

SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES EN TIEMPOS DE CRISIS: ¿CÓMO ADAPTAR LOS MODELOS DE GOBERNANZA?

La gobernanza de las emergencias en las ciudades y regiones
Febrero de 2022



**INFORME DE
POLÍTICAS**

LA INICIATIVA

Este Informe de Políticas forma 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), la asociación mundial de grandes metrópolis (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 complejas.

INFORME DE POLÍTICAS #05

Preparado por Magdalena Rossetti y Nuno F. da Cruz.

Con el apoyo de Rebecca Flynn, Ainara Fernández Tortosa, Daria Cibrario, Laura Valdés Cano, Cécile Roth, Oscar Chamat-Nuñez y Edgardo Bilsky.

Este Informe de Políticas es el quinto de una serie de publicaciones trimestrales que se complementan con Notas Analíticas, más centradas específicamente en los datos. Los Informes de Políticas se enfocan hacia propuestas prospectivas, la reforma de agendas, la innovación en la gobernanza y el análisis crítico.

AGRADECIMIENTOS

Quisiéramos manifestar nuestro agradecimiento a los responsables de gobiernos locales, a los profesionales y a los expertos que han realizado aportaciones críticas a este Informe de Políticas. Estamos especialmente agradecidos a quienes nos han aportado importantes conocimientos a través de una serie de entrevistas: Edurne Bagué (Cátedra UNESCO de Desarrollo Humano Sostenible de la Universidad de Girona), Anna Crispi (Ayuntamiento de Terrassa), Dolors Frigola (Observatorio del Agua de Terrassa), Dries Goedertier (CGSP-ACOD Confederación Sindical de Bélgica), Eric Nysmans (Welfare Care Kempen), Gil Peeters (Welfare Care Kempen), Carlos Saldarriaga (Empresas Públicas de Medellín) y Ken Zegers (CGSP-ACOD Federación de Sindicatos de Gobiernos Locales de Bélgica). También agradecemos a la Internacional de Servicios Públicos (ISP) y a sus afiliados su compromiso y sus contribuciones críticas.

Asimismo, damos las gracias a Emilia Saiz (CGLU), Octavi de la Varga (Metrópolis) y Daria Cibrario (ISP) por contribuir con visiones inspiradoras sobre la prestación de servicios públicos durante las emergencias.

PRÓLOGO

Emilia Saiz, secretaria general de CGLU y **Octavi de la Varga**, secretario general de Metròpolis, reflexionan sobre los principios rectores de la prestación de servicios públicos locales y nos presentan una «llamada a la acción» para afrontar un futuro marcado por las emergencias complejas.

La pandemia de COVID-19 de 2020 marcó un punto de inflexión en la historia de la humanidad y también en una de sus creaciones más significativas y complejas: nuestras ciudades. Dos años después del primer brote, ha quedado claro que la clave para afrontar no solo las emergencias sanitarias como la COVID-19, sino otras emergencias complejas como la crisis climática, se encuentra en las ciudades. Garantizar que todas las poblaciones tengan acceso al agua y al saneamiento, a la electricidad, a la gestión de residuos o a medios de transporte seguros, al tiempo que se mantiene la seguridad de los trabajadores de los servicios públicos, fueron y son factores determinantes para superar la pandemia. Muchas de las medidas más extendidas para frenar su propagación, como el lavado de manos o las políticas de «quedarse en casa», requirieron mantener los servicios públicos locales y los espacios públicos seguros, así como garantizar que la población pudiera acceder a ellos. Los gobiernos locales y regionales de todo el mundo han asumido la magnitud del reto. Han liderado innovaciones para garantizar la continuidad de la prestación de servicios públicos locales y proteger de este modo las vidas y los medios de subsistencia, y a veces incluso han ampliado su cobertura. Sin embargo, lo han hecho enfrentándose a grandes retos y a menudo incurriendo en grandes déficits que plantean cuestiones críticas para el futuro.

Además, la pandemia también ha acelerado la necesidad de ampliar nuestro concepto de lo que los servicios públicos locales deben ser en los tiempos actuales. Ha puesto de manifiesto que hay servicios que deben considerarse como nuevos servicios públicos esenciales para recuperarse de la crisis actual, pero también para aumentar la resiliencia ante las crisis futuras, cuya frecuencia aumentará, según los expertos. También es importante promover el derecho de las comunidades a una vida urbana digna. Es fundamental garantizar que todo el mundo tenga acceso a ciudades y territorios sanos, a la asistencia sanitaria universal y a la vacunación. La cultura, cuarto pilar del desarrollo sostenible y elemento vital de nuestras ciudades y territorios, es también fundamental, así como poner la tecnología al servicio de las comunidades y la democracia, garantizando el acceso a internet y reduciendo activamente la brecha digital entre las zonas urbanas y las rurales, los géneros y las generaciones. Es fundamental crear un entorno propicio para que las mujeres y las niñas estén representadas en la toma de decisiones y garantizar la igualdad en todos los ámbitos de la vida. Y también lo es replantear los cuidados a través de poner a las personas que los necesitan y que los dan en el centro de sus políticas. Lo que implica que dichas políticas reconozcan sus diferentes experiencias, necesidades y derechos y, sobre todo, que también tengan en cuenta a las personas que cuidan –en su mayoría mujeres– para poder mejorar sus condiciones de trabajo y sus ingresos.

Nuestro futuro está en juego y los retos no son menores. Garantizar que la prestación de servicios públicos locales sea universalmente accesible, inclusiva y asequible es crucial para la democratización de los derechos humanos. Del mismo modo, es vital que el compromiso de la Agenda 2030 no deje a nadie atrás. Esto es especialmente importante para las poblaciones estructuralmente discriminadas, incluidas las mujeres, cuya calidad de vida y oportunidades dependen directamente de la calidad y accesibilidad de los servicios públicos locales. En contextos de emergencia, la prestación de servicios públicos locales se convierte en un elemento vital y fundacional de una respuesta de emergencia eficaz, así como también de la preparación ante emergencias futuras. Por lo tanto, es crucial que nos preguntemos: ¿cuáles son las lecciones clave de la gestión de los servicios públicos locales durante la emergencia de la COVID-19? ¿Están todos los servicios públicos locales igualmente equipados para hacer frente a emergencias complejas? ¿Qué reformas son necesarias para reforzar la capacidad de los servicios públicos locales para proteger a nuestras comunidades y, en particular, a las poblaciones más vulnerables ante los impactos de las emergencias?

