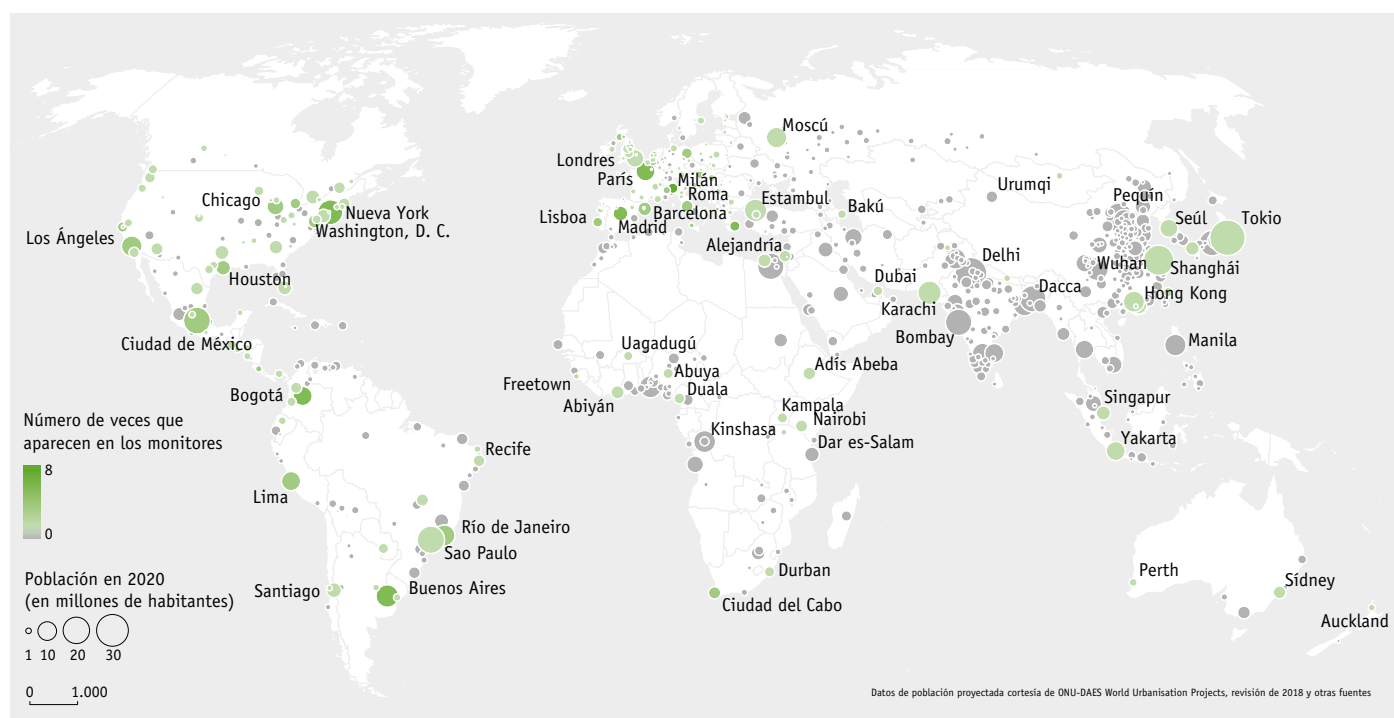


Figura 4: Foco temático de los monitores de la COVID-19

Unidades: número de monitores

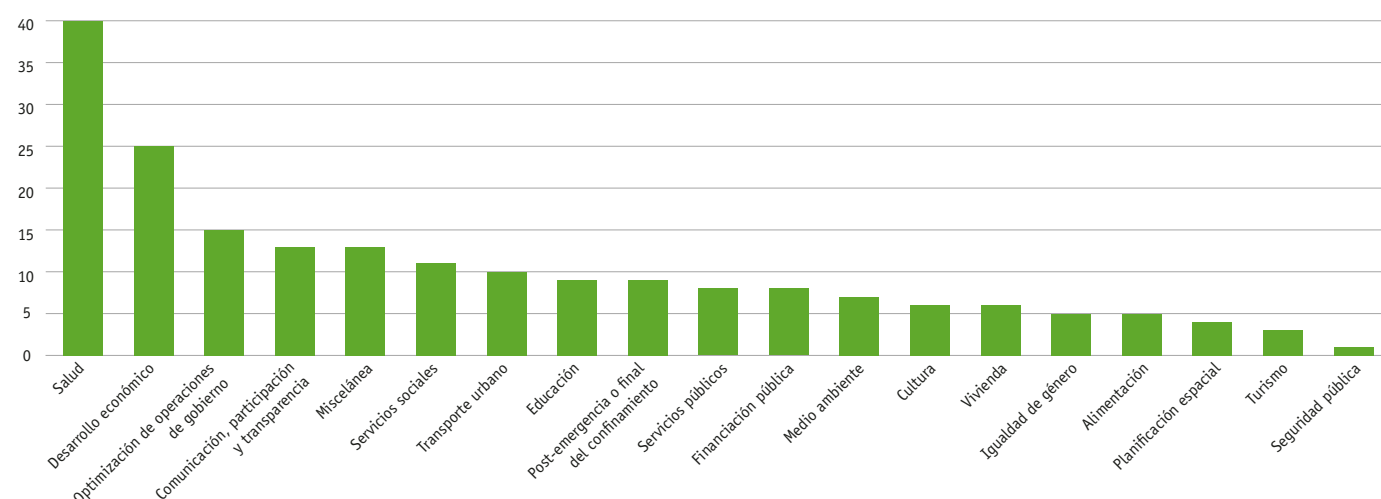
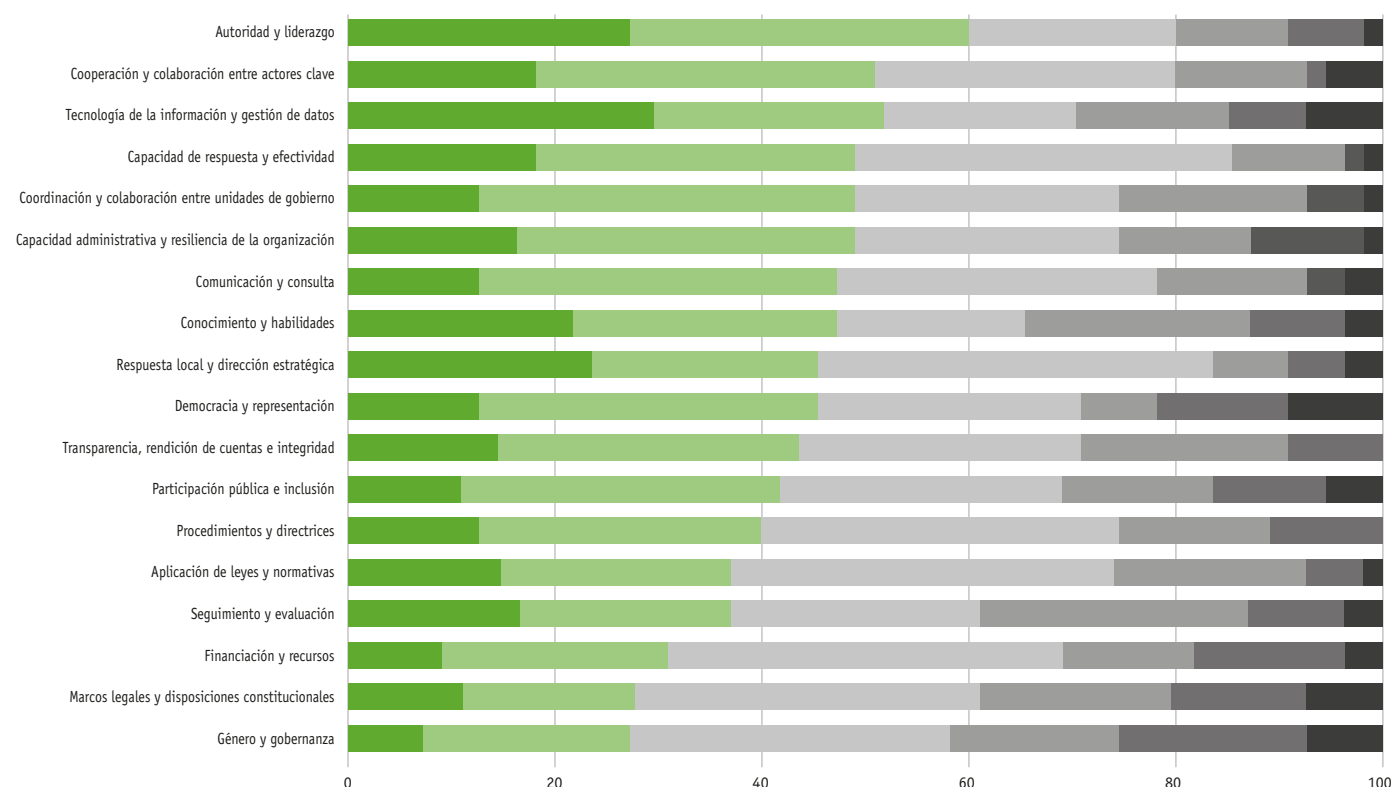


Figura 5: Innovaciones por ámbito de gobernanza de las emergencias

Grado de innovación según las ciudades/regiones encuestadas (verde oscuro = sumamente innovador; negro = nada innovador).



En cuanto al enfoque temático, los monitores se centran primordialmente en las respuestas políticas a la emergencia. Si bien cubren una amplia variedad de temas, se presta especial atención a los ámbitos relacionados con la salud, seguidos por el desarrollo económico, tal y como se puede observar en la Figura 4. La mayor parte de estos recursos tienen una naturaleza meramente descriptiva, y es más difícil encontrar análisis estadísticos, recuentos cualitativos de intervenciones e informes políticos. Existe una laguna de información sobre gobernanza cuantificable, ya que únicamente 4 de los 60 monitores proporcionan información amplia y actualizada específicamente sobre la gobernanza y las disposiciones institucionales.

Una investigación complementaria basada en una encuesta global de 57 ciudades y regiones en 35 países ofrece un mejor entendimiento de las innovaciones sobre gobernanza urbana que han aparecido en esta muestra, a raíz de sus respuestas a la crisis de la COVID-19 (Figura 5)². Un nivel considerable de innovaciones autoidentificadas tienen que ver con el liderazgo y autoridad durante la respuesta a la emergencia, según notificaron un 60 por ciento de las ciudades y regiones encuestadas. Esta innovación se refiere a la muestra de un liderazgo y una autoridad sólidos al frente de la respuesta a la emergencia, proporcionando así seguridad tanto a ciudadanos como a otros agentes y niveles de gobierno. En este caso se puede incluir, sin ir más lejos, la creación de nuevas plataformas de liderazgo para informar e involucrar a los ciudadanos, o el establecimiento de nuevas coaliciones de líderes, como el uso de líderes comunitarios o religiosos locales para informar a las comunidades acerca de los peligros de la infección y la importancia de obedecer las directrices.

