

SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES Y DESARROLLO SOSTENIBLE: CAMBIOS DE PRIORIDADES POR LA COVID-19

La gobernanza de las emergencias en las ciudades y las regiones

Abril de 2022



PRESENTACIÓN DE LA NOTA ANALÍTICA #05

El objetivo de esta Nota Analítica es interpretar la evolución en la priorización de los diferentes servicios públicos locales por parte de los gobiernos municipales de todo el mundo desde el inicio de la emergencia de COVID-19. Los datos utilizados en este análisis proceden de los Informes Locales Voluntarios (VLR, por sus siglas en inglés). Los VLR son un proceso mediante el cual los gobiernos locales y regionales llevan a cabo una evaluación de su progreso en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Los VLR implican a diferentes partes interesadas y permiten a los gobiernos locales elaborar estrategias y priorizar acciones para conseguir la aplicación de la agenda de sostenibilidad. Los resultados de los VLR se publican en informes que complementan las Revisiones Nacionales Voluntarias y destacan el punto de vista subnacional en el proceso de revisión de los ODS.

El análisis del contenido en el que se basa esta Nota Analítica se realizó comparando los VLR de antes (publicados en 2019) y de después (publicados en 2021) de la pandemia: véase la tabla 1. Aunque existen guías prácticas para la aplicación de este proceso, las ciudades y regiones no tienen que seguir plantillas rígidas para completar las revisiones locales. Por lo tanto, los informes pueden diferir sustancialmente de un lugar a otro. Además, los VLR incluidas en este análisis abarcan territorios subnacionales de tamaños muy diferentes, que van desde 43.000 habitantes (Canterbury) hasta 15,3 millones de habitantes (Guangzhou).

El análisis se llevó a cabo en tres partes. En primer lugar, se utilizó una lista de términos de búsqueda relacionados con 11 sectores de servicios públicos diferentes (véase el Apéndice)

Tabla 1: VLR incluidos en la muestra

Región del mundo	VLR de 2019 (nº)	VLR de 2021 (nº)	Nº total de VLR
África	5*	4	9
Asia	3	13	16
Europa	7	10	17
América Latina	4	9	13
América del Norte	2	2	4
Global	21	38	59

* Los informes prepandémicos de VLR de África se publicaron en 2020, ya que ninguna ciudad ni región africana publicó estos documentos en 2019.

y se empleó NVivo para contar el número de veces que aparecía cada término en los VLR publicados antes y después de la pandemia. Los sectores políticos de este análisis fueron «política de poblaciones de riesgo», «cultura», «desarrollo económico», «educación», «medio ambiente», «sanidad», «vivienda», «política/seguridad», «servicios sociales», «transporte» y «suministros». En segundo lugar, para valorar empíricamente la aparición de los «nuevos elementos esenciales» como consecuencia de la emergencia sanitaria mundial, se repitió el análisis sistemático con nuevas listas de términos relacionados con la «salud mental», la «digitalización», los «cuidados» y el «espacio público». Por último, se realizó un análisis cualitativo de los VLR de tres ciudades que publicaron estos documentos antes y después de la pandemia: Buenos Aires, Helsinki y Taipéi.

Esta publicación es la quinta de la serie Notas analíticas de la iniciativa «La gobernanza de las emergencias en las ciudades y las regiones». Es la continuación de la Nota Analítica 04, que se centró en la gobernanza multinivel y la coordinación de emergencias.

Conclusiones principales

- Aunque los servicios sanitarios suben en la lista de prioridades de la prestación de servicios públicos locales, **los servicios de suministros siguen siendo la principal preocupación de las ciudades y regiones de todo el mundo.**
- El análisis de los VLR publicados tras el inicio de la COVID-19 confirmó **un aumento del interés en ciertos servicios públicos e instalaciones que ahora se consideran como «nuevos servicios esenciales»**, como por ejemplo los servicios de salud mental, los espacios públicos, los cuidados, la digitalización de los servicios gubernamentales y el acceso generalizado a la banda ancha.
- Centrarse en la prestación eficaz de los servicios públicos locales es **una forma pragmática de avanzar en la consecución de los ODS** y garantizar que las ciudades y regiones puedan responder a emergencias complejas.