En última instancia, la responsabilidad de garantizar que todas las poblaciones tengan un acceso de calidad a los servicios públicos locales recae en el Estado y, en particular, en los gobiernos locales, metropolitanos y regionales. A pesar del papel protagonista que han desempeñado dichos gobiernos locales, metropolitanos y regionales para hacer frente a la pandemia de COVID-19, las estrategias de recuperación y los marcos nacionales de prestación de servicios siguen sin tener en cuenta de forma sistemática las inversiones necesarias para garantizar y reforzar la prestación de servicios públicos locales. La cooperación entre los gobiernos nacionales, locales, metropolitanos y regionales, así como las alianzas con los actores locales, son fundamentales para cumplir con dicha responsabilidad. A medida que avanzamos hacia el futuro, el refuerzo de nuestros sistemas de servicios públicos locales definirá la forma en que las ciudades y los territorios podrán mitigar los impactos negativos de las emergencias complejas en sus poblaciones. Por lo tanto, queda claro que ha llegado el momento de unir fuerzas y hacer que estos sistemas sean lo más sólidos posible.



Emilia Saiz Carracedo
Secretaria general, Ciudades y
Gobiernos Locales

Octavi de la Varga Mas
Secretario General, Metròpolis

1. INTRODUCCIÓN

Los servicios públicos (como la educación, la sanidad y el agua y el saneamiento) constituyen la base de muchos derechos humanos, sociales, culturales, económicos y laborales fundamentales. Como son esenciales para la vida, pueden estar sujetos a ciertas obligaciones de servicio público. A diferencia de otros servicios, los servicios públicos locales serían muy diferentes –o simplemente no se prestarían– sin la intervención de las autoridades públicas competentes. De este modo, aunque los pueden prestar operadores públicos, privados, comunitarios, informales o mixtos/híbridos, **la responsabilidad de «proveer» los servicios públicos locales recae en los gobiernos locales, metropolitanos y regionales**. En palabras de Oakerson and Parks (2011):

«El término “provisión” alude a las decisiones públicas sobre qué bienes y servicios hay que proporcionar a través de medios públicos, qué actividades privadas hay que regular, cuántos ingresos públicos hay que recaudar y cómo hacerlo, qué cantidades de cada servicio se deben proporcionar y qué normas de calidad es necesario aplicar, además de cómo organizar y controlar la producción. “Producción” significa transformar los insumos disponibles para hacer un producto o prestar un servicio.»

(p. 149) *Policy Studies Journal* 39(1), 147-167.

Debido a las limitaciones de capacidad y financiación, es posible que los gobiernos locales y regionales no siempre puedan cumplir plenamente sus responsabilidades como proveedores. Cuando esto sucede, las poblaciones suelen establecer sistemas privados informales o excluyentes de prestación de servicios. Sin embargo, aparte de estos casos extremos, **las ciudades y regiones disponen de una amplia variedad de modelos de gobernanza** para la prestación de servicios públicos locales. La siguiente sección presenta una breve explicación de algunos de los modelos más habituales.

Es responsabilidad de los gobiernos locales y regionales defender los principios de equidad, universalidad, continuidad del servicio, responsabilidad, sostenibilidad, etc. y garantizar que los habitantes y usuarios tengan un acceso justo a unos servicios públicos adecuados y seguros, independientemente del modelo de gobernanza del operador. En la práctica, **la cuestión de si todos los modelos de gobernanza están igualmente capacitados para hacer frente a emergencias complejas sigue abierta**.

Este Informe de Políticas no pretende determinar qué modelos de gobernanza se adaptan mejor a determinados contextos locales. Aunque puede haber argumentos técnicos relevantes para fundamentar estas decisiones, en última instancia la elección de un modelo concreto debe realizarse democráticamente en cada comunidad local. **El presente Informe de Políticas se centra en las innovaciones en materia de gobernanza, las respuestas organizativas y otros avances que ya se están produciendo sobre el terreno** y que –independientemente de su modelo de gobernanza– pueden ayudar a mejorar la preparación y eficacia de los servicios públicos locales para responder a emergencias complejas.

Mediante un análisis de la gestión de los servicios públicos locales en diferentes regiones del mundo para afrontar la crisis de la COVID-19, el Informe de Políticas pretende extraer **lecciones que puedan ser útiles para afrontar futuras emergencias**, incluida la crisis climática, que plantea enormes riesgos para la prestación sostenida de servicios públicos para todos. Para desentrañar cómo

los operadores de servicios públicos gestionaron los conflictos de prioridades que planteaba la pandemia, también se basa en un análisis más detallado de los casos de los servicios de bienestar y asistencia social en Kempen (Bélgica), la energía, el saneamiento, el gas y el agua con la retirada de residuos domésticos y las filiales de telecomunicaciones en Medellín (Colombia), y el agua en Terrassa (España).

PRINCIPALES HALLAZGOS

- El impacto de la pandemia en los servicios públicos locales ha sido heterogéneo y multifacético, tanto entre los diferentes sectores como entre los diferentes contextos nacionales. Entre los retos se encuentran el **aumento de la demanda de algunos servicios públicos y la reducción de otros, la pérdida de ingresos y la urgencia de digitalizar los servicios a los usuarios y proteger a los trabajadores** en unas condiciones rápidamente cambiantes e inciertas.
- Muchos operadores de servicios públicos tuvieron que reorganizar sus estructuras internas y procedimientos operativos, como la **recopilación de datos y la gestión de la información, los nuevos canales de comunicación y coordinación, los mecanismos de redistribución del personal y las intervenciones temporales en las infraestructuras**, para garantizar una prestación de servicios públicos continua y ampliamente accesible durante la pandemia.
- Los mecanismos de prestación de servicios públicos se adaptaron y ampliaron para proteger a la población más vulnerable. **En los casos en los que existían canales de aportación y participación ciudadana dentro de los modelos de gobernanza de los servicios, esto fue más eficaz**, por ejemplo en el caso del Observatorio del Agua de Terrassa (España) o en el caso de los **mecanismos y estructuras de diálogo social** bien practicados con los trabajadores y los sindicatos en los servicios de asistencia social en Kempen (Bélgica).
- Como consecuencia del aumento de la demanda y de la escasez de personal por enfermedad de los trabajadores, **los operadores tuvieron que responder con flexibilidad, reasignando el personal a las zonas más necesitadas. Algunos operadores contaban con ventaja gracias a las asociaciones y consorcios preexistentes** con otros proveedores locales (como en el caso de Welfare Care Kempen, donde pudieron trabajar en colaboración con las instituciones públicas a escala intermunicipal).
- **El diálogo, la cooperación y la coordinación sólidos, tanto a nivel interno como externo, con otros operadores de servicios y administraciones públicas**, demostraron ser importantes para permitir una **prestación de servicios con capacidad de reacción, eficaz e ininterrumpida**. Los proveedores de suministro múltiple, como Empresas Públicas de Medellín (Colombia), fueron capaces de optimizar la coordinación entre varios sectores.
- Durante la pandemia, la importancia crítica de algunos servicios públicos se hizo totalmente evidente. Además de los **servicios asistenciales, la conectividad digital de banda ancha y los espacios públicos seguros pasaron a considerarse como «nuevos servicios esenciales»**, primordiales para la salud, el bienestar y la igualdad de oportunidades de las personas en una era de trabajo a distancia y virtualización de la vida cotidiana.