Los cinco ámbitos de gobernanza de las emergencias que cuentan con innovaciones en prácticamente la mitad de las ciudades y regiones encuestadas son la cooperación y colaboración entre actores clave³, tecnología de la información y gestión de datos⁴, capacidad de respuesta y efectividad⁵, y capacidad administrativa y resiliencia de la organización⁶.

Por el contrario, se registran menos innovaciones en ámbitos de gobernanza de las emergencias como financiación y recursos⁷, género y gobernanza⁸, y marcos legales y disposiciones constitucionales⁹. Esta falta de innovación puede explicarse por las prioridades políticas divergentes o la naturaleza de esta emergencia en particular. Los gobiernos urbanos pueden tener la capacidad de priorizar determinadas cuestiones, especialmente durante una emergencia, pero están particularmente limitados en los casos en los que se hacen cargo otros niveles de gobierno.

² Los detalles están disponibles en la Nota Analítica #02 de la iniciativa EGI.

³ La introducción de medidas efectivas para la cooperación y la colaboración entre actores clave del sector, público, el sector privado o el tercer sector. Por ejemplo, un grupo de trabajo conjunto que gestione un servicio de movilidad seguro entre tren, autobús, taxi y otros operadores de movilidad.

⁴ El uso innovador de datos e información asistido por tecnología digital para llevar a cabo una respuesta a la emergencia efectiva, proporcional y dirigida, como el uso de datos de código abierto en relación con la propagación de las infecciones.

⁵ Cambios que garanticen una respuesta efectiva, flexible y oportuna del gobierno de la ciudad a la emergencia, tanto al inicio como a lo largo del desarrollo de la situación, como la suspensión temporal de procedimientos de contratación para asegurar que los recursos puedan utilizarse de forma más flexible en la respuesta a emergencias.

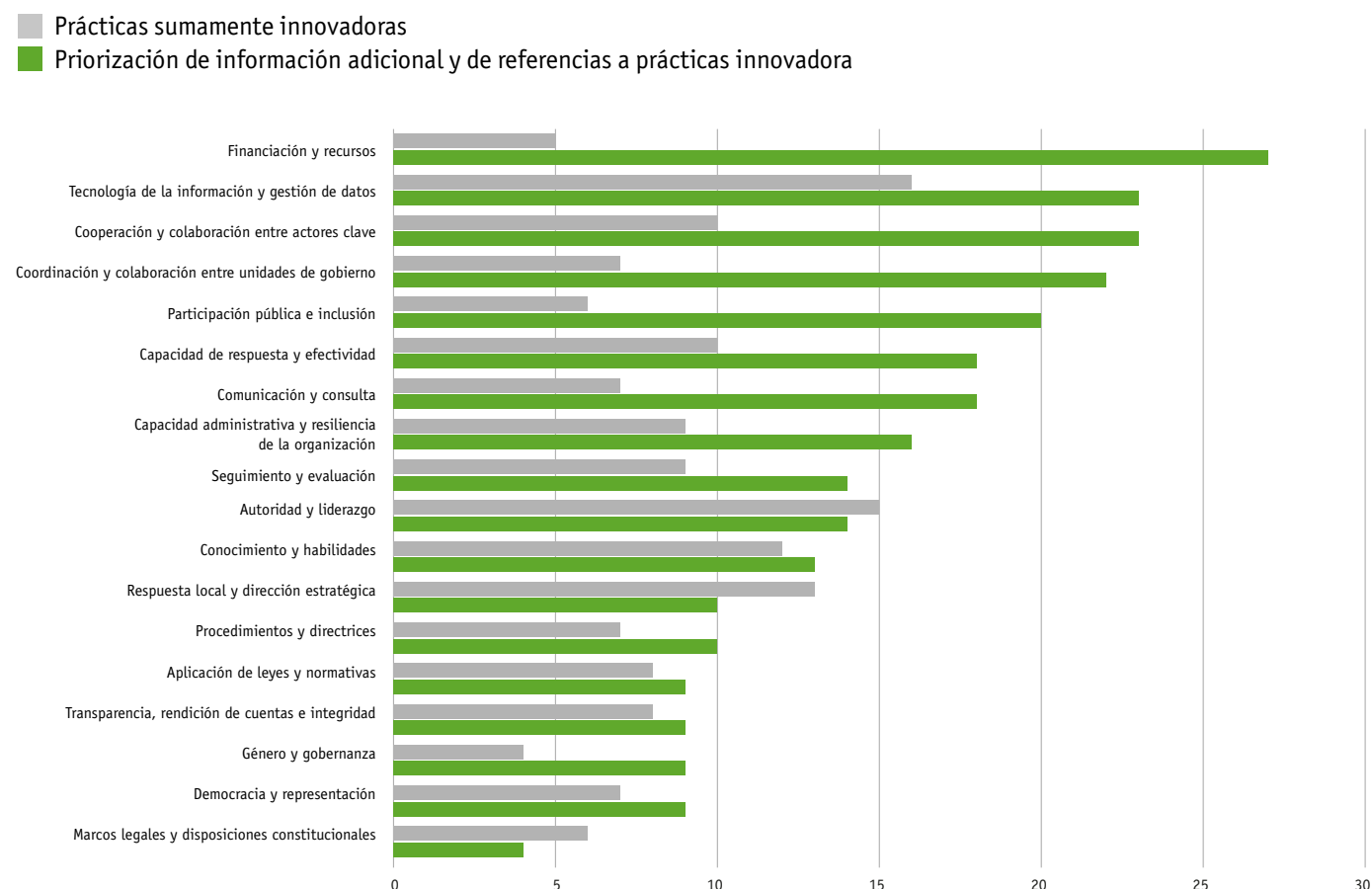
⁶ Por ejemplo, cambios en la estructura gubernamental (designación específica de responsabilidades, tareas, funciones, etc.), recursos humanos (capacidades, contratación, formación, bienestar, etc.) o sistemas y herramientas (listas de verificación, herramientas de TIC, manuales, etc.) que aumenten la capacidad del gobierno de la ciudad para gestionar y mantener su funcionamiento interno durante una emergencia, como ofrecer personal para trabajar en la respuesta a la pandemia, al bienestar y a los servicios de apoyo.

⁷ Facilitar recursos adicionales innovadores y flexibles (ya sean financieros, sanitarios, de personal o de otra índole), o aplicar técnicas innovadoras que permitan una presupuestación eficiente de estos recursos para una respuesta a emergencias efectiva, como negociar con fábricas locales para reorientar de sus líneas de producción hacia la fabricación de material médico.

⁸ Por ejemplo, la integración de la perspectiva de género en la respuesta a las emergencias y a los planes de recuperación para garantizar una respuesta con perspectiva de género que reconozca que las mujeres sufren el impacto del virus y de las medidas de respuesta de forma diferente, y asegurar que no se ven afectadas por la emergencia de forma desproporcionada, como mediante la creación de un grupo de trabajo que vigile la situación de las mujeres vulnerables durante el confinamiento.

⁹ La incorporación de enmiendas a los marcos legales municipales o regionales que habiliten una respuesta efectiva ante situaciones de emergencia, como pueden ser las enmiendas a las ordenanzas ciudadanas para permitir una rápida reasignación del presupuesto durante una emergencia, o bien las modificaciones permanentes a las leyes de planificación de emergencias para establecer un marco para la gestión de emergencias concomitantes, en el caso de que sucedan.

Figura 6: Necesidades prioritarias de información y de prácticas innovadoras por ámbito de gobernanza de las emergencias



Uno de los principales intereses de este Informe de Políticas es identificar para qué ámbitos de gobernanza de las emergencias es relevante más información y referencias sobre prácticas innovadoras. Las ciudades manifestaron una demanda específica de ideas acerca de financiación y recursos, una clara prioridad para prácticamente la mitad de ellas. Existe una demanda significativa de innovaciones relativas a la tecnología de la información y gestión de datos; cooperación y colaboración entre actores clave; coordinación e integración¹⁰, y participación pública e inclusión¹¹. Un 30 % de las ciudades y regiones consideran estos ámbitos una prioridad.

Asimismo, la Figura 6 ilustra la relación de coincidencia entre esta demanda de información con respecto a la frecuencia de innovaciones dentro del mismo ámbito de gobernanza de las emergencias. La coincidencia es evidente en ámbitos como la tecnología de la información y gestión de datos; autoridad y liderazgo, y conocimiento y habilidades¹², en los que los niveles de interés y de prácticas innovadoras es similar. Por el contrario, existe una demanda de información acerca de los ámbitos de financiación y recursos; participación pública e inclusión, y comunicación y consulta¹³, para los cuales existen muchas menos prácticas innovadoras y experiencias que puedan compartirse entre ciudades a nivel internacional.

Estos datos establecen una importante priorización de las próximas actividades de investigación para la iniciativa EGI: reducir algunas de las lagunas de conocimientos existentes e identificar prácticas innovadoras en los ámbitos de gobernanza de las emergencias que sean de mayor utilidad para los responsables de la toma de decisiones a nivel local y regional. Para este informe de políticas, estas conclusiones son la base para la elección de los cuatro perfiles de casos de innovación en la gobernanza que se presentan en la Parte 2.

¹⁰ La introducción de medidas efectivas para coordinar e integrar las medidas ante emergencias entre los diferentes niveles de gobierno (nacional, estatal, municipal, etc.) y los diferentes departamentos (salud, vivienda, seguridad social, etc.). Por ejemplo, la creación de un órgano conjunto con otros gobiernos subnacionales para adquirir y distribuir equipamiento médico según las necesidades de la región.

¹¹ Por ejemplo, el uso de técnicas novedosas de participación pública para involucrar a los ciudadanos en el diseño de la respuesta a las emergencias y a la recuperación, y garantizar que esta respuesta es inclusiva y contempla las necesidades de todas las secciones de la sociedad, como la creación de comités vecinales de respuesta, en contacto constante con los funcionarios de la ciudad.

¹² El establecimiento y el uso de conocimientos y habilidades innovadoras para informar acerca de la respuesta a emergencias, como puede ser la creación de programas virtuales de capacitación específicos y de mecanismos de tutoría entre personal experimentado en la respuesta ante emergencias y otros compañeros con conocimiento y experiencia previa limitados.

¹³ El uso de nuevos canales de comunicación y consulta con los ciudadanos y otros actores, como puede ser el uso regular de encuestas ciudadanas en línea para comprender mejor las dificultades asociadas al distanciamiento social y a las medidas de confinamiento.

PARTE 2 – PERFILES DE CASOS: INNOVACIONES EN LA GOBERNANZA DE LAS EMERGENCIAS

Esta parte presenta cuatro innovaciones para la gobernanza de las emergencias que se han aplicado en ciudad y regiones como parte de sus respuestas a la crisis de la COVID-19. Estas innovaciones han establecido un consenso en torno a una labor de recuperación estratégica (Barcelona, España), comunicación con sus ciudadanos (Bogotá, Colombia), gobernanza multinivel (Gauteng, Sudáfrica) y el uso de datos y tecnología (Seúl, República de Corea). Cada uno de estos casos se presenta mediante perfiles breves y estandarizados.