Con el apoyo financiero de:



UNIÓN EUROPEA

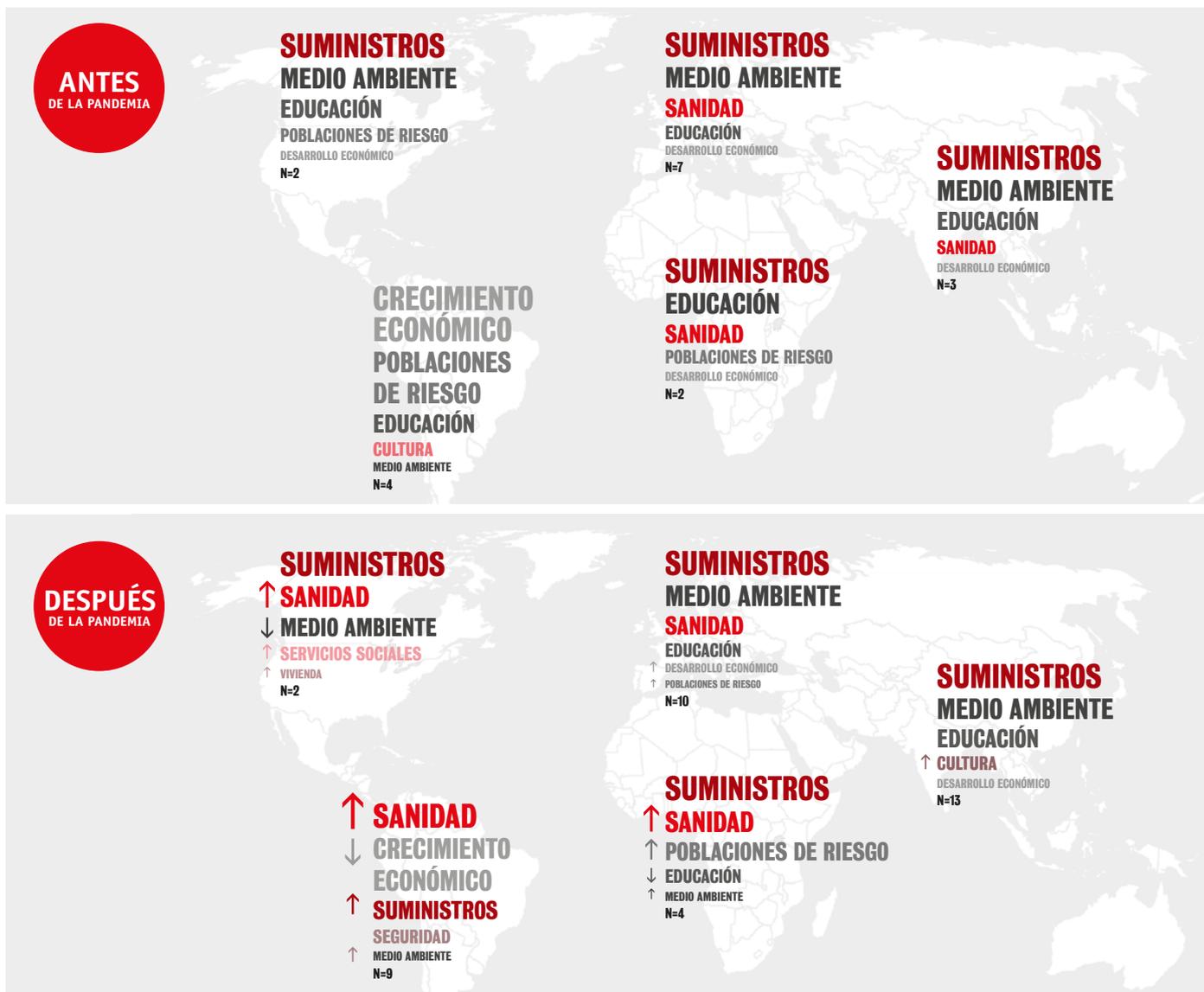
Este documento ha sido elaborado con la ayuda financiera de la Unión Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de CGLU, Metropolis y LSE Cities y en ningún caso debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.