2. ENFOQUE DE LA INVESTIGACIÓN

Tras ofrecer una breve visión general de algunos de los modelos de gobernanza más habituales para la prestación de servicios públicos en las ciudades y regiones, este Informe de Políticas revisa los diferentes impactos que la emergencia COVID-19 ha tenido en diferentes sectores. La investigación se estructuró en torno a tres ejes en el centro de la gobernanza de emergencia de los servicios públicos prestados por los gobiernos locales y regionales:

- Las respuestas operativas inmediatas a la emergencia de los diferentes proveedores de servicios públicos
- Las adaptaciones e innovaciones en materia de gobernanza que ayudaron a los proveedores de servicios públicos locales a ajustarse a los desafíos sin precedentes planteados por la pandemia
- Los futuros retos y oportunidades para la gobernanza de los servicios públicos en las ciudades y regiones en la era de las emergencias

Para ahondar sobre estos puntos, el análisis combina la **investigación secundaria** (con links web a lo largo del documento) con **entrevistas originales y en profundidad** a los principales grupos de interés involucrados en la prestación de servicios públicos locales en tres estudios de caso: (1) servicios de bienestar y asistencia social en la región de Kempen (Bélgica); (2) electricidad, saneamiento, gas y agua en Medellín (Colombia); y (3) agua en Terrassa (España). La justificación de la selección de estos casos fue la siguiente. En primer lugar, todos ellos abarcan servicios públicos que suelen ser competencia de las ciudades y regiones. En segundo lugar, cada caso procedía de un sector diferente, siendo los tres sectores que están especialmente expuestos al impacto de una emergencia mundial compleja y que son fundamentales para la respuesta a la emergencia y la construcción de

resiliencia. Y, en tercer lugar, cada estudio de caso es ilustrativo de diferentes acuerdos de gobernanza (consulte información detallada en la sección 2.2): un operador que presta servicios a un municipio en un solo sector (Terrassa), la cooperación inter-municipal también en un solo sector (Kempen), y un operador «de suministro múltiple» que presta una serie de servicios públicos a varias ciudades y regiones en diferentes países (Empresas Públicas de Medellín).

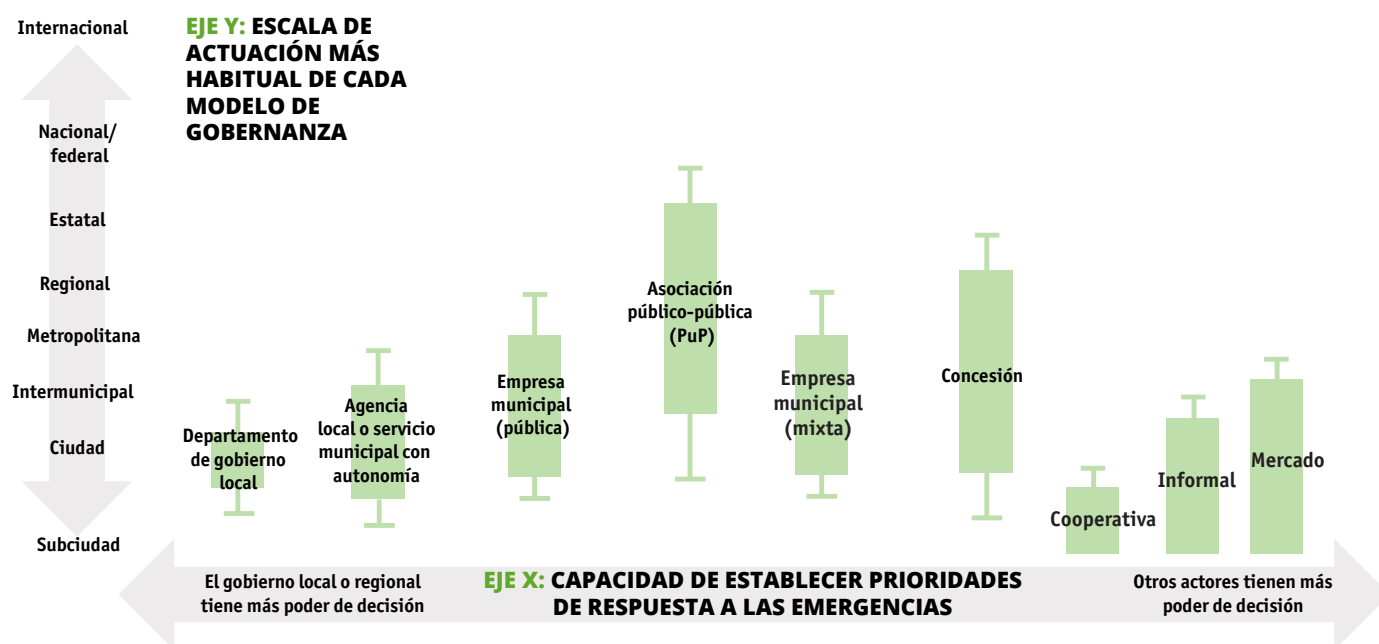
2.1 MODELOS DE GOBERNANZA

La prestación de servicios públicos locales puede variar desde la prestación interna (por ejemplo, por un departamento del gobierno local) hasta la prestación totalmente privada (por ejemplo, empresas privadas que centran la provisión en los segmentos rentables de los servicios públicos). Pero entre estos dos extremos existe un gran número de modelos de gobernanza intermedios e híbridos (véase un inventario no exhaustivo en la figura 1).