Estos perfiles están basados en entrevistas realizadas a responsables destacados de los gobiernos locales y regionales involucrados en la respuesta a las emergencias y en una investigación documental adicional. Ofrecen información de primera mano acerca de la experiencia de gestionar la emergencia de la COVID-19 durante los últimos meses y extrae lecciones que pueden ser de interés para otros gobiernos locales. Dado el rápido desarrollo de la actual situación de emergencia, estos perfiles de casos dependen en gran medida de las perspectivas y las experiencias personales de un pequeño número de individuos al frente de la gestión de la emergencia en sus respectivas ciudades. En este sentido, no deben ser considerados como perfiles completos o concluyentes de la respuesta a emergencias en una ciudad o región en particular, sino capturas coyunturales de enfoques innovadores de gobernanza que han surgido a raíz de la crisis y cómo las han vivido las personas involucradas en su diseño y su implementación.

Estos perfiles demuestran que los gobiernos locales de todo el mundo han respondido a la crisis de la COVID-19 con creatividad y determinación, **han replanteado las estructuras institucionales existentes** para hacer frente a los desafíos que han ido apareciendo, **y han sido pioneros a la hora de utilizar nuevas formas de comunicación y de toma de decisiones**. Todavía es pronto para saber cuántas de estas innovaciones en la gobernanza trascenderán a esta emergencia y pasarán a formar parte estable de la gobernanza urbana.

Algunos de los temas que se repiten con frecuencia en los cuatro perfiles son la **importancia de colaborar estrechamente con las comunidades locales**, no solo para asegurarse de que las nuevas políticas responden a necesidades locales, sino para engendrar un **sentimiento de apropiación** de las nuevas medidas implementadas para contener la propagación de la enfermedad. La importancia de contar con **datos y análisis de alta calidad** ha aparecido repetidamente, no únicamente para llevar un seguimiento de la enfermedad, sino también para comprender la efectividad de las medidas específicas y las necesidades e inquietudes de las comunidades.

Los gobiernos que aparecen en este estudio tuvieron en cuenta la relevancia de mantener un **nivel alto de confianza entre la Administración y la población** durante este periodo complicado y tenso, así como la facilidad con la que las medidas de emergencia pueden entrar en conflicto con las libertades democráticas, lo cual requiere un nivel aún más intenso de vigilancia y de **compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas**.

Otro aspecto recurrente es la flexibilidad que han mostrado los gobiernos locales a la hora de **adaptar las estructuras institucionales existentes** para respaldar de forma efectiva las nuevas medidas de gobernanza de las emergencias, basadas tanto en experiencias previas dentro del gobierno como a través de la **participación abierta de nuevos agentes** del sector privado y el tercer sector. Los gobiernos locales han dado un paso adelante de un modo significativo, pero son conscientes de que, dada la magnitud sanitaria, económica y social de la crisis, no pueden gestionar la situación por sí mismos: la pandemia es un **problema compartido que requiere una responsabilidad y soluciones compartidas**.

2.1 EL PACTO POR BARCELONA: DESARROLLO DE UN CONSENSO MUNICIPAL PARA ORIENTAR LA RECUPERACIÓN DE LA COVID-19

Resumen administrativo de la ciudad: municipio de Barcelona

Población – ciudad / área metropolitana (2019) ^a	1,3 M / 5,6 M
Área total (ciudad) ^a	102 km ²
PIB per cápita (2016) ^b	43.700 €
Presupuesto de la ciudad (2019) ^c	2.600 M €
Porcentaje del presupuesto generado por la ciudad (2019) ^d	43 %
Liderazgo	Alcaldesa elegida indirectamente (Ada Colau, Barcelona En Comú, 2015–actualidad)
Ayuntamiento	Consejo municipal con 41 concejales electos por sufragio directo
Participación electoral (2019) ^e	66 %
Personas trabajando para el gobierno municipal (2019) ^f	14.400
Esferas de gobernanza (de local a supranacional)	10 distritos, Municipio de Barcelona, Área Metropolitana de Barcelona, Diputación de Barcelona, Comunidad Autónoma de Cataluña, España, Unión Europea

Estado de la COVID-19 en el municipio de Barcelona*

Primer caso notificado – Barcelona ^g	31/01/2020
Casos confirmados ^g	17.735
Número de fallecidos – Barcelona ^g	4.276
Casos confirmados – España ^h	267.551
Casos por 1 M – España ⁱ	5.722
Fallecimiento por 1 M – España ^j	608

*a 23/07/20

Dimensión de la gobernanza de las emergencias: Cooperación y colaboración entre actores clave

Este perfil está basado en una entrevista realizada en julio de 2020 a Laia Bonet, teniente de alcalde de Barcelona y responsable del Área Agenda 2030, Transición Digital, Deportes y Coordinación Territorial y Metropolitana, y Relaciones Internacionales.

Resumen

El Pacto por Barcelona es un proyecto municipal para el desarrollo de una hoja de ruta colectiva de respuesta a la emergencia de la COVID-19. El gobierno municipal lanzó el Pacto en abril de 2020 a través de una serie de mesas redondas virtuales que dieron cita a más de 200 grupos de actores de todos los partidos políticos, del sector privado, sindicatos, universidades, ONG y organizaciones de la sociedad civil. El objetivo es definir de forma colectiva los principios que deben guiar la recuperación de la crisis económica en los próximos 18 meses. Cinco grupos de trabajo, con representación de diversos sectores, desarrollaron medidas esenciales de implementación que se agruparon en un único plan estratégico municipal. El Pacto por Barcelona se publicó formalmente el 21 de julio de 2020, firmado por la mayor parte de los actores participantes, si bien hubo participantes que criticaron el documento por ser demasiado general y por no contar con un presupuesto o calendario claros adjuntos a las medidas propuestas.

¿Cuáles son los objetivos principales?

El objetivo del Pacto por Barcelona es el de **alcanzar un consenso entre la amplia variedad de actores municipales** para trazar un camino hacia la recuperación de la crisis de la COVID-19. Esta estructura de toma de decisiones ensalza la **importancia del diálogo y la corresponsabilidad de todos los participantes a la hora de trasladar esa visión para la ciudad a políticas y programas concretos**. En el centro del Pacto por Barcelona se sitúan diez principios que estructuran la visión, así como diez objetivos prioritarios definidos y acordados por todas las partes interesadas¹⁴. Durante los próximos 18 meses, estas diez prioridades guiarán el desarrollo de las medidas y acciones de recuperación, con un presupuesto municipal para la recuperación económica y social de la ciudad.

¿A qué desafíos para la gobernanza están dirigidos?

El Pacto de Barcelona aparece a raíz del reconocimiento de que la magnitud de las crisis sanitarias, sociales y económicas exigirán enfoques nuevos y audaces basados en una visión del futuro de la ciudad compartido con un amplio sector de la ciudadanía. En Barcelona, esto suponía superar las barreras de las **divisiones partidistas y las diferencias ideológicas** para generar un consenso real en torno a los objetivos estratégicos. Los mecanismos de gobernanza preexistentes en Barcelona suelen requerir la aprobación de una ley municipal para decidir quién puede tomar parte en consejos participativos. Estos mecanismos han demostrado ser demasiado inflexibles y obsoletos como para seguir el ritmo y la escala de la emergencia actual. A diferencia de estas **estructuras de toma de decisiones a menudo lentas y estrictas**, el Pacto por Barcelona ha logrado crear con éxito un mecanismo flexible y participativo que no necesita modificar las leyes y ordenanzas existentes.

¿Cuáles son los actores implicados?

La ciudad de Barcelona ha reunido a un amplio elenco de actores municipales para crear el Pacto por Barcelona. Entre ellos se encuentran tenientes de alcalde, representantes de los siete partidos políticos que forman el consejo municipal y más de 200 actores de una diversa gama de sectores económicos, sociales, culturales, educativos y científicos⁸. Un primer grupo formado por el gobierno y varios actores de la sociedad civil se centraron en identificar medidas concretas para reactivar la economía y fortalecer el tejido social de la ciudad, mientras que un segundo grupo formado por los siete partidos políticos con representación en el consejo municipal trabajaron en un nuevo consenso para elaborar un presupuesto municipal para los próximos 18 meses.

¿En qué sentido(s) es innovador?

El Pacto por Barcelona es un **proceso cocreativo, participativo e inclusivo** que conecta a diversos actores que de otro modo no habrían colaborado para establecer una visión estratégica para la ciudad. La ciudad ha realizado el esfuerzo de **invitar a nuevos actores a la mesa** que anteriormente no habían tomado parte en procesos participativos formales o bien que no habían interactuado entre ellos, como pueden ser agentes de economía digital del sector privado, entidades comunitarias y organizaciones internacionales establecidas en la ciudad, como CGLU y Metropolis. Se prestó atención especial a incluir activamente a organizaciones de base para garantizar el fortalecimiento de la cohesión social en todos los sectores de la sociedad.

«El proceso de generar consenso entre todos los actores municipales y políticos es tan importante como el resultado en sí.»

Para gestionar la complejidad de coordinar este ambicioso grupo de actores y de romper con los tradicionales silos políticos, la labor general de desarrollar una hoja de ruta de recuperación se subdividió en una «**mesa principal**» con **cinco grupos de trabajo temáticos** (recuperación económica; economía digital; modelo urbano; derechos sociales, y cultura, educación, ciencia, internacional y deportes). Los grupos de trabajo alentaron la participación de un número de actores aun mayor, que contribuyó a las áreas temáticas según sus intereses y su experiencia.

Desde el inicio, la ciudad hizo hincapié en las **ideas de corresponsabilidad y de apropiación**. Tras acordar un conjunto de prioridades, cada agente se responsabiliza de comunicar los mensajes principales del pacto y de canalizar la implementación en su propio sector. Para potenciar la apropiación general del proceso, Barcelona ha trabajado para asegurar que todos los actores tuvieran la oportunidad de aportar propuestas y de contribuir con la cocreación del pacto. Como muestra de su compromiso con la inclusión, el municipio invitó a partidos de la oposición a dirigir los diferentes grupos de trabajo, reconociendo así la importancia decisiva de la representación, la colaboración y el compromiso en los procesos de toma de decisiones.

¿Qué lecciones se pueden extraer?

Barcelona ha demostrado que, **con flexibilidad y voluntad política, es posible hacer las cosas de otra manera en cuanto a mecanismos participativos de gobernanza**. Este proceso ha permitido a la ciudad aprender nuevas formas de trabajar que anteponen la coordinación, la solidaridad, la colaboración y el compromiso entre diferentes sectores de la sociedad, partidos políticos y departamentos del gobierno. Estos nuevos procesos de toma de decisiones quizás no habrían tenido tanto éxito fuera del contexto urgente de la pandemia, pero las lecciones de esta experiencia alimentarán otros procesos participativos en la ciudad, ya que algunos de los actores de los grupos de trabajo han solicitado mantener abiertos estos espacios para asegurar el seguimiento y los intercambios en el futuro.