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.



Figura 1: Priorización de los servicios públicos locales antes (arriba) y después (abajo) de la pandemia



*«N» se refiere al número de VLRs publicados en cada región global en 2019 (arriba) y 2021 (abajo)

1. LA IMPORTANCIA DE LOS DIFERENTES SECTORES EN LAS DISTINTAS GEOGRAFÍAS: ANTES Y DESPUÉS DE LA PANDEMIA

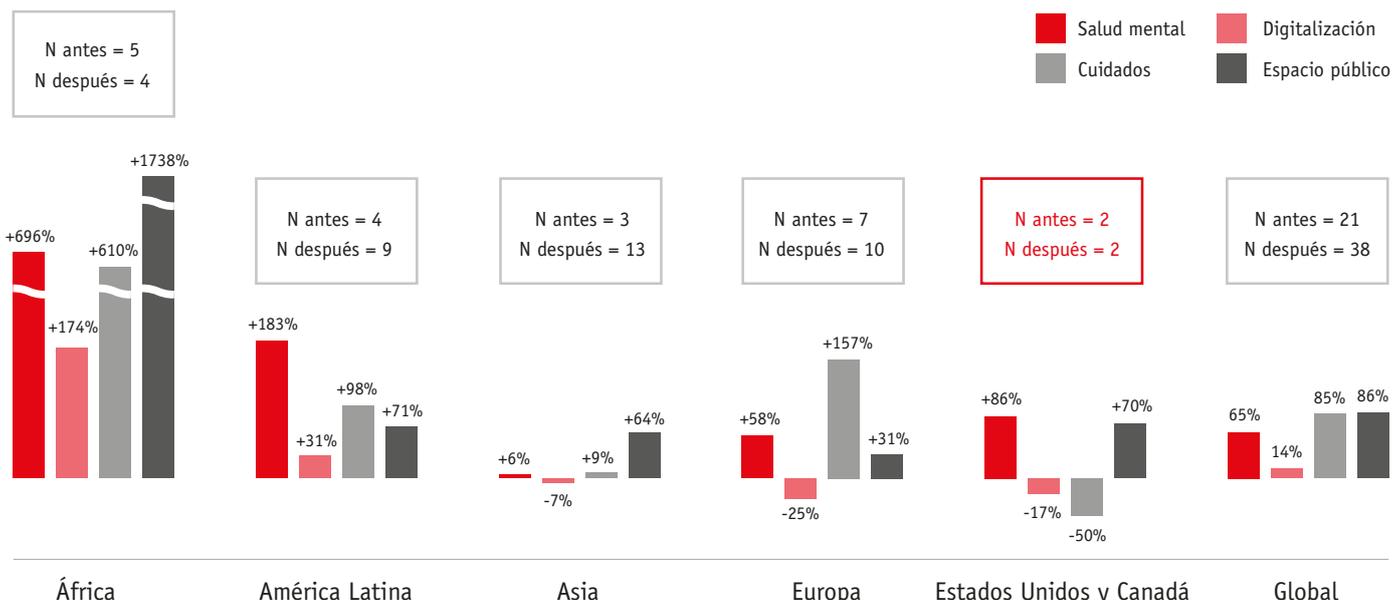
El análisis sistemático de los VLR de la muestra ilustra la importancia conferida a los distintos sectores de servicios públicos en estos documentos antes y después de la emergencia sanitaria mundial (véase la figura 1). Las repercusiones de la crisis de la COVID-19 en los servicios públicos locales fueron heterogéneas: algunos servicios se enfrentaron a un aumento repentino de la demanda, mientras que en otros la demanda prácticamente desapareció de la noche a la mañana. Muchos gobiernos locales y regionales (GLR) tuvieron que ajustar sus estrategias y priorizar ciertos servicios públicos para responder a las necesidades que surgieron a causa de la pandemia. Sin embargo, tal y como se muestra en la figura 1, **los cambios de prioridades en cuáles se consideran los principales servicios públicos quizás no fueron tan amplios como se esperaba**.