La prestación directa puede ir a cargo de los **municipios** o de entidades públicas semiautónomas con independencia administrativa y balances separados (**agencias de gobierno local o servicios municipales con autonomía**). En estos casos, los gobiernos locales conservan la capacidad de decidir sobre las inversiones, fijar las tarifas y definir las normas de calidad, al tiempo que mantienen la responsabilidad directa sobre la financiación de las operaciones (por ejemplo, los salarios y el combustible) y la obtención de fondos para las inversiones de capital (por ejemplo, la construcción de nuevas infraestructuras).

De manera alternativa, los gobiernos locales y regionales pueden delegar responsabilidades a entidades independientes (provisión indirecta). Para mantener la prestación de servicios públicos bajo control público al tiempo que se mantiene la gestión

Figura 1. Modelos habituales de gobernanza para los servicios públicos locales*



* La posición de cada modelo de gobernanza en este gráfico es una representación aproximada y meramente indicativa. Representa la escala geográfica de actuación más habitual (eje vertical) y la influencia de los gobiernos subnacionales frente a otros actores (eje horizontal) para cada modelo. Tal y como demuestran nuestros estudios de casos, no se trata de clasificaciones definitivas. En realidad, cada modelo de gobernanza es único y dependerá del contexto local (por ejemplo, disposiciones constitucionales, legislación, factores históricos, capacidad administrativa, etc.).

«a distancia», los responsables locales pueden optar por crear una **empresa municipal** 100% pública (por ejemplo, propiedad de un solo municipio, de un grupo de municipios vecinos o de una autoridad metropolitana u otra subnacional). La [justificación de la creación de empresas públicas](#) es establecer una estructura de gobernanza pública que incorpore ciertas características de las empresas privadas (por ejemplo, objetivos, incentivos para la eficiencia, gestión flexible de los recursos humanos o el uso de procedimientos de contratación acelerados). En algunos casos, el capital social de las empresas municipales está abierto al sector privado para la creación de una empresa conjunta, lo que suele denominarse **modelo de empresa mixta**. La idea de estas alianzas público-privadas (APP) institucionalizadas es que el sector público regule y supervise la asociación desde dentro. Aunque [a menudo no se cumpla](#), el objetivo es beneficiarse de los conocimientos técnicos y la financiación del sector privado, mientras que el sector público garantiza la consecución de los objetivos sociales en la prestación de los servicios públicos. Otro ejemplo de empresas conjuntas para la prestación de servicios públicos locales es el modelo de **asociación público-pública** (PuP, por sus siglas en inglés). Aunque existen diferentes [definiciones](#), este modelo suele identificar a los casos en los que diferentes «tipos» de entidades públicas, o autoridades públicas de diferentes ámbitos de gobierno (por ejemplo, administraciones locales y centrales), [crean una tercera entidad corporativa con propiedad conjunta](#) para prestar servicios. Las PuP también pueden englobar formas de [colaboración solidaria entre dos o más autoridades o servicios públicos para mejorar la capacidad y la eficacia](#) de la prestación de servicios públicos locales a través del aprendizaje y el apoyo entre pares, incluyendo la asistencia técnica, la capacidad institucional, la formación y los recursos humanos.

Cuando la prestación de servicios se delega a una entidad privada, suele hacerse a través de una [APP puramente contractual](#). Estos acuerdos contractuales a largo plazo pueden adoptar muchas formas, como [arrendamientos y contratos de gestión](#), así como **concesiones**. En este acuerdo de gobernanza se compensa al socio privado por la prestación de los servicios mediante un contrato por escrito con la ciudad o el gobierno regional (el mecanismo principal a través del cual el sector público puede regular la asociación con el socio privado). Si esta «regulación por contrato» no funciona y el proveedor de servicios no cumple con su cometido, estos modelos pueden dar lugar a [importantes problemas](#) en cuanto a los costes para el sector público y los usuarios de los servicios, así como a cuestiones de transparencia y responsabilidad, problemas con el control público de los activos críticos, el acceso equitativo y la calidad del servicio.

En menor medida, los servicios públicos locales también pueden ser prestados por **cooperativas**. Estas [entidades sin ánimo de lucro, propiedad de los usuarios y gestionadas por ellos](#) suelen darse en entornos hiperlocales a muy pequeña escala o en zonas rurales. Sin embargo, el modelo ha ido ganando adeptos en los servicios asistenciales y en el [sector de las energías renovables](#). Más frecuente que el modelo cooperativo es la aparición de **proveedores informales o pequeñas y microempresas** que ocupan los espacios fuera del alcance del Estado, [especialmente en el Sur Global](#). Además de los graves riesgos en relación con la salud y la seguridad, y las condiciones de vida de los trabajadores informales, un problema importante en estas situaciones es que [no hay garantía de que se cumplan los principios de equidad, universalidad, continuidad del servicio](#), etc. Estos actores solo prestan servicios si pueden generar suficientes ingresos. Los usuarios no tienen ninguna posibilidad de recurrir.

CUADRO 1: REMUNICIPALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

En los últimos 20 años se ha producido una fuerte tendencia a la remunicipalización de los servicios públicos en muchos sectores de servicios públicos y geografías. La [remunicipalización](#) (también denominada desprivatización o insourcing) hace referencia al proceso de devolver a la administración local la propiedad y el control de los servicios de propiedad privada o gestionados por el sector privado, incluidas las licitaciones, las concesiones, los arrendamientos, las alianzas público-privadas, etc., a la plena propiedad, gestión y control del gobierno local. El término destaca la dimensión subnacional de la recuperación de los servicios públicos locales en las ciudades y regiones. En algunos casos, esto puede incluir organismos públicos dirigidos por la comunidad, como cooperativas y grupos de la sociedad civil. Los servicios remunicipalizados deben cumplir el principio de acceso universal, [lo que significa que todos los habitantes –no solo los que pueden pagar o están afiliados– deben beneficiarse](#).