«Incluso en una situación difícil, hemos encontrado una oportunidad para aprender y experimentar.»

¹⁴ Los diez objetivos prioritarios del Pacto por Barcelona son: 1. Reactivar y fortalecer el tejido productivo y comercial de Barcelona, como eje dinamizador de la economía y creador de ocupación. 2. Apostar por sectores económicos resilientes e innovadores, favoreciendo la diversificación, gracias a la aceleración de la transformación digital y a la capacidad tecnológica de la ciudad. 3. Impulsar la acción comunitaria reforzando los servicios sociales y la articulación con el tejido social y de entidades para responder a la crisis y a las nuevas vulnerabilidades que se añaden a las desigualdades existentes, apostando por el papel de la asistencia en nuestra sociedad. 4. Convertir la vivienda en una respuesta económica, social y ambiental a la crisis. 5. Fortalecer el sistema sanitario y biomédico de la ciudad para contribuir a mejorar la salud de la ciudadanía y a consolidar Barcelona como una ciudad avanzada, segura y referente en el ámbito sanitario. 6. Avanzar hacia un nuevo modelo urbano más basada en la proximidad, dando un nuevo impulso a la movilidad sostenible, a la reducción de las emisiones y a la renaturalización, y reafirmando el compromiso para hacer frente a la emergencia climática. 7. Apostar por construir un sistema educativo y una red educadora que garantice la igualdad de oportunidades y constituya una herramienta básica para garantizar la igualdad social. Potenciar el capital científico de la ciudad, el valor que tiene para definir estrategias de futuro y consolidar Barcelona como espacio de investigación. 8. Promover el acceso a la cultura, fortalecimiento del capital cultural y creativo de la ciudad como patrimonio de primer nivel de Barcelona, factor de cohesión y de proyección internacional. 9. Garantizar el acceso universal de toda la ciudadanía al deporte como herramienta de salud y de construcción de redes asociativas. 10. Consolidar el rol activo de Barcelona en el contexto internacional, apostando por las redes de ciudades, la cooperación y el multilateralismo.

2.2 CULTURA CIUDADANA DE BOGOTÁ: GENERAR CONFIANZA A TRAVÉS DE LA COMUNICACIÓN ABIERTA

Resumen administrativo de la ciudad: Bogotá Distrito Capital, Colombia

Población – ciudad ^k / área metropolitana ^k (2019)	7,4 M/10,7 M
Área total ^l	1.595 km ²
PIB per cápita (2018) ^m	€7,109 (30.6 M COP)
Presupuesto de la ciudad (2020) ⁿ	4.400 M € (18.93 B COP)
Porcentaje del presupuesto generado por la ciudad (año) ⁿ	57.3 %
Liderazgo ^o	Alcaldesa electa por sufragio directo (Claudia López Hernández, Alianza Verde, 2020)
Ayuntamiento ^o	Consejo municipal con 45 concejales electos por sufragio directo
Participación electoral en Colombia (2019) ^p	55 %
Personas trabajando para el gobierno municipal (2020) ^q	60.500
Esferas de gobernanza (de local a supranacional)	20 juntas administrativas locales, Bogotá Distrito Capital, Departamento de Cundinamarca, Colombia

Estado de la COVID-19 del municipio de Bogotá*

Primer caso notificado – Bogotá ^r	06/03/2020
Casos confirmados – Bogotá ^s	70.849
Número total de fallecidos – Bogotá ^s	1.794
Casos confirmados en Colombia ^s	218.428
Casos por 1 M en Colombia ^t	3.994
Fallecimientos por 1 M en Colombia ^u	149

* a 23/07/2020

Dimensión de la gobernanza de las emergencias: Comunicación y consulta

Este perfil está basado en una entrevista realizada en julio de 2020 a Luz Amparo Medina Gerena, directora de Relaciones Internacionales de Bogotá Distrito Capital.

Resumen

Desde los momentos iniciales de la crisis de la COVID-19, la estrategia de comunicación de Bogotá ha promovido la conversación recíproca entre el gobierno de la ciudad y la ciudadanía, con el ánimo de fomentar la sensibilidad y la responsabilidad individual para con las medidas que se habían introducido. Esto se basa en un enfoque de políticas públicas más amplio que la alcaldesa recientemente elegida ha presentado como una nueva «cultura ciudadana». Sin ir más lejos, y antes del confinamiento a escala nacional a finales de marzo, Bogotá llevó a cabo un «simulacro de confinamiento» para ayudar tanto a funcionarios como a los ciudadanos a prepararse para las consecuencias de un distanciamiento social prologado. Aparte de comunicar la urgencia de la situación, también permitió a la ciudad realizar encuestas y entrevistas entre la ciudadanía para recabar información sobre el comportamiento de la población y utilizarla para informar de forma más eficaz en las siguientes etapas de la respuesta. Desde ese momento, el gobierno municipal ha conectado con la ciudadanía, con actualizaciones regulares acerca de la situación tanto a través de su página web como mediante sesiones en vivo dirigidas por la alcaldesa, en las que abordaba los comentarios de los ciudadanos sobre las nuevas medidas establecidas. Mediante la adopción de un enfoque comunicativo que incorpora los ideales de honestidad, transparencia y rendición de cuentas, el gobierno municipal está invirtiendo en su relación con la ciudadanía con el ánimo de establecer una confianza mutua.

¿Cuáles son los objetivos principales?

Desde el inicio, la estrategia de la Alcaldesa ha sido considerar **la salud y el bienestar de los ciudadanos** el objetivo primordial. La emergencia de la COVID-19 ha brindado a Bogotá una oportunidad excepcional para evolucionar la **visión de construir una nueva «cultura ciudadana»**. El concepto de esta visión es el de capacitar a la ciudadanía para que sean parte de la solución a los problemas de la ciudad, y destacar la responsabilidad individual y compartida a la hora de lograr la transformación social. La estrategia de comunicación clara y directa llevada a cabo por Bogotá se ha centrado en concienciar a la ciudadanía acerca de la emergencia de la COVID-19 y de **empoderar a los ciudadanos y transmitir un sentimiento de apropiación** en relación con las medidas impuestas. Un aspecto esencial de esta estrategia para asegurar un enfoque transparente ha sido compartir información con la ciudadanía.

«La pandemia supuso una oportunidad para dejar claro por qué era importante contar con una mayor implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos.»

¿A qué desafíos para la gobernanza están dirigidos?

La emergencia de la COVID-19 se desencadenó tan solo unos meses después de las elecciones a la Alcaldía, lo cual supuso un desafío para el gobierno entrante, que tuvo que tomar decisiones valientes nada más comenzar su mandato y puso a prueba un nuevo enfoque para implicar a los ciudadanos en los asuntos públicos. El gobierno municipal tuvo que hacer frente al reto de **convencer a la ciudadanía para que confiara en su enfoque frente a la pandemia**, lo cual podía representar un problema en un contexto de baja confianza en el Estado¹⁵. El cumplimiento de las nuevas medidas de confinamiento introducidas no podía sencillamente darse por sentado, especialmente si se tienen en cuenta las consecuencias económicas y sociales reales que tenían las propias medidas. Un enfoque de gobernanza que se limitara a exigir el cumplimiento de una serie de nuevas normas, sin considerar minuciosamente las **complejas relaciones coyunturales entre el Estado y la población**, no habría sido tan eficaz a la hora de conectar con la ciudadanía. Una encuesta publicada en mayo sugería que el 74 % de la población apoyaba las estrictas medidas de confinamiento.

«La confianza en el Estado y en los servicios públicos no es excesivamente alta, por lo que hemos querido aprovechar esta oportunidad para mejorar ese aspecto.»

¿Cuáles son los actores implicados?

La estrategia de comunicación de Bogotá ha sido informada mediante el involucramiento de una amplia variedad de actores. La alcaldesa ha conectado de forma proactiva con representantes del sector de la construcción, sindicatos, la industria del espectáculo, restaurantes, organizaciones de prensa y la comunidad científica, entre otros, para aprender de su experiencia y colaborar con la estrategia del gobierno. La comunicación del gobierno municipal con la población relativa a la pandemia estuvo muy centralizada. Únicamente dos altos cargos del gobierno municipal, la alcaldesa y el secretario de Salud, se encargaban de dar los principales mensajes a los ciudadanos. A medida que se desarrollaba la pandemia, la secretaria de Interior pasó a ser una agente cada vez más importante. El resto de miembros del gabinete y de instituciones gubernamentales amplificaron y divulgaron los principales mensajes para gestión de la pandemia. Esto ha conllevado un componente importante de consistencia y estabilidad en la comunicación cotidiana del gobierno de Bogotá con sus ciudadanos para generar un nuevo sentimiento de confianza entre la población y el gobierno municipal.

¿En qué sentido(s) es innovador?

A finales de marzo, y antes que cualquier otra ciudad de Colombia, Bogotá organizó un simulacro de confinamiento obligatorio de tres días para determinar el nivel de entendimiento de la población respecto a las medidas, y también para ayudar al gobierno a comprender las necesidades de los ciudadanos. Durante el simulacro se recopilaban datos mediante entrevistas y encuestas con el ánimo de comprender las dificultades y las inquietudes de los residentes y las principales razones por las que las personas salían de sus hogares. Este simulacro supuso la primera expresión de la estrategia de comunicación recíproca de Bogotá, que **prioriza**

la escucha activa y el aprendizaje para asegurar un sentimiento de corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía. Esta atención a los comentarios y la respuesta de los ciudadanos se ha mantenido durante la respuesta de la ciudad a la crisis. La alcaldesa organiza sesiones en línea en vivo a través de redes sociales para implicar a la población en este sentido. Esta comunicación también se traslada a las emisoras de radio y televisión y a las redes comunitarias. Se examinan las respuestas de las redes sociales, se emiten anuncios de audio, se publicita en dispositivos móviles y se realizan actuaciones artísticas educativas itinerantes para **conseguir que los principales mensajes lleguen a todos los ciudadanos** y utilizar un enfoque pedagógico que hace hincapié en tomar conciencia de la situación tanto para uno mismo como para el resto de la población.

«El feminismo es un aspecto especialmente específico y estratégico para esta Administración; en cierto modo, el mismo enfoque de cuidar de las personas para dar respuesta a la pandemia es en sí muy feminista.»

A lo largo de la pandemia, la alcaldesa ha mostrado un sólido liderazgo al frente de la respuesta a la emergencia. La alcaldesa López **ha alentado la rendición de cuentas del gobierno para con la población durante la emergencia.** Ha reconocido públicamente iniciativas que no funcionaron y ha tomado responsabilidad por ellas; asimismo, se ha comprometido a aprender y a mejorar a partir de estas experiencias.

¿Qué lecciones se pueden extraer?