Como era de esperar, los servicios de salud subieron en el ranking de prioridades en América del Norte, América Latina y África, pero **los servicios públicos siguieron siendo una de**

las principales prioridades para la mayoría de GLR de todo el mundo. Evidentemente, los «servicios de suministros» engloban muchos sectores diferentes, tal y como se refleja en la lista de términos que figura en el Apéndice (por ejemplo, agua, residuos, energía). Todos ellos fueron cruciales a la hora de aplicar las políticas destinadas a frenar las tasas de infección (por ejemplo, las políticas de quedarse en casa, la higienización, etc.). Quizás esto explique la importancia que reciben estos servicios en los VLR. Además, estos servicios públicos son precisamente los que suelen estar bajo la responsabilidad de los gobiernos subnacionales a nivel global, mientras que otros sectores dependen en gran medida de los acuerdos de descentralización local. Al igual que los servicios de suministros, parece que los servicios medioambientales también resistieron ante la pandemia, ya que figuran en lo alto de la clasificación de los sectores de servicios públicos más importantes. Esto sugiere que el movimiento por el cambio climático puede estar cobrando impulso en torno a este tema.

Sin embargo, algunos cambios son preocupantes. Parece que **la educación es uno de los sectores que perdió protagonismo** para dar paso a nuevas prioridades. También otros sectores, como **el transporte, los servicios sociales y la vivienda, ocupan un lugar más bajo en las agendas políticas**. Aunque las prioridades pueden cambiar muy rápidamente tras emergencias complejas sucesivas o recurrentes, estas prioridades que compiten entre sí y los compromisos resultantes se manifiestan sobre el terreno y tienen impactos directos sobre la vida de las personas.

Figura 2: Importancia de los «nuevos servicios esenciales» antes y después de la pandemia (cambio porcentual)



* «N antes» se refiere al número de VLR publicados en 2019 (antes de la pandemia); «N después» se refiere al número de VLR publicados en 2021 (después de la pandemia).

2. NUEVOS SERVICIOS ESENCIALES

2.1. NUEVAS PRIORIDADES MUNDIALES

La pandemia de COVID-19 y las medidas políticas que tuvieron que desplegarse para gestionarla revelan que algunos servicios e instalaciones ahora deberían considerarse como «nuevos servicios esenciales». Entre ellos se encuentran los **servicios de salud mental y bienestar** (por ejemplo, para hacer frente a los impactos mentales de las medidas restrictivas y de distanciamiento social), el **espacio público de alta calidad** (por ejemplo, para hacer frente a los efectos de las restricciones de movimiento y acceso a la naturaleza, etc.), los servicios de cuidados (por ejemplo, para hacer frente al aumento de las personas con necesidades de atención y la interrupción de las redes de atención establecidas, a menudo informales) y la **digitalización y el acceso generalizado a la banda ancha de Internet** (por ejemplo, para permitir el trabajo, la educación y las compras a distancia, pero también el acceso a otros servicios administrativos y relacionados con la gobernanza).

Las mejoras y las inversiones adicionales en estos sectores no solo son importantes para responder a la emergencia actual, sino que también son clave para recuperarse de la crisis y crear resiliencia ante futuras emergencias. Tal y como se muestra en la figura 2, el análisis sistémico del contenido sistémico de los VLR confirmó **un aumento general del interés por estos servicios públicos**. En particular, este fue el caso de las ciudades africanas, donde los VLR publicados después de la pandemia se centraron mucho más en estos nuevos elementos esenciales. Aun así, la tendencia es global. La digitalización puede representar un problema menor para las ciudades ricas de Europa, América del Norte y Asia, pero en África y América Latina queda mucho por hacer. Con la excepción del sector de los cuidados en EE.UU. y Canadá —lo que puede explicarse por la naturaleza privada de estos servicios en estos países (aunque hay que tener en cuenta que la muestra de VLR es particularmente pequeña para estas jurisdicciones y debe evitarse sacar conclusiones absolutas)—, el aumento del interés de los gobiernos subnacionales por todos los nuevos sectores esenciales fue coherente en todas las regiones globales.