A partir del 18 de enero de 2022, la base de datos de [Public Futures](#) identificó 1.557 casos de (re)municipalización verificados desde el año 2000. Algunos ejemplos son la gestión de residuos en [Canadá, Egipto, Argentina](#) y Noruega; la educación y la sanidad en Recoleta (Chile); Internet de banda ancha en Estados Unidos; el agua y el saneamiento, las bibliotecas y las guarderías en Malasia y Filipinas; la energía en Dobrich (Bulgaria), Hamburgo y Nottingham; la vivienda en Berlín; así como el agua en [París, Antalya, Cochabamba](#) (Bolivia) y en [Terrassa](#) (España).

Hay muchos [beneficios](#) potenciales asociados a la remunicipalización. En primer lugar, puesto que la generación

de beneficios no es el objetivo del sector público, los excedentes pueden utilizarse para ampliar la infraestructura para la provisión de los servicios, mejorar la calidad, bajar las tarifas, [mejorar las condiciones de trabajo](#) y contratar más personal. Esto puede repercutir en la mejora del [acceso universal, equitativo e inclusivo](#). Al garantizar la prestación de servicios a todos los territorios, y no solo a los más rentables, la remunicipalización puede ser una poderosa herramienta para combatir las [desigualdades territoriales](#). En el contexto de una pandemia, la remunicipalización puede garantizar que el [agua y el saneamiento](#), así como las [viviendas públicas y sociales](#) – que son fundamentales para prevenir y limitar el contagio– se gestionen con un enfoque de bien público y no con ánimo de lucro. Además, la remunicipalización de los servicios públicos locales permite una rápida respuesta ante las emergencias y una rápida redistribución de los servicios y del personal, sin penalizaciones para las autoridades locales, porque los servicios no están sujetos a condiciones de renegociación contractuales. Por último, mediante la participación de los usuarios y habitantes, la remunicipalización puede aumentar la transparencia, la responsabilidad y la eficacia de la prestación de servicios. También ofrece oportunidades para democratizar los servicios públicos, ya que reduce la distancia entre usuarios, proveedores, autoridades y trabajadores. En algunos casos, el proceso incluye innovaciones de gobernanza que amplían y formalizan la participación, como la creación de «observatorios del agua» participativos como los de [Terrassa](#) o [París](#), que pueden ayudar a situar la voz de los habitantes-usuarios en el centro de las respuestas de emergencia y mejorar la eficacia de la prestación de servicios públicos locales.

2.2 ESTUDIOS DE CASO

CIUDAD/REGIÓN	PAÍS	ORGANIZACIÓN(ES)	MODELO DE GOBERNANZA	ESCALA DE OPERACIÓN	ALCANCE
Kempen	Bélgica	Welfare Care Kempen (Welzijnzorg Kempen)	Consortio intermunicipal de agencias locales	Regional	Asistencia y bienestar social
Medellín	Colombia	Empresas Públicas de Medellín (EPM)	Empresa municipal ^a	Internacional	Electricidad, gas, agua y saneamiento Las sucursales de EPM también ofrecen servicios de retirada de residuos domésticos y de telecomunicaciones
Terrassa	España	Taigua (operador) / Observatorio del Agua de Terrassa (entidad consultiva compuesta por representantes de la población)	Empresa municipal	Ciudad	Agua

^a El municipio de Medellín es el único propietario de EPM y la alcaldesa o alcalde es la/el encargada/o de nombrar a su gerente. Sin embargo, es importante señalar que EPM es una “empresa industrial y comercial” del Estado, lo que significa que por ley está dotada de personalidad jurídica, autonomía administrativa y financiera, y capital independiente, y que EPM opera como una empresa privada en sus operaciones internacionales.

A pesar de las similitudes en las características legales e institucionales, la forma en que estos modelos de gobernanza de servicios públicos funcionan sobre el terreno varía mucho según los contextos locales. **Cada sistema de gobernanza de servicios públicos es único.** Aunque suelen asociarse a determinadas escalas territoriales (véase la figura 1), cada uno de estos modelos puede darse a distintos niveles (municipal, intermunicipal, regional, etc.) y el alcance de los servicios prestados también puede cambiar de un caso a otro. En un intento de optimizar el uso de los recursos públicos, [a lo largo de los años se ha investigado mucho](#) sobre las economías de escala y de alcance. Sin embargo, son tantos los factores socioculturales, políticos, económicos, naturales/físicos y técnicos que inciden en los servicios públicos locales que es imposible identificar la solución óptima de forma puramente tecnocrática para cada ciudad y región. Aun así, **en una emergencia, la adaptabilidad, la capacidad de reacción y la resiliencia son fundamentales.** Las ciudades y regiones que optan por modelos de gobernanza de propiedad o control público pueden tener mayor capacidad para ajustar, adaptar, priorizar y redistribuir rápidamente el personal y los servicios –para improvisar, tomar decisiones difíciles y dirigir la respuesta–, ya que pueden ejercer un control directo sin pasar por (re)negociaciones con operadores privados y sin los límites que imponen los acuerdos contractuales vinculantes.

3. IMPACTOS DE LA EMERGENCIA COVID-19 EN LOS SECTORES DE SERVICIOS PÚBLICOS

La responsabilidad de los gobiernos subnacionales en la prestación de servicios públicos varía según los sectores, las zonas geográficas y las formas de gobierno. En general, las [ciudades](#) y los gobiernos [metropolitanos](#) tienen **importantes competencias en materia de transporte y movilidad urbana, atención**

a la infancia y educación primaria, cultura, agua y saneamiento, gestión de residuos, vivienda, espacio público, servicios de asistencia social y algunos servicios sanitarios. Suelen tener relativamente menos autoridad sobre la educación superior, la seguridad nacional y la policía, y los servicios sanitarios. Pero [no siempre es así](#) (por ejemplo, las responsabilidades en materia de salud o educación se comparten entre diferentes niveles de gobierno en muchos países), y las emergencias pueden [cambiar los sistemas de provisión establecidos](#).

La pandemia de COVID-19 ha tenido un impacto masivo en todos los sectores políticos y ha alterado la prestación de servicios públicos a escala mundial. Aunque muchos proveedores de servicios públicos contaban con planes de emergencia (para catástrofes naturales, atentados terroristas, apagones, etc.), no los tenían adaptados a emergencias globales como la pandemia de COVID-19.