Bogotá ha sido pionera en la **integración de la «cultura ciudadana» en las políticas públicas** y ha hecho hincapié en la pedagogía para lograr un cambio en el comportamiento. Aparte del uso de datos y de herramientas de comunicación directa para involucrar a la ciudadanía y explicar por qué un confinamiento estricto iba en beneficio de todos, la ciudad ha realizado una investigación sociológica para comprender las necesidades y las inquietudes de la población y ajustar sus políticas en consecuencia.

El enfoque de comunicación de Bogotá se marca como objetivo **establecer un clima de confianza entre la ciudadanía y el gobierno municipal** durante un periodo difícil. El **reconocimiento tanto de los aciertos como de los errores** por parte de la alcaldesa, tanto a nivel individual como municipal, ha sido fundamental. Al principio, la ciudad puso a prueba una estrategia para separar quién estaba autorizado a salir de casa según el género, pero abandonó la idea rápidamente en cuanto quedó claro que no resultaba eficaz, y la alcaldesa admitió que había sido un error. Este nivel de honestidad no es habitual entre líderes municipales y refuerza el compromiso permanente de la ciudad de establecer una mejor relación para con sus ciudadanos, a la vez que humaniza tanto la crisis como la respuesta a ella. De modo similar, la **centralización de la transmisión de mensajes claves sobre la pandemia y la evolución de la enfermedad** en la ciudad ha supuesto un logro estratégico para el municipio, ya que ha conseguido que la voz que se relaciona con la ciudadanía fuera constante. Proporciona novedades claras, basadas en la evidencia y de fácil comprensión sobre la situación, lo que refuerza la confianza de la ciudadanía en el gobierno municipal durante la pandemia.

¹⁵ En un estudio público de percepción realizado en 2019, tan solo el 16 % de los ciudadanos indicaron que confiaban en el anterior alcalde, y que únicamente en 19 % aprobaba su gestión al cargo de la ciudad: <https://bogotacomovamos.org/encuesta-de-percepcion-ciudadana-2019/>

2.3 LA GOBERNANZA MULTINIVEL DE GAUTENG: COORDINACIÓN REGIONAL DE RESPUESTAS A LA COVID-19

Resumen administrativo de la provincia: Gauteng, Sudáfrica

Población – provincia (2020) ^v	15,5 M
Área total – provincia ^w	18.182 km ²
PIB per cápita (2017) ^x	5.741 € (111,171 ZAR)
Presupuesto provincial (2019) ^y	6.430 M € (132.000 M ZAR)
Porcentaje del presupuesto generado por la ciudad (año) ^z	5 %
Liderazgo ^{aa}	Presidente elegido por sufragio indirecto (David Makhura, Congreso Nacional Africano, 2014-actualidad)
Legislatura provincia de Gauteng ^{aa}	Órgano unicameral de 73 miembros elegidos mediante representación proporcional de listas de partidos
Participación electoral (2019) ^{bb}	68 %
Personas trabajando para el gobierno municipal (2010) ^{cc}	163.300
Esferas de gobernanza (de local a supranacional) ^{dd}	Tres municipios metropolitanos y dos municipios distritales compuesto por siete municipios locales, Gobierno Provincial de Gauteng, Sudáfrica

Estado de la COVID-19 en la provincia de Gauteng*

Primer caso notificado – Gauteng ^{ee}	07/03/20
Casos confirmados – Gauteng ^{ff}	144.582
Número total de fallecidos – Gauteng ^{ff}	1.156
Casos confirmados en Sudáfrica ^{ff}	394.948
Casos por 1M en Sudáfrica ^{gg}	6.296
Fallecimientos por 1M en Sudáfrica ^{hh}	103

* a 23/07/2020

Dimensión de la gobernanza de las emergencias: Coordinación e integración

Este perfil se basa en una entrevista realizada en julio de 2020 a Mduduzi Mbada, responsable de la Unidad de Investigación Política y Servicios de Asesoramiento de la Oficina del Presidente de la Provincia de Gauteng.

Resumen

Gauteng, la provincia más poblada de Sudáfrica, ha establecido con éxito un nuevo modelo operativo para la gobernanza multinivel de las emergencias que hace frente al desafío que supone la coordinación a la respuesta al coronavirus en el seno de un sistema de gobernanza primordialmente descentralizado. Este modelo gira en torno a un claro liderazgo estratégico a nivel provincial mediante el establecimiento de sistemas institucionales y estructuras de control multinivel, combinadas con un enfoque basado en la evidencia para la toma de decisiones que ha permitido la elaboración de respuestas estratégicas a la medida de las necesidades locales.

En el inicio de la pandemia, Gauteng contaba con la suerte de haber creado previamente unos mecanismos coherentes de coordinación de gobernanza de las emergencias. La Ley de Gestión de Desastres de 2002 establecía un marco legal nacional integral para la coordinación de respuesta a emergencias entre instituciones nacionales, órganos provinciales y autoridades municipales. De acuerdo con esta Ley, cada uno de los niveles de gobierno estaba obligado a establecer Centros de Gestión de Desastres dentro del marco nacional y a preparar planes de gestión de desastres. En consecuencia, los cimientos básicos para los mecanismos de coordinación en caso de emergencia y las estructuras de notificación vertical ya existían con anterioridad a la aparición del brote, lo cual facilitó una respuesta rápida ante la emergencia y una coordinación ágil con la sociedad civil y las organizaciones del sector privado.

¿Cuáles son los objetivos principales?

El enfoque de Gauteng hacia una gobernanza multinivel de las emergencias pretende fomentar una **dirección estratégica cohesiva y unificada a nivel provincial**, a la vez que se da la oportunidad a los responsables de la toma de decisiones a nivel local de **gestionar la situación en sus respectivas áreas con políticas y estrategias sujetas a su contexto específico**.

¿A qué desafíos para la gobernanza están dirigidos?

El **sistema de gobernanza descentralizado** de la provincia, **así como la propagación del virus más allá de los límites administrativos**, hacía necesaria una respuesta altamente coordinada entre varios niveles institucionales. El gobierno de la provincia de Gauteng está constituido por una legislatura y un órgano ejecutivo formado por el presidente y el Consejo Ejecutivo. La propia provincia está dividida en dos municipios distritales y tres grandes municipios metropolitanos que son centros de un **rápido crecimiento urbano**: los municipios metropolitanos de Tshwane, Johannesburgo y Ekurhuleni. Cada uno de estos municipios está gobernado por un consejo municipal, con un alcalde a la cabeza.

¿Cuáles son los actores implicados?

El Consejo de Mando Provincial del Coronavirus, formado por el presidente y el Consejo Ejecutivo de la provincia, está al cargo de la respuesta institucional, con el respaldo de los Consejos de Mando de Distrito, en los que participan cada uno de los alcaldes municipales. Un tercer grupo administrativo, formado por el director general de la provincia, los jefes de departamento y los gerentes de la ciudad, se reúnen diariamente para supervisar la situación de la emergencia, la preparación en toda la provincia y el impacto de los planes de respuesta. Con este esfuerzo conjunto de coordinación entre los líderes provinciales y los municipales, se ha creado un nuevo modelo operativo para la gobernanza de las emergencias en la provincia.

El Consejo de Mando Provincial adopta su labor en gran medida a partir de las estrategias trazadas por el Consejo de Mando Nacional, y a su vez dirige la labor de los Consejos de Mando Distritales, lo cual garantiza una respuesta integrada a la emergencia. No obstante, la respuesta de Gauteng a la crisis de la COVID-19 se ha adaptado en gran medida a las especificidades locales.

¿En qué sentido(s) es innovador?

La originalidad de este enfoque reside en la **combinación de la dirección central estratégica del gobierno provincial y el nivel de granularidad por el que la respuesta a la emergencia se adapta a los contextos locales**. En gran medida, este componente localizador surge del partenariado de investigación de la administración con el Observatorio de la Ciudad-Región de Gauteng (GCRO por sus siglas en inglés), una iniciativa formada por instituciones académicas y representantes de gobiernos subnacionales de la provincia.

En marzo, poco después de la aparición de los primeros casos de coronavirus en la provincia, el GCRO publicó un mapa espacial de vulnerabilidad a la COVID-19 en toda la provincia de Gauteng para identificar factores de riesgo localizados que pudieran acelerar la transmisión de la enfermedad y empeorar el impacto socioeconómico del virus. Asimismo, crearon un **panel de control integrado de la COVID-19** para que los responsables de la toma de decisiones puedan supervisar las transmisiones a nivel de circunscripción y coordinar la planificación estratégica.

Gracias a esta información, Gauteng ha adoptado una estrategia localizada para reducir la transmisión de infecciones, especialmente en los asentamientos informales. Este enfoque requiere la formación de equipos localizados en las diferentes circunscripciones para sensibilizar acerca del virus a nivel local y para colaborar con las comunidades para erradicar su transmisión. La importante **inversión realizada en la recopilación y el análisis de datos** ha permitido a los responsables de la toma de decisiones diseñar respuestas localizadas eficaces de forma rápida, y a la vez mantenerse dentro de la dirección estratégica más amplia de los Consejos de Mando Provincial y Nacional.

«La gestión no viene únicamente de arriba; también trabajamos teniendo en cuenta lo que nos dicen los ciudadanos y nos aseguramos de que sus preocupaciones sean escuchadas».

Otro componente de la toma de decisiones localizada de Gauteng ha sido la especial atención que se ha prestado a la implicación de los ciudadanos y de otras partes interesadas. Si bien los Consejos de Mando cuentan con una estructura marcadamente descendente, los líderes de Gauteng han realizado un esfuerzo colectivo para asegurar que se consultaba tanto a los ciudadanos como a otros actores durante la planificación de la respuesta a la emergencia. El presidente ha mantenido un contacto regular con organizaciones de la sociedad civil para comprender sus inquietudes y garantizar que la respuesta a la pandemia era eficaz entre la ciudadanía.

Por otro lado, Gauteng ha desarrollado un enfoque **flexible a la elaboración de presupuestos**, utilizado para asignar recursos de toda la región a problemas que han podido aparecer en un área específica, para abordar así situaciones localizadas en su inicio, y prevenir su expansión y que se conviertan en problemas mayores que puedan afectar a toda la región. La importancia de esta flexibilidad tiene más sentido si cabe en cuanto al control de los focos de infección, pero también se ha aplicado para otras cuestiones sociales y económicas.

¿Qué lecciones se pueden extraer?

Existen dos componentes de éxito en este enfoque. En primer lugar, la **importancia de un liderazgo firme y de mecanismos de coordinación robustos**, que se extrapolan a lo largo de la estructura de gobernanza para crear un sistema de respuesta a las estrategias unificado y coherente. En segundo lugar, una **respuesta localizada y basada en datos** habilitada por la colaboración del gobierno provincial con otros niveles de gobierno y universidades de la región a través del GCRO. Conjuntamente, estos componentes han tenido como consecuencia un enfoque realmente innovador para una gobernanza de las emergencias multinivel que ofrece por un lado una dirección estratégica clara desde el centro, y por otro facilita una respuesta flexible y sujeta al contexto local.