2.2. BUENOS AIRES, TAIPEÍ Y HELSINKI

Los proveedores de servicios públicos de todo el mundo incorporaron los nuevos servicios esenciales a través de diversos programas e iniciativas. Buenos Aires, Taipéi y Helsinki están entre las pocas ciudades que publicaron VLR tanto en 2019 como en 2021 (antes y después de la pandemia de COVID-19). Por lo tanto, esta sección se centra en estas tres ciudades para ilustrar con más detalle los tipos de políticas que se están poniendo en marcha para adaptarse a las nuevas prioridades globales.

Los VLR de estas ciudades varían en formato y enfoque temático. Algunos se centran en un tema transversal, como la integración de los barrios vulnerables (VLR 2019 de Buenos Aires), el bienestar de la población (VLR 2021 de Buenos Aires)¹, o la crisis climática (VLR 2021 de Taipéi y Helsinki). Otros informes de VLR se centran en ODS específicos. El VLR 2019 de Taipéi se centra en los ODS 3 (Salud y bienestar), 6 (Agua potable y saneamiento), 7 (Energía asequible y no contaminante), 11 (Ciudades y comunidades sostenibles), 12 (Producción y consumo responsables), 13 (Acción por el clima) y 17 (Alianzas para lograr los objetivos), mientras que el VLR 2019 de Helsinki se centrar en los ODS 4 (Educación de calidad), 8 (Trabajo digno y crecimiento económico), 10 (Reducción de las desigualdades), 13 y 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas).

En 2021, las tres ciudades aplicaron medidas que respondían directamente a la emergencia sanitaria mundial, por ejemplo, el desarrollo de servicios de pruebas diagnósticas y vacunación. Además, la pandemia ejerció presión adicional sobre otros servicios públicos, y los gobiernos locales tuvieron que abordar este problema. Por ejemplo, ante el aumento de la violencia doméstica en muchos países del mundo, Buenos Aires, Helsinki y Taipéi decidieron poner en marcha planes de acción para ayudar a las víctimas de la violencia de género.

¹A pesar de estos enfoques temáticos, los VLR de Buenos Aires también informaron sobre los ODS específicos que se priorizaron en el Foro Político de Alto Nivel, como por ejemplo: los ODS 4, 5, 8, 10 y 16 en los VLR de 2019 y los ODS 1, 2, 3, 8, 12, 13, 16 y 17 en los VLR de 2021.

Figura 3: BA Cambio Climático



Fuente: Buenos Aires Ciudad

Ante el aumento de la demanda de servicios de salud mental, Buenos Aires puso en marcha el programa «Salud Mental Responde», una **línea de atención telefónica atendida por profesionales sanitarios** para garantizar el acceso rápido y la intervención en caso de crisis, la evaluación y la contención activa. La línea telefónica se puso en marcha al comienzo de la pandemia de COVID-19 y, en sus primeros cinco meses de funcionamiento, atendió unas 7.000 llamadas.

Para hacer frente a la emergencia climática, Buenos Aires también puso en marcha un Plan de Acción Climática (PAC) y BA Cambio Climático, una plataforma online que comparte información sobre la gestión ambiental de las energías limpias, la movilidad sostenible y la gestión integral de los residuos en la ciudad. BA Cambio Climático fomenta el seguimiento y la responsabilidad pública, ya que informa sobre los 24 objetivos del PAC, emplea gráficos fáciles de utilizar, divulga los detalles e hitos del proyecto y facilita el acceso y la participación de los ciudadanos en la acción climática.