Teniendo en cuenta las especificidades de los distintos sectores, medir el impacto global de la pandemia en los servicios públicos locales y metropolitanos de todo el mundo es un reto. Dos factores principales determinan en gran medida la magnitud de los impactos en la prestación de servicios. En primer lugar, **los cambios en la demanda específicos del sector derivados de la propia emergencia** y de las intervenciones de salud pública que aplicaron los gobiernos municipales y nacionales, como los confinamientos. En algunos servicios públicos locales, la demanda aumentó (por ejemplo, los servicios de asistencia social); en otros, prácticamente desapareció de la noche a la mañana (por ejemplo, la demanda de [transporte público](#) en algunas ciudades); y en otros casos, se mantuvo prácticamente igual (por ejemplo, el agua y el saneamiento). En segundo lugar, **los contextos locales y nacionales más amplios**, por ejemplo las [restricciones presupuestarias y las reasignaciones](#), que determinaron la priorización de ciertos servicios públicos sobre otros; la [centralización y descentralización](#) de competencias en respuesta a la pandemia; y la resiliencia y adaptabilidad de los [sistemas de gobernanza multinivel](#).

La responsabilidad de la prestación de servicios sanitarios recae cada vez más en los gobiernos subnacionales. En los países de la OCDE, los gobiernos locales y regionales ya son responsables del 24,5% del gasto sanitario público total; durante la pandemia, este gasto aumentó un 44% y un 69% respectivamente. Esto se debió principalmente a la adquisición de equipos médicos, a la contratación de personal adicional y a la conversión de instalaciones de emergencia, entre otras intervenciones no planificadas.

En cuanto a la prestación de **servicios de suministros**, la emergencia de COVID-19 tuvo tres efectos principales. El primero fue una **pérdida de ingresos** (debido a la disminución del consumo y a las moratorias) y un aumento de los costes (debido a los cambios operativos aplicados durante los confinamientos). La recaudación de los servicios de agua y saneamiento, por ejemplo, se redujo en un 40% según un estudio global. Solo en Estados Unidos, la pandemia supuso una pérdida de ingresos de 13.900 millones de dólares en el sector del agua. En el sector de la gestión de residuos sólidos, el total de residuos recogidos disminuyó un 27,5% en Milán (Italia) y un 25% en París (Francia). Sin embargo, la composición de los residuos también cambió con la COVID-19, ya que la demanda de plástico de un solo uso aumentó considerablemente, sobre todo debido a los equipos de protección individual (EPI) y a las compras en línea o los servicios de reparto.

El segundo efecto fue la **alteración de las cadenas de suministro (mundiales)**. Las empresas de suministros experimentaron una menor disponibilidad de materiales y otros componentes operativos (repuestos, combustible, productos químicos), lo que puso en riesgo la continuidad de la prestación de los servicios.

El tercer efecto fue la **reducción de la prestación de servicios**. Puesto que muchos trabajadores de las empresas de suministros no podían desempeñar sus funciones a distancia, un reto importante para los operadores fue **evitar las infecciones y las cuarentenas entre su personal**. En Francia, por ejemplo, los gobiernos locales redujeron los servicios de recogida de residuos para minimizar los riesgos para los trabajadores.

Las restricciones también impusieron limitaciones **a la movilidad urbana**. Con por ejemplo, limitaciones en el número de pasajeros en las paradas, las estaciones y los usuarios del transporte público. La prioridad de los servicios de transporte público pasó de ser el traslado de un gran número de usuarios a ser el mantenimiento de un sistema de movilidad para los trabajadores de primera línea (incluidos los del transporte público) y los desplazamientos esenciales. **El descenso de la demanda fue enorme:** por ejemplo, del 90% en Londres (Reino Unido), el 90% en el Metrorail de Washington DC (Estados Unidos), el 87% en Estambul (Turquía), el 86% en Santiago (Chile), el 76% en Ciudad de México (México) y el 68% en Singapur (República de Singapur). Esta disminución de la demanda provocó una caída catastrófica de los ingresos en el sector del transporte local. Es probable que estos acontecimientos den un nuevo impulso a los debates en curso sobre el aumento de la autonomía fiscal de las ciudades y regiones.

Desde el inicio de la COVID-19, **muchos procesos y formas de prestación de servicios públicos se han tenido que digitalizar**. Este proceso ya estaba en marcha, pero la nueva sensación de urgencia planteó un reto enorme a las ciudades y regiones que se encontraban en las primeras fases de esta transición, con importantes brechas digitales entre sus poblaciones. En América Latina, por ejemplo, la disponibilidad de servicios electrónicos antes de la pandemia era baja en la mayoría de los países. Sin embargo,

dejando de lado los problemas de capacidad de los gobiernos, **algunos servicios no pueden digitalizarse totalmente** (por ejemplo, la sanidad y el trabajo asistencial), ya que requieren interacciones físicas, y muchos usuarios de servicios (por ejemplo, las personas mayores o las personas que no tienen conocimientos digitales) **muestran una fuerte preferencia por la prestación de servicios en persona**.

Las restricciones de movilidad y las medidas de distanciamiento físico también **hicieron del sector cultural uno de los más afectados por la emergencia sanitaria mundial**. Provocaron un fuerte descenso de los asistentes a estas actividades, las cuales redujeron los ingresos, lo que puso en peligro los negocios locales y el trabajo de muchas personas (solo en los países de la OCDE se perdió entre el 0,8% y el 5,5% de los puestos de trabajo). Y aunque las plataformas de contenidos en línea experimentaron un aumento de la demanda durante los confinamientos, estos beneficios han recaído en las mayores empresas del sector. Muchas ciudades y regiones dependen de los ingresos generados por los servicios culturales (incluidos los procedentes de visitantes nacionales e internacionales) para reinvertir en el sector. Además, **los cambios en las prioridades de los gobiernos locales y regionales** provocaron el desvío de fondos del sector cultural a otros sectores como la sanidad y los servicios sociales.

Aunque **los departamentos de policía local** desempeñaron un papel fundamental a la hora de garantizar el cumplimiento de las normas de distanciamiento social, también experimentaron una disminución de su plantilla, al igual que otros servicios públicos esenciales. Durante el punto álgido de la pandemia, el 20% de la plantilla uniformada del Departamento de Policía de Nueva York (EE.UU.) estuvo de baja por enfermedad. En marzo de 2020, en la Policía Metropolitana de Londres (Reino Unido), uno de cada cinco miembros del personal policial tuvo que confinarse, mientras que en Perú, el servicio policial registró el mayor número de muertes por COVID-19 que cualquier otra institución pública.