«La COVID-19 ha hecho posible que las personas dejen de lado su inclinación política y se centren en dar respuesta a los problemas a los que hacemos frente como país y como región.»

2.4 ANÁLISIS DE DATOS DE SEÚL: USO DE BIG DATA Y TECNOLOGÍA COMO RESPUESTA A LA COVID-19

Resumen administrativo de la ciudad: Gobierno Metropolitano de Seúl, República de Corea

Población – ciudad ii / área metropolitana ^{jj} (2020)	10 M / 26 M
Área total – ciudad ^{kk}	605 km ²
GPIB per cápita (2019) ^{ll}	27.374 € (38,3 M KRW)
Presupuesto de la ciudad (2020) ^{mm}	28.300 M € (39,5 B KRW)
Porcentaje del presupuesto generado por la ciudad (2020) ⁿⁿ	76 %
Liderazgo	Alcalde elegido por sufragio directo (alcalde en funciones: Seo Jung-hyup, independiente, 2020)
Ayuntamiento	Consejo metropolitano con 110 concejales electos por sufragio directo
Participación electoral (2018) ^{oo}	60 %
Personas trabajando para el gobierno municipal (2019) ^{pp}	10.530
Esferas de gobernanza (de local a supranacional) ^{qq}	25 distritos, Gobierno Metropolitano de Seúl, Gobierno Provincial de Gyeonggi, República de Corea

Estado de la COVID-19 en el Gobierno Metropolitano de Seúl*

Primer caso notificado – Seúl ^{rr}	08/03/20
Casos confirmados – Seúl ^{ss}	1,574
Número total de fallecidos – Seúl ^{rr}	11
Casos confirmados – República de Corea ^{ss}	14,175
Casos por 1 M – República de Corea ^{tt}	276
Fallecimientos por 1 M – República de Corea ^{qq}	6

* a 23/07/2020

Ámbitos de gobernanza de las emergencias: Tecnología de la información y gestión de datos

Este perfil se basa en una entrevista realizada en julio de 2020 a Kim Ji-hyun, responsable de la División de Ciudad Inteligente de la Oficina de Políticas de Ciudad Inteligente del Gobierno Metropolitano de Seúl.

Resumen

El Gobierno Metropolitano de Seúl (GMS) ha movilizado sus recursos y capacidades tecnológicas internos y ha colaborado con diferentes niveles de gobierno para desarrollar una estrategia de rastreo de contactos rápida y transparente como respuesta a la emergencia de la COVID-19. Si bien el uso de big data y de rastreo de contactos es una estrategia nacional, Seúl ha podido respaldarse con sus propias instituciones para impulsar una implementación a nivel local. La Plataforma de Ciudad Inteligente de Seúl (SSCP por sus siglas en inglés) actúa como panel de control central que permite al GMS analizar los datos para informar y coordinar la respuesta a la emergencia entre departamentos del gobierno. Los datos recopilados se ponen a disposición pública para asegurar que la población cuente con la mayor cantidad de información posible sobre los niveles de riesgo actuales en la ciudad. Como resultado de esta recopilación de grandes cantidades de datos a tiempo prácticamente real, Seúl ha sido capaz de evitar por el momento un brote masivo del virus.

¿Cuáles son los objetivos principales?

El objetivo fundamental del rastreo de contactos es reducir drásticamente la transmisión del virus entre la población mediante el **uso de big data y la implicación de la ciudadanía a través de tecnologías innovadoras**, como la SSCP. Desde la irrupción de la pandemia, el GMS ha intentado mostrarse abierto con sus ciudadanos acerca del brote. Ha publicado toda la información que habían recopilado de forma transparente en un esfuerzo para abordar cuestiones sobre protección de datos.

«El big data sobre el coronavirus se analizará mediante tecnología de inteligencia artificial para adelantarse a futuros brotes y prevenir el contagio entre grupos de alto riesgo.»

Seúl planea utilizar los datos recopilados para **prepararse para la siguiente fase de la pandemia**: aprender a convivir con el virus a largo plazo. La División de Big Data, un departamento que pertenece al GMS, ha realizado un análisis socioeconómico que **ayudará a predecir el próximo brote**, preverá cuáles serán las áreas más afectadas y propondrá políticas sobre cuestiones como el apoyo financiero. Con la llegada de los próximos proyectos de tecnología 6G, el GMS espera realizar más inversiones en infraestructura de ciudad inteligente¹⁶.

¿A qué desafíos para la gobernanza están dirigidos?

La existencia de **silos sectoriales en el seno del GMS solía impedir el intercambio de información** entre diferentes departamentos. La Plataforma de Ciudad Inteligente de Seúl se creó como respuesta a estas dificultades de coordinación departamental y de intercambio de datos. La plataforma recopila y pone a disposición de todos información de 300 sistemas y servicios administrativos, lo cual representa un excelente ejemplo del modo en que Seúl utiliza la tecnología para generar coordinación institucional ágil entre departamentos del gobierno.

¹⁶ Los proyectos de tecnología 6G forman parte de las labores de preparación de Seúl para la era pos-COVID-19, e implica el uso de TIC innovadoras (Plataforma de Seúl Inteligente - 6G) para contribuir al desarrollo sostenible de la ciudad y mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos.

Una de las dificultades con las que se encuentran los gobiernos a la hora de dar respuesta a una enfermedad altamente contagiosa y de rápida propagación es mantener un **alto grado de transparencia en lo referente a los datos y la información**. La situación cambia constantemente, por lo que el big data y la tecnología pueden ayudar a la ciudad a identificar patrones y actuar rápidamente para contener brotes localizados. En respuesta a la emergencia de la COVID-19 y la **necesidad cada vez mayor de coordinación y transparencia con los ciudadanos**, se han ampliado las competencias de la SSCP. El panel de control visual se encuentra accesible en línea y en cinco estaciones de metro, y permite a los ciudadanos acceder a información actualizada sobre casos confirmados y mapas para ayudar a la población a ubicar los centros de pruebas.

¿Cuáles son los actores implicados?

A nivel nacional, el Centro de Control y Prevención de Enfermedades de Corea (KCDC) es la organización focal responsable del rastreo de contactos. Seúl sigue las directrices generales del KCDC; no obstante, la ciudad cuenta con su propia División de Control de Enfermedades Infecciosas dentro del GMS que localiza los casos confirmados en cooperación con la División de Big Data.

¿En qué sentido(s) es innovador?

La velocidad, precisión e integración del sistema de rastreo de contactos de Seúl lo hace único. Tras la experiencia del brote de MERS en la ciudad en 2005, la ciudad ya había creado un sistema de pruebas y de gestión de contactos, así como leyes para acceder a la información personal de los ciudadanos y habilitar un rastreo rápido de contactos. El enfoque de rastreo de contactos de Seúl depende de una **combinación de puntos de datos** (GPS, registros de tarjetas de crédito, historiales médicos y CCTV) que permite obtener información precisa acerca de confirmación de casos, sus movimientos y sus contactos más recientes para prevenir una mayor transmisión del virus.

Los contactos pueden rastrearse en tan solo diez minutos.

Esto supone un evidente contraste respecto al enfoque tradicional del rastreo de contactos, que requiere una gran cantidad de recursos humanos para hacer entrevistas individuales y que resulta en un proceso más largo y menos preciso. El alto nivel de conectividad digital de Seúl también permite que, en casos de infecciones masivas en los que no se puede identificar a todos los contactos, se ha podido utilizar un histórico de conexiones de red en una base cercana para enviar mensajes de alerta a los habitantes de la zona acerca del brote y enviándoles a instalaciones para ser sometidos a la prueba.

Aparte del rápido despliegue del rastreo de contactos, las competencias ampliadas a la SSCP durante la pandemia para ser utilizada como plataforma de coordinación con los ciudadanos también demuestra la capacidad de la ciudad para **adaptar de forma ágil mecanismos ya en funcionamiento para apoyar a la respuesta a la emergencia**. La flexibilidad institucional puede desempeñar un papel importante a la hora de habilitar a los gobiernos municipales a responder de forma más efectiva a la crisis y a desplegar sus recursos y su experiencia para paliar temas urgentes.

«El uso de datos siempre ha sido uno de los grandes pilares de nuestra gobernanza, por lo que resultó muy lógico para nosotros utilizar nuestra experiencia en datos y tecnología en cuanto irrumpió la pandemia de la COVID-19.»

Las **inversiones en infraestructura digital** de la ciudad, junto con un alto nivel de conectividad, han permitido la divulgación de información a tiempo real a la población a lo largo de la pandemia. Asimismo, **la participación y la implicación** de la población han sido esenciales en la estrategia de rastreo de contactos. La publicación de la información recopilada por el gobierno municipal permite a los ciudadanos rastrear los movimientos de los casos confirmados respecto a sus propias rutas y tomar decisiones sobre someterse a pruebas o a una cuarentena individual en consecuencia. Todos los ciudadanos en cuarentena y viajeros que entraban en el país desde el exterior debían instalarse una aplicación móvil para informar sobre síntomas, generando así información adicional para que el GMS la utilizara como parte de la respuesta a la emergencia. Uno de los objetivos a cinco años de la ciudad era reducir la brecha digital, impulsado por el concepto de que el acceso a la información es un derecho público.

¿Qué lecciones se pueden extraer?

La **flexibilidad institucional y la ausencia de burocracia excesiva** en el GMS han sido importantes a la hora de dar respuesta a una emergencia cambiante. La plataforma SSCP se adaptó fácilmente para cubrir la necesidad de una coordinación gubernamental sin precedentes, así como para ofrecer una respuesta coordinada a la emergencia en la ciudad de Seúl.

«Estamos utilizando la tecnología para ser más transparentes y prestar servicios más eficaces a nuestros ciudadanos.»

A lo largo de la pandemia, el GMS ha prestado especial atención a no infringir el derecho a la privacidad de los residentes de Seúl y a poner en funcionamiento sistemas que garantizaran altos niveles de protección de datos. Los datos a disposición del público eran anónimos, y las localizaciones tan solo podían trazarse durante un periodo de tiempo determinado. La experiencia del MERS y el origen democrático de estas leyes que permiten al gobierno acceder a los datos personales contribuyen a que la publicación de esta información cuente con el respaldo de la población.

A pesar de esto, algunos investigadores y activistas de derechos humanos, incluida la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Corea, han manifestado su preocupación sobre la publicación de información privada, así como de su especificidad, ya que se corre el riesgo de generar un estigma social en el caso de que los datos identifiquen a personas infectadas. Si bien el uso de big data y de la tecnología para hacer frente a determinados problemas urbanos se ha visto reforzado en Seúl a raíz de su aplicación eficaz en el contexto de la emergencia de la COVID-19, **la protección de los usuarios frente a posibles infracciones acerca del derecho a la privacidad seguirá siendo un asunto esencial** para la siguiente fase de innovación en las ciudades que utilicen el análisis de *big data*.