Figura 4: Taipei – Cooc-Cloud



Fuente: Gobierno de la ciudad de Taipei

Tras el cierre de las escuelas debido a los confinamientos, la ciudad de Taipéi mejoró considerablemente su sistema de aprendizaje gratuito basado en la nube «CooC-Cloud», que incluye **más de 11.000 vídeos educativos y más de 300.000 libros electrónicos y abarcan contenidos tanto de educación primaria como de secundaria**. La plataforma se puso en marcha por primera vez en 2016, pero la mayoría de los alumnos y profesores accedieron a ella en mayo de 2019, cuando cerraron las escuelas. En agosto de 2021, el número total de visitas a la plataforma superó los 70 millones. Al inicio de la COVID-19, se subieron al sitio web vídeos en directo o pregrabados para ofrecer servicios educativos a distancia y para garantizar el acceso a la educación de todos los estudiantes. La plataforma se asoció con varias ciudades, condados y universidades para aumentar la calidad y el número de recursos disponibles para los estudiantes.

Teniendo en cuenta la importancia de poder disponer de espacios públicos de calidad para la salud y el bienestar de las personas, en el VLR 2021 de Helsinki destaca el proyecto de la zona peatonal central, que también incluirá un distribuidor subterráneo para reducir el tráfico que circula por el centro de la ciudad. El proyecto ampliará la zona peatonal y habilitará infraestructuras para bicicletas, lo que mejorará el atractivo y la funcionalidad del distrito comercial central. El objetivo es **desarrollar un entorno seguro y promover los desplazamientos a pie** como principal medio de transporte en el centro de la ciudad. Aunque el proyecto estaba previsto desde el 2019, finalmente el Ayuntamiento de Helsinki lo aprobó en 2021.