Además, debido a las medidas aplicadas para frenar la propagación del virus, **los patrones de delincuencia cambiaron**. Sobre todo, en un número importante de países aumentó la violencia contra las mujeres. Esto aumentó la demanda de servicios de protección y apoyo. En Buenos Aires (Argentina), por ejemplo, las llamadas al teléfono de asistencia a las víctimas de violencia doméstica aumentaron un 32% tras la aplicación de las restricciones de confinamiento.

En las ciudades de bajos ingresos, la presión sobre los servicios públicos fue especialmente grave. Los habitantes de asentamientos informales, donde los servicios públicos a menudo ya eran inadecuados incluso antes de la pandemia, fueron especialmente vulnerables a la emergencia y a sus impactos económicos asociados. En Freetown (Sierra Leona), por ejemplo, el hacinamiento en los asentamientos informales impidió el distanciamiento social efectivo, y el impacto económico de la pandemia empeoró la inseguridad alimentaria entre el 75% de los hogares de estos asentamientos que viven con menos de un dólar al día. La ciudad tuvo que actuar rápidamente para ofrecer servicios adicionales de apoyo a la población vulnerable.

Cabe destacar que ninguno de estos impactos se produjo de forma aislada. Las presiones fueron simultáneas y afectaron a los gobiernos municipales y regionales de todo el mundo de una forma sin precedentes. Esto plantea la cuestión de **cómo priorizar cuando todos los servicios públicos son esenciales**.

4. LA RESPUESTA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS A LA PANDEMIA

Los modelos de gobernanza de los proveedores de servicios públicos locales pueden influir en la eficacia de la respuesta. Sin embargo, **comparar y contrastar el rendimiento de los distintos servicios públicos en diferentes países, sectores y contextos es extremadamente difícil y discutible**. ¿Qué metodología e indicadores deben utilizarse para evaluar su eficacia? ¿Coste operativo? ¿Coste final para el usuario? ¿La «calidad» del servicio? ¿Respuesta, adaptabilidad y resiliencia de los servicios? ¿La seguridad de los trabajadores y su adecuada redistribución? ¿Cobertura del servicio y acceso para los usuarios? ¿Justicia intergeneracional y sostenibilidad?

Los servicios públicos son sistemas complejos que tienen que resolver objetivos conflictivos y tensiones políticas y técnicas. Dado que no existe una solución única y óptima a estos problemas, este Informe de Políticas no pretende juzgar qué servicios públicos funcionaron mejor o peor durante la emergencia de COVID-19. El objetivo es más bien ofrecer ejemplos de cómo los gobiernos locales y regionales de todo el mundo se enfrentaron a la crisis, enfrentando las tensiones clave y señalando las vías de protección contra futuras emergencias.

Los operadores de servicios públicos se enfrentaron a dos requisitos principales en el marco de la crisis COVID-19. El primero fue **la reorganización de sus estructuras internas y procedimientos operativos y la redistribución del personal** para garantizar la continuidad del servicio. Los proveedores más resilientes fueron los que ya tenían, o establecieron rápidamente, **sistemas de comunicación y coordinación con otros servicios y autoridades**. Por ejemplo, en Rumanía, la Autoridad Nacional de Protección de la Infancia creó una Célula de Crisis para garantizar la gestión de los servicios de protección social a escala local y nacional, basándose en datos recogidos en tiempo real. Los datos se utilizan para ofrecer recomendaciones sobre la gestión de casos a escala local.

«El modelo de gobernanza de Terrassa permitió que la reacción no fuera una reacción sino una aceleración del trabajo de adaptación que ya estaba en marcha.»

Edurne Bagué, Observatorio del Agua de Terrassa

Para **evitar el contagio entre los trabajadores y garantizar la continuidad del servicio**, los operadores tuvieron que aplicar varios cambios en la gestión del personal y en el lugar de trabajo (por ejemplo, garantizar el distanciamiento físico durante la prestación del servicio y contratar personal adicional/especializado). Se adoptaron varias estrategias. Por ejemplo, una de las primeras acciones que emprendió Empresas Públicas de Medellín (EPM, Colombia) fue **la contratación de epidemiólogos para entender cómo se estaba transmitiendo el virus**, para ayudar en los procesos de toma de decisiones y para identificar a los empleados de «mayor riesgo» con comorbilidades que podrían estar más afectados por la COVID-19. EPM proporcionó EPI a todos sus trabajadores e instaló **manillas de proximidad inteligentes** en sus plantas de generación de electricidad que alertaban a los trabajadores cuando se infringían las medidas de distanciamiento físico e

identificaban al personal en estrecho contacto con los casos positivos. Esto se complementó con una **plataforma de análisis de datos** que utilizó modelos para diagnosticar posibles casos de COVID-19 y analizó los barrios con mayores tasas de transmisión del virus para controlar los movimientos de los trabajadores en esas zonas. Los rápidos ajustes de todas las plataformas tecnológicas en un plazo de dos semanas permitieron a 5.000 personas trabajar desde casa, y mantener de esta forma la continuidad de todos los servicios y procesos de apoyo. También en este sentido, una de las prioridades de la empresa de aguas de Terrassa (Taigua) fue organizar equipos que pudieran sustituir a los trabajadores en cuarentena. El equipo directivo dividió a los trabajadores en dos **grupos separados que nunca tuvieron contacto entre sí**. Si uno de los equipos presentaba un caso positivo de COVID-19, el otro equipo lo sustituía en sus operaciones diarias.

En Londres (Reino Unido), las autoridades locales se asociaron a través del programa de compras compartidas de la West London Alliance para garantizar que todos los distritos se beneficiaran de las economías de escala y tuvieran acceso a los EPI para las residencias y los trabajadores de primera línea. En Kempen (Bélgica) hubo escasez de EPI, ya que se dio prioridad a los trabajadores de hospitales y centros de atención residencial. A falta de directrices nacionales y para hacer frente a la escasez de EPI, Welfare Care Kempen asignó a un grupo de trabajadores la fabricación interna de mascarillas.

Otra reorganización importante para la mayoría de los operadores de servicios fue la **adaptación al trabajo a distancia**. Aunque algunas experiencias no fueron ideales (por ejemplo, debido a la ausencia de equipos o software adecuados para tratar la información confidencial de forma segura), algunos operadores consiguieron una transformación digital increíble. Este fue el caso de la ciudad de Los Ángeles (EE.UU.), que consiguió ampliar en pocas semanas un programa de teletrabajo para funcionarios públicos. En Italia los servicios públicos locales colaboraron entre sí para adaptarse al trabajo a distancia y garantizar la continuidad de los servicios. Entre las medidas innovadoras destacaron la emisión de vales de comida electrónicos municipales para los habitantes más vulnerables y la aceptación de fotos digitales de los formularios en lugar de exigirlos en papel para tramitar las operaciones administrativas (por ejemplo, en la emisión de certificados de nacimiento, matrimonio y defunción).

Un segundo reto fue abordar las necesidades de la población y modificar los mecanismos de prestación de servicios para **situar a las personas más vulnerables en el centro de la respuesta de emergencia**. Independientemente de los sectores de servicios y de los modelos de gobernanza, los operadores tuvieron que aplicar prácticas orientadas al ciudadano. Por ejemplo, ante la pandemia, el proveedor intermunicipal de asistencia y bienestar social de Kempen revisó inmediatamente las necesidades de todos los usuarios locales, junto con los equipos de cuidadores, para priorizar y ajustar el servicio a las personas para las cuales era más vital. En otro ejemplo, la ciudad de Wonju (Corea del Sur) puso en marcha una ventanilla de libros para responder al cierre de las bibliotecas municipales de la ciudad. Sus habitantes podían seleccionar los libros a través del sitio web de la biblioteca y recogerlos en su biblioteca local desde sus coches, minimizando el riesgo de contagio.

CUADRO 2: UN DIÁLOGO SOCIAL SÓLIDO Y EL RESPETO DE LOS DERECHOS SINDICALES EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES PERMITIERON DAR RESPUESTAS DE EMERGENCIA EFICACES DURANTE LA COVID-19

Existe una relación directa entre el respeto de los derechos laborales y sindicales de los trabajadores de los servicios públicos locales y la respuesta eficaz de los gobiernos locales a las emergencias públicas. Los trabajadores de los servicios públicos suelen ser el principal punto de contacto entre las instituciones públicas y los habitantes/usuarios, por lo que conocen bien sus expectativas y necesidades. Al mismo tiempo, como profesionales y seres humanos, ellos mismos tienen necesidades específicas que deben atenderse si tienen que prestar servicios durante las crisis. Una práctica establecida de diálogo social constructivo entre los trabajadores de los servicios públicos locales y las empresas –junto con la presencia de estructuras de negociación colectiva como los comités de empresa en el lugar de trabajo y sectoriales– es fundamental para la continuación y la adaptación rápida y eficaz de los servicios y la capacidad de recuperación en situaciones de emergencia. Un diálogo social sólido y basado en la confianza es un requisito previo para una buena gobernanza de los servicios públicos locales en tiempos de crisis.

CGLU y la ISP reconocen este principio en su [declaración conjunta de 2020 en el contexto de la pandemia de COVID-19](#), en la que hacen un llamamiento a sus respectivos miembros para «entablar un diálogo constructivo y una negociación colectiva con el fin de encontrar soluciones compartidas que garanticen la continuidad de los servicios esenciales, al tiempo que se mantienen los más altos niveles de seguridad para los trabajadores y usuarios de los servicios públicos, incluyendo todas las medidas posibles para proporcionar los EPI adecuados a todos los trabajadores de los GLR según las necesidades específicas de sus profesiones».

En el caso de los servicios asistenciales de OCMW Kempen (Bélgica), los sindicatos desempeñaron un papel fundamental a lo largo de la pandemia de COVID-19. Llamaron la atención de las autoridades públicas sobre los problemas de los usuarios y los empleados de la atención domiciliaria y los centros de día cuando el enfoque inicial (y los recursos) se centraba únicamente en las residencias de ancianos de larga duración. Al comienzo de la pandemia, los trabajadores y la dirección se reunieron rápidamente para revisar la situación de cada usuario del servicio y los priorizaron según sus vulnerabilidades y necesidades. También dirigieron cartas conjuntas a las autoridades públicas en las que solicitaron una orientación política clara y exigieron EPI para los servicios de atención domiciliaria, que en ese momento no se suministraba. Gracias al diálogo constructivo que mantuvieron, acordaron rápidamente que una parte del personal se dedicara temporalmente a la fabricación de mascarillas.

Los sindicatos también ayudaron a difundir entre los trabajadores de Kempen información basada en pruebas y buenas prácticas de seguridad y salud ocupacional (SST) al principio de la pandemia. Eric Nysmans, director de OCMW Kempen, afirmó:

«Una buena cooperación y coordinación con los sindicatos en tiempos normales ciertamente da sus frutos en tiempos de crisis». (Entrevista de la ISP/UCLG/LSE con Eric Nysmans, director, OCMW Kempen y con Gil Peeters, director de atención domiciliaria, OCMW Kempen, 12 de noviembre de 2021).

Tras la terrible experiencia del tifón Haiyan, que provocó más de 6.000 muertos y desplazó a más de 4 millones de personas en Filipinas, el gobierno local de la ciudad de Bislig y el sindicato de su asociación de empleados acordaron en 2016 [trabajar juntos para desarrollar un plan de acción integral de preparación ante catástrofes](#). Su [memorando de entendimiento](#) conjunto establece que:

«Un diálogo social operativo y eficaz entre los trabajadores y los empresarios de la administración local, que son el primer punto de contacto y deben contar con plenos derechos sindicales, es la condición esencial para el éxito de un plan de preparación ante las catástrofes».

Las [Directrices de 2018 sobre el trabajo digno en los servicios públicos de emergencia](#) (SPE), publicadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), reconocen el papel de los trabajadores de los gobiernos locales y regionales y de sus sindicatos en las emergencias y ofrecen sugerencias y principios importantes a los estados miembros de la OIT en la prestación de SPE. Las directrices establecen que los «estados de emergencia» no deben utilizarse como pretexto para restringir los derechos de los trabajadores (párrafo 102). Puesto que muchos trabajadores de SPE se consideran «servicios esenciales», aquellos a los que se les niega el derecho de huelga deben beneficiarse de mecanismos imparciales de resolución de conflictos colectivos (párrafo 105). Las directrices también reconocen la importancia de los mecanismos de diálogo social en muchos ámbitos