PERSPECTIVAS CRÍTICAS DE LA INICIATIVA EGI

Las Perspectivas Críticas de la iniciativa EGI son artículos de opinión encargados a investigadores y profesionales internacionales acerca de las implicaciones que tienen las emergencias globales y complejas en la gobernanza de ciudades y regiones. Ofrecen la oportunidad de reflexionar en profundidad sobre algunos de los grandes cambios que están teniendo lugar en relación con la gobernanza urbana y complementan las experiencias directas y lecciones extraídas de los gobiernos locales.

La soberanía urbana en la era de las pandemias: ascenso de la gobernanza para una gestión efectiva de la crisis

Diane E. Davis y Graham Denyer Willis

La pandemia del coronavirus ha sumido a una gran parte del mundo en la confusión y ha afectado de manera desproporcionada a las ciudades y sus residentes. Para gestionar esta crisis, han aparecido numerosas estrategias para abordar y subsanar las roturas en el tejido urbano social y espacial causadas por la COVID-19. Las reacciones heterogéneas a la pandemia en términos legislativos y políticos, como confinamientos, cuarentenas, rastreo de contactos, distanciamiento social y físico, mantener los negocios abiertos, etc. ponen de manifiesto aquello que los investigadores hemos apuntado desde hace tiempo: las ciudades son dispares y cuentan con diferentes densidades.

No todos los barrios son iguales, y la propia crisis sanitaria seguirá sendas distintas para su recuperación o su reincidencia según las especificidades urbanas sociales, espaciales y económicas. Las ciudades más afectadas parecen manifestar altos grados de pobreza y desigualdad que, mezclados con unos niveles de densidad y de forma espacial que tienen repercusión en líneas políticas, espaciales e incluso sociales generan grupos de desventajas extremas. En estas ciudades, la tasa de mortalidad es mayor en las comunidades más desfavorecidas, ya sea en el centro o en la periferia, ya que las características ambientales naturales o edificadas favorecen el contagio y amplifican las vulnerabilidades sanitarias ya existentes entre sus residentes.

Las lecciones están claras. La vulnerabilidad frente al virus no es universal dentro del paisaje urbano. Más bien, es el producto social de unos patrones de urbanización anticuados y magnificados por fracasos políticos en la protección de los barrios más marginados y expuestos de la ciudad.

Las ciudades del sur global son un caso aparte en este sentido, pero no cuentan con el monopolio de una pobreza, una desigualdad y una exclusión socioespacial acentuadas por límites infraestructurales y barreras culturales y laborales que separan a los acomodados de los desfavorecidos. Los grupos de desventajas perduran, ya sea en Londres o en Lagos, y la naturaleza de la densidad y la fluidez urbanas facilita el contagio en su seno. En consecuencia, la pandemia podría contemplarse como un gran «igualador» global entre ciudades que hasta hace poco se habían diferenciado, a menudo displicentemente, según su ubicación entre el norte y el sur.

Ya sea en países ricos o pobres, las ciudades son lugares de flujos: de personas, de mercancías y, por tanto, de virus, por lo que las autoridades gubernamentales deben rastrearlos, controlarlos y ponerlos de manifiesto si pretenden hacer frente a la pandemia de forma efectiva. Precisamente por esto, las ciudades, y no la simple «riqueza de las naciones», son

un punto de inicio fundamental para la acción política, si bien el contexto de desarrollo nacional determinará inevitablemente los recursos disponibles para orientar las respuestas políticas y la urgencia de la acción en esta escala, e incluso la inteligencia global de la gobernanza debe suplantar estas labores.

La ciudad, por descontado, es un concepto escurridizo desde el punto de vista analítico. Las áreas urbanas crecen gracias a las relaciones extractivas que mantienen con el traspasé que las rodea, al que a menudo se le denomina con términos de rural-urbano o a través del prisma de la gobernanza metropolitana y regional, que también incluye las interacciones entre lo local y lo global. En este sentido, colocar a las ciudades en el centro de las deliberaciones sobre cómo deberían las autoridades gubernamentales dar respuesta a la pandemia exigirá un replanteamiento de las territorialidades de la soberanía en la época contemporánea.

Entonces, ¿por qué hemos tardado tanto en reflexionar acerca de la «soberanía» de gobernanza más apropiada para hacer frente a la pandemia actual?

Si bien su definición ha ido variando a lo largo de la historia, se entiende que «soberanía» tiene un significado esencial, que es la autoridad suprema dentro de un territorio, donde el Estado es la institución política que normalmente se considera principal y que encarna la soberanía formal. No obstante, puede que las instituciones gubernamentales que basen su autoridad y su batería de acciones en la preocupación por la salud de las naciones no estén suficientemente preparadas para afrontar desafíos sanitarios a escala local, municipal o metropolitana, donde la pandemia está causando estragos económicos y sociales para la economía, la sociedad y la política urbana. Para complicar más las cosas, comenzamos a ver directrices de gestión de la crisis que emanan de las instituciones gubernamentales nacionales que podrían chocar de frente con autoridades e instituciones cuyo mandato es dar respuesta a los retos que se generan en estas escalas más «locales» (ciudad, suburbio, estado, región, etc.) y viceversa. Si la palabra que mejor define la relación entre las diferentes escalas territoriales de gobernanza es el conflicto más que la sinergia, cualquier acción política constructiva o coordinada será difícil de lograr. Por tanto, estamos frente a una crisis tanto sanitaria como de gobernanza.

Preguntarse quién debería impulsar la agenda política de la pandemia, en qué escala de gobernanza, qué población hay que tener en cuenta y en base a qué disposiciones institucionales estipuladas históricamente lleva a considerar la posibilidad de que las gobernanzas urbana y metropolitana deban ser reforzadas para enfrentarse a la pandemia actual. Pero no solo eso. También propone una reflexión sobre el concepto de subsidiariedad, que está recogida en el derecho de la Unión Europea, y que sugiere que las cuestiones políticas y sociales deben dirimirse en el nivel más inmediato (local) a su resolución.

Para considerar cómo debería ser una soberanía «local» fortalecida a escala de ciudad o de región metropolitana, es útil hacer referencia a la literatura de la gobernanza que busca ciudades democráticas inclusivas y justas, y en la que el concepto de «régimen urbano» se utiliza para expresar un conjunto de normas, instituciones, identidades, relaciones de poderes, prácticas y discursos a largo plazo que dan forma a los conceptos de civismo y de gobernanza. Asimismo, es importante comprender de qué modo se alinean estas prácticas con nuestra concepción de cómo funcionan las ciudades como organismos, con sus conexiones a otras escalas de determinación, desde la regional

a la global y pasando por la nacional. Castells describió una vez a las ciudades como densidades nodales específicas en un «espacio de flujos» global¹⁷. Estas densidades son de personas, de capital, de datos y de una economía política global que debe fluir en el espacio, aunque se deposite en estas densidades. De modo similar, este tipo de flujo trasciende inevitablemente las fronteras nacionales, las sustituye en términos económicos y políticos y debilita las políticas centralizadoras nacionales y sus fronteras.

Todo esto sustenta las paradojas que se dan cuando se juxtapone la soberanía urbana contra la nacional, especialmente a través del prisma de una acción política contra la pandemia que pretende limitar la propagación de un virus que fluye a través de personas que se desplazan por el espacio. Muchos darán por sentado que el «cierre» es una cuestión de gobernanza y de seguridad a escala nacional o de Estado. De hecho, los nacionalismos populistas que vuelven a surgir entienden que este es el caso. Sin embargo, en tanto que el espacio de los flujos trasciende las fronteras nacionales y que da vida a las ciudades, a las personas y a los bienes que sustentan la urbanización, la titulación de los países en sus fronteras y a través de ellas supone una respuesta insuficiente. El cierre o las restricciones de las fronteras nacionales no afectan ni al paradigma espacial de la economía política global ni al flujo de aerosoles y a la miríada de virus y partículas que se trasladan por el aire.

Por otro lado, los conceptos de «apertura» y «cierre» chocan entre sí a diferentes niveles, uno más local y vívido, y otro que tiene que ver, de forma más abstracta, con actividades que fluyen a través de territorios más extendidos. Esta tensión entre los dos existe y se da en los patrones espaciales, sociales, materializados y apropiados de la ciudad. En el seno de una ciudad conectada a nivel global, existe necesariamente un espacio de los flujos y un espacio de vulnerabilidad; uno global y «abierto» y otro primordialmente local. Las ciudades y sus autoridades gubernamentales deben discernir quién se beneficia de la economía global y quién es explotado o es vulnerable a causa de ella, así como el encaje de la salud del individuo y la salud de la economía en ese cálculo. A pesar de que las respuestas a estas cuestiones no siempre son obvias y que el consenso no suele surgir de forma sencilla, las instituciones y autoridades gubernamentales a nivel urbano, metropolitano e incluso regional o provincial estarán bien posicionados en términos de conocimiento y legitimidad local para guiar esta conversación. Ello no significa que las autoridades a escala local siempre vayan a acertar (la propia subsidiariedad puede ser cuestionada), ni que estos desacuerdos entre los equilibrios entre proteger el bienestar local respecto al nacional puedan provocar crisis de gobernanza. Por esta razón, aparte de reforzar la soberanía local, es necesario prestar atención al establecimiento de relaciones institucionales y políticas que conecten entre varios niveles territoriales de autoridad y que lleven a unos marcos de gobernanza multinivel que puedan adaptarse ante una crisis sanitaria.

Aparte de destacar el valor tanto de «ver como una ciudad» como de «ver como un estado»¹⁸, es igualmente prudente reflexionar sobre la ciudadanía y su encaje en cualquier conceptualización reajustada de soberanía. A medida que los días y los meses de cuarentena, distanciamiento y aislamiento se prolongan, y a medida que las economías locales, nacionales y globales continúan su lento declive, comenzamos a ver cierta agitación entre individuos y colectivos que se rebelan ante las autoridades cuando consideran que las acciones políticas,

justificadas desde un punto de vista sanitarios, socavan otras aspiraciones como la libertad y la autonomía. Seguramente, muchos de los que responden de esta manera tienen predisposiciones ideológicas; sin embargo, por cada grupo de derecha que denuncia que el gobierno está sobrepasando sus límites, existen colectivos de desfavorecidos, oprimidos y marginados que claman por una mayor protección gubernamental de su salud y sus medios de vida. La realidad es que son estos últimos los más susceptibles de sufrir acciones políticas punitivas disfrazadas de medidas sanitarias, como se ha visto recientemente en la periferia de París. No obstante, esto también significa que los ciudadanos son más proclives a movilizarse para cuestionar tanto las disposiciones de gobernanza como los fracasos políticos anteriores que ayudaron a institucionalizar sus vulnerabilidades extremas en primer lugar. Tan solo podemos esperar que la democracia salga vencedora, a pesar de que la COVID-19 siga generando vencidos.