Figura 5: Helsinki – proyecto de zona peatonal central



Fuente: Ground Engineering

3. LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES Y LAS AGENDAS GLOBALES

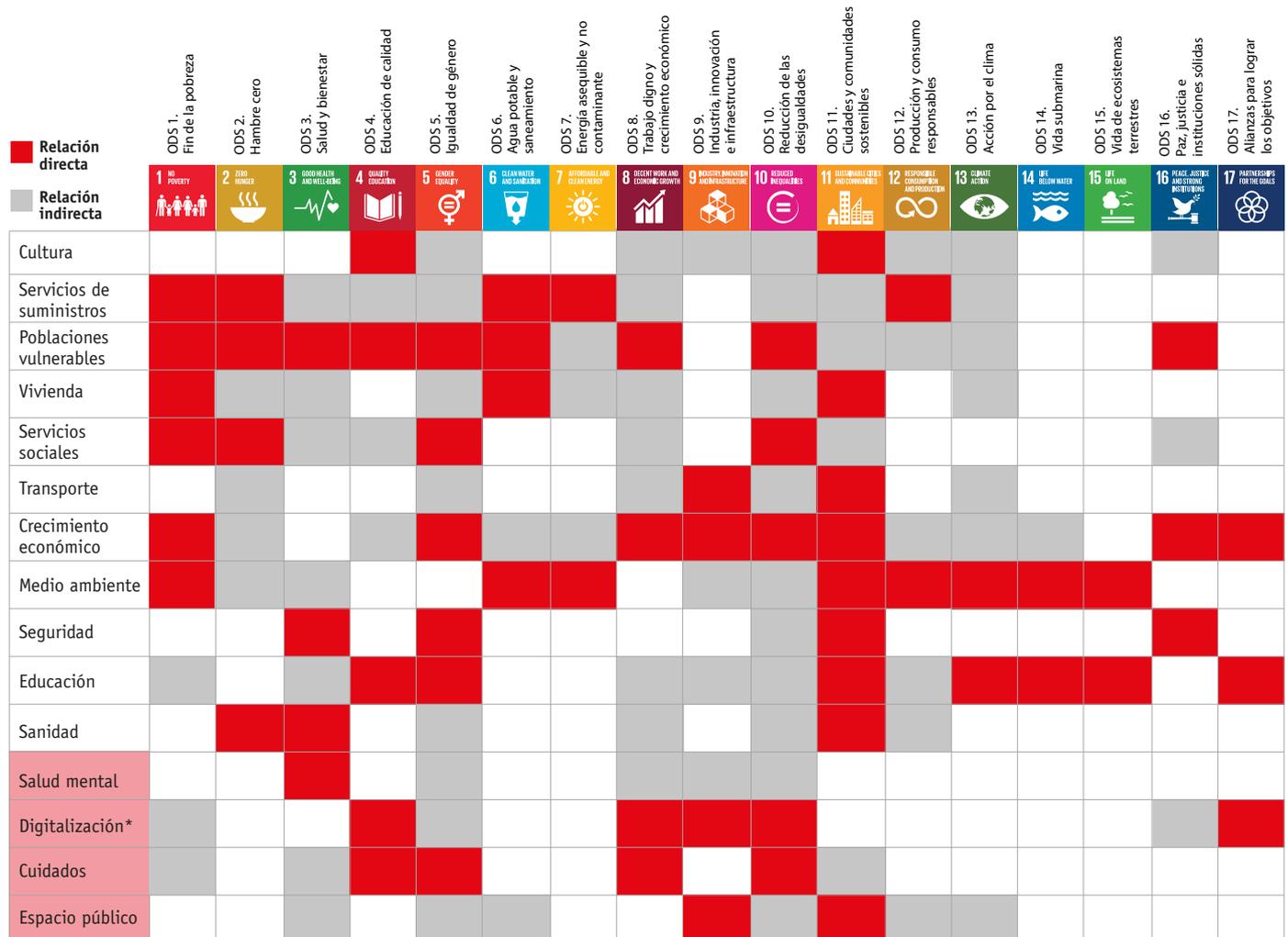
La prestación de servicios públicos locales es la forma en que muchos de los ODS se aplican sobre el terreno. Tal y como se ilustra en la figura 6, existe una estrecha relación entre estos servicios y las distintas metas establecidas para cada uno de los objetivos. Por lo tanto, en gran medida, **localizar los ODS implica garantizar que estos servicios esenciales, tanto «antiguos» como «nuevos», se presten de forma eficaz.** Y esto requiere que todos los niveles de gobierno —desde la ciudad, pasando por el área metropolitana, hasta el nivel nacional— mantengan un diálogo constante y coordinen las intervenciones.

Las emergencias complejas amenazan con interrumpir la prestación de servicios públicos locales justo cuando más se necesitan, lo que pone en entredicho la consecución de las agendas globales. Los procesos de recentralización y descentralización que compiten entre sí en los contextos de emergencia perturban los sistemas establecidos y ponen en tela de juicio la capacidad de los GLR para prestar servicios públicos y abordar el equilibrio de prioridades inherente a las respuestas de emergencia. Además, los GLR han incurrido en déficits financieros para garantizar la continuidad de los servicios públicos locales, los cuales deben cubrirse para poder salvaguardar su prestación futura.

Los VLR, como los que se han revisado en esta Nota Analítica, y los Informes Subnacionales Voluntarios (VSR, por sus siglas en inglés) son proyectos de los GLR y sus asociaciones para supervisar su progreso en la localización de los ODS (disponibles en el repositorio de VLR y VSR de CGLU); los servicios públicos locales ocupan un lugar destacado en estos documentos. Además, los VLR y VSR también son **procesos políticos que mejoran el diálogo entre los niveles de gobierno** para la implementación de los ODS.

Es fundamental que los **gobiernos nacionales y la comunidad internacional reconozcan la relación entre la prestación de servicios públicos locales, las emergencias complejas y las agendas globales**; y que, como respuesta, mejoren los marcos y mecanismos de coordinación entre los niveles de gobierno y otras partes interesadas, como los Informes Nacionales Voluntarios y las unidades nacionales de coordinación para la implementación de los ODS, de modo que se incorporen las sinergias y las preocupaciones relativas a la prestación de servicios públicos locales. Vivimos en una época en la que las emergencias son cada vez más frecuentes y en la que los servicios públicos locales son clave tanto para responder como para ser más resistentes ante ellas: dos aspectos críticos para alcanzar los compromisos de sostenibilidad global.

Figura 6: Relación entre los términos de búsqueda (véase el apéndice) y las metas de los ODS



*Aunque antes de la pandemia de COVID-19 la relación entre la digitalización y los ODS 4, 8 y 10 podría haberse considerado indirecta, la emergencia sanitaria exacerbó esta conexión.

Vivienda	Desarrollo económico	Policia/seguridad	Salud mental	Digitalización	Cuidados	Espacio público
crowding (aglomerac*) dwelling (vivienda) home (casa) hous* (vivien*) informal settlement (asentamiento informal) land (suelo) property (propiedad) rent (alquiler) shelter (alojamiento) slum (barrio desfavorecido)	business (negocio) companies (compañías) econ* develop* (crec* econ*) employ* (emple*) employment (empleo) enterprise (empresa) entrepreneur (empresario) GDP (PIB) growth (crecimiento) local development (desarrollo local) patents (patentes) private sector (sector privado) seed funding (financiación inicial) Menciones antes de la pandemia (nº) = 1.515 Menciones después de la pandemia (nº) = 3.768	burglar (ladrón) crim* (crim*) drug (droga) fatalities (muertes) femicide (feminicidio) fire (incendio) gang (banda) harrassment (acoso) hate (odio) homicide (homicidio) murder (asesinato) pickpocket (carterista) police (policía) policing (polic*) racis* (racis*) rape (violación) safety (seguro) security (seguridad) terror (terror) theft (robo) violence (violencia) Menciones antes de la pandemia (nº) = 776 Menciones después de la pandemia (nº) = 2.024	addict (adicto) antidepressant (antidepresivo) anxi (ans*) belonging (pertenencia) communit (comuni*) depression (depresión) emotion (emoción) happ* (feli*) hobb* (afic*) leisure (ocio) loneliness (soledad) mental (mental) nervous (nervioso) psycholog* (psicolog*) sadness (tristeza) solitude (soledad) substance abuse (abuso de sustancias) suicide (suicidio) therap* (terap*) wellbeing (bienestar) well-being (bien estar) Menciones antes de la pandemia (nº) = 679 Menciones después de la pandemia (nº) = 2.022	app (app) artificial intellig* (intelig* artificial) automation (automatización) broadband (banda ancha) connectivity (conectividad) contactless (sin contacto) data (datos) digit (dígito) e-government (administración electrónica) egovernment (gobierno electrónico) electronic (electrónico) hackaton (hackaton) ICT (TIC) internet (internet) online (en línea) open data (datos abiertos) open government (gobierno abierto) remote (remoto) smart (inteligente) software (software) surveillance (vigilancia) tech (tecnología) virtual (virtual) wi-fi (wi-fi) wifi (wifi) wireless (inalámbrico) Menciones antes de la pandemia (nº) = 1.204 Menciones después de la pandemia (nº) = 2.487	after school (después de la escuela) at risk (en riesgo) care (cuidados) caring (atención) child (niñ*) elderly (ancianos) femini* (femini*) in need (necesitad*) left behind (abandonados) nursing (cuidador*) nursing (cuidado) old people (personas mayores) older resident (persona de edad avanzada) enior (sénior) vulnerable people (población vulnerable) vulnerable (vulnerable resident (persona vulnerable) Menciones antes de la pandemia (nº) = 1.033 Menciones después de la pandemia (nº) = 3.453	active mobility (movilidad activa) air quality (calidad del aire) green área (zona verde) green space (espacio verde) land use (uso del suelo) nature (naturaleza) park (parque) pavement (pavimento) pedestrian (peatón) plann* (plan*) playground (parque infantil) public realm (ámbito público) public space (espacio público) recreational (recreativo) sidewalk (acera) street (calle) tactical urbanism (urbanismo táctico) urbanisation (urbanización) urbanization (urbanización) walking (a pie) Menciones antes de la pandemia (nº) = 468 Menciones después de la pandemia (nº) = 1.571