La pandemia, para lo bueno y para lo malo, ha obligado a replantearse los componentes básicos de la ilustración que dieron forma a la sociedad del riesgo moderna¹⁹, basada en las instituciones de las ciudades-estado de Westfalia, que azotaban a otras ciudades-estado e imperios en la lucha para monopolizar el capital y la coacción. Por otro lado, podría desencadenar esfuerzos para profundizar los procesos de descentralización y subsidiariedad en un mundo en el que la globalización y el ascenso de los nacionalismos populistas amenazan con desestabilizar o menoscabar la influencia de las localidades. Por último, ha devuelto las cuestiones sobre derechos individuales frente a obligaciones colectivas a la agenda política, si bien han provocado crudas tensiones entre las lógicas gubernamentales y las económicas. Si queda algo que celebrar en los esfuerzos para la recuperación es la oportunidad de replantearse los principios fundacionales del contrato social y las responsabilidades territoriales de las autoridades gubernamentales, que son aspectos que han preocupado a filósofos y humanistas desde hace mucho tiempo. Vale la pena aceptar este legado, a pesar del sufrimiento que ha generado. De hecho, cabe la posibilidad de que estemos más preparados para afrontar un futuro de incertidumbre y de aún más riesgo, en gran medida causado por el cambio climático, si mantenemos estas cuestiones sobre gobernanza en mente. Tal y como sucedió en la época posmedieval, que en gran parte engendró este debate, tan solo cabe esperar que en las ciudades del mundo pospandemia, sus ciudadanos y sus autoridades locales sigan siendo fundamentales para cualquiera de estas deliberaciones. A pesar de la escala planetaria en la que se está desplegando la crisis climática, las amenazas medioambientales seguirán afectando de forma local, haciendo si cabe más importante organizar las sensibilidades urbanas y las instituciones transterritoriales para continuar afrontando la gobernanza del riesgo cotidiano.

Diane E. Davis es profesora Charles Dyer Norton de Planificación Regional y Urbanismo en la Escuela de Posgrado de Diseño de la Universidad de Harvard, donde dirige el eje de Riesgo y Resiliencia del Máster de Estudios de Diseño (MDes).

Graham Denyer Willis es profesor adjunto en Estudios de Desarrollo y Estudios Latinoamericanos en el Departamento de Política y Estudios Internacionales de la Universidad de Cambridge.

Las perspectivas y visiones expresadas son de los autores y no necesariamente representan las de la Iniciativa «La gobernanza de las emergencias en las ciudades y las regiones».

¹⁷ Manuel Castells, *The Rise of the Network Society* (Vol. 1). John Wiley & Sons, 2001.

¹⁸ James C. Scott, *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. Yale University Press, 1999.

¹⁹ Ulrich Beck, *Risk Society: Towards a New Modernity*. Sage Publications, 1992.

Fuentes de datos de perfiles de casos

Barcelona

- ^a Instituto de Estadística de Cataluña – <https://www.idescat.cat/emex/?lang=en&id=080193>
- ^b Ayuntamiento de Barcelona – https://www.barcelona.cat/internationalwelcome/sites/default/files/DataSheet2018Web_eng_1.pdf
- ^c Ayuntamiento de Barcelona – <http://ajuntament.barcelona.cat/estrategiafinances/pressupostobert/en/resumen#-year=2019>
- ^d Ayuntamiento de Barcelona – <https://ajuntament.barcelona.cat/estrategiafinances/en/where-do-revenues-come>
- ^e Ayuntamiento de Barcelona – <https://www.bcn.cat/estadistica/castella/dades/inf/ele/ele46/t31.htm>
- ^f Ayuntamiento de Barcelona – <https://www.bcn.cat/estadistica/castella/dades/anuari/cap21/C2103010.htm>
- ^g Departamento de Salud de la Agencia de Salud Pública de Barcelona (ASPB)– <https://beteve.cat/societat/analisi-dia-ri-coronavirus-barcelona-avui/>
- ^h Johns Hopkins University – <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>
- ⁱ University of Oxford, Our World in Data – <https://ourworldindata.org/coronavirus-data-explorer?casesMetric=true&totalFreq=true&perCapita=true&smoothing=0&country=~ESP&pickerMetric=location&pickerSort=asc>
- ^j Statista – <https://www.statista.com/statistics/1104709/coronavirus-deaths-worldwide-per-million-inhabitants/>

Bogotá

- ^k Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) – <https://www.dane.gov.co/files/varios/informacion-capital-DANE-2019.pdf>
- ^l C40 Cities – <https://www.c40.org/cities/bogota>
- ^m Cámara de Comercio de Bogotá – <https://www.ccb.org.co/observatorio/Economia/Economia-dinamica-incluyente-e-innovadora>
- ⁿ Proporcionado directamente por la ciudad de Bogotá
- ^o Yo voto yo sumo – <http://www.yovotoyosumo.com/organizacion-politica/>
- ^p Election Guide – <http://www.electionguide.org/countries/id/48/>
- ^q Datos de Empleo Público / Bogotá D.C – <https://www.serviciocivil.gov.co/portal/content/datos-empleo-p%C3%BABlico-0>
- ^r Datos Abiertos Bogotá – <https://datosabiertos.bogota.gov.co/dataset/numero-de-casos-confirmados-por-el-laboratorio-de-covid-19-bogota-d-c/resource/b64ba3c4-9e41-41b8-b3fd-2da21d627558>
- ^s Saludata / Observatorio de Salud de Bogotá – <http://saludata.saludcapital.gov.co/osb/index.php/datos-de-salud/enfermedades-trasmisibles/covid19/>
- ^t Johns Hopkins University – <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>
- ^u Statista – <https://www.statista.com/statistics/1104709/coronavirus-deaths-worldwide-per-million-inhabitants/>

Gauteng

- ^v Statistics South Africa – <http://www.statssa.gov.za/publications/P0302/P03022020.pdf>
- ^w Observatorio de la Ciudad-Región de Gauteng – <https://www.gcro.ac.za/about/the-gauteng-city-region/>
- ^x Statistics South Africa – <http://www.statssa.gov.za/?p=12056>
- ^y Gobierno Provincial de Gauteng – <http://www.treasury.gov.za/documents/provincial%20budget/2019/4.%20Guide%20to%20the%20Budget/Gauteng%20-%20Budget%202019%20Insert%20-%20English.pdf>
- ^z Statistics South Africa – <http://www.statssa.gov.za/?p=11583>
- ^{aa} Gobierno de Sudáfrica – <https://www.gov.za/about-government/contact-directory/provincial-gov/provincial-gov/gauteng-provincial-government>
- ^{bb} IEC South Africa – <https://www.elections.org.za/NPEDashboard/app/dashboard.html>
- ^{cc} Información proporcionada por el gobierno provincial
- ^{dd} Gobierno de Sudáfrica – <https://www.gov.za/about-sa/government-systems>
- ^{ee} WITS University – <https://www.covid19sa.org/provincial-breakdown>
- ^{ff} Departamento de Salud, Sudáfrica – <https://sacoronavirus.co.za/2020/07/22/update-on-covid-19-22nd-july-2020/>
- ^{gg} Corona Tracker – <https://www.coronatracker.com/country/south-africa/>
- ^{hh} Statista – <https://www.statista.com/statistics/1104709/coronavirus-deaths-worldwide-per-million-inhabitants/>

Seúl

- ⁱⁱ Gobierno Metropolitano de Seúl – <http://english.seoul.go.kr/get-to-know-us/seoul-views/meaning-of-seoul/4-population/>
- ^{jj} World Population Review – <https://worldpopulationreview.com/world-cities/seoul-population>
- ^{kk} Archivo de Políticas de Seúl – <https://seoulsolution.kr>
- ^{ll} Banco Mundial – <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?end=2019&locations=KR-GH-JP&start=2019&view=bar>
- ^{mm} Gobierno Metropolitano de Seúl – <http://english.seoul.go.kr/get-to-know-us/city-hall/budget/budget/>
- ⁿⁿ Oficina Coreana de Estadística – http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL20921&conn_path=I2
- ^{oo} Comisión Electoral Nacional de la República de Corea – <http://info.nec.go.kr/>
- ^{pp} Portal de Datos Abiertos del Gobierno de Seúl – <http://opengov.seoul.go.kr/stat#con10>
- ^{qq} Gobierno Metropolitano de Seúl – <http://english.seoul.go.kr/get-to-know-us/city-hall/organization-chart/1-seoul-metropolitan-government/>
- ^{rr} Centro de Control y Prevención de Enfermedades – https://wwwnc.cdc.gov/eid/article/26/8/20-1274_article
- ^{ss} Gobierno Metropolitano de Seúl, Ciudades contra la COVID-19 – <http://english.seoul.go.kr/covid/daily-updates/>
- ^{tt} University of Oxford, Our World in Data – <http://english.seoul.go.kr/covid/daily-updates/>
- ^{uu} Statista – <https://www.statista.com/statistics/1104709/coronavirus-deaths-worldwide-per-million-inhabitants/>

LSE Cities
London School of Economics and Political Science
Houghton Street
Londres WC2A 2AE
Reino Unido
LSE.Cities@lse.ac.uk
lse.ac.uk/cities

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)
Secretariado Mundial
Carrer Avinyó, 15
08002 Barcelona
España
info@uclg.org
uclg.org

Metropolis
Secretariado General
Carrer Avinyó, 15
08002 Barcelona
España
metropolis@metropolis.org
metropolis.org

Iniciativa «La gobernanza de las emergencias en las ciudades y las regiones»

Equipo LSE: Philipp Rode, Nuno F. da Cruz, Catarina Heeckt, Rebecca Flynn, Bethany Mickleburgh, Alexandra Gomes, Mirjam Sagi, Emily Cruz, Talia Calnek-Sugin

Equipo CGLU: Edgardo Bilsky, Ainara Fernández Tortosa, Anna Calvete Moreno, José Álvarez, Alejandra Salas, Jolie Guzmán, Emilie Huet

Equipo Metropolis: Oscar Chamat, Marta Briones, Lia Brum, Silvia Llorente, Agnès Bickart, Hélène Jourdan, Teresa Oliver

Autores colaboradores del Informe de Políticas #01

Diane E. Davis, Graham Denyer Willis, Emilia Saiz

Diseño gráfico

Atelier Works

Este informe de políticas pretende ser una base para el debate. Si bien se ha hecho todo lo posible para garantizar la precisión de los materiales que aparecen en este informe, ni los autores ni LSE Cities, CGLU o Metropolis se hacen responsables por cualquier pérdida o daños ocasionados por el uso de esta publicación.

Con el apoyo financiero de:



UNIÓN EUROPEA

Este documento ha sido elaborado con la ayuda financiera de la Unión Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de CGLU, Metropolis y LSE Cities y en ningún caso debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.



Este documento ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. Asdi no comparte necesariamente la opinión/las ideas/el punto de vista expresada/mostrada en este material. La responsabilidad de su contenido recae exclusivamente sobre su autor.

metropolis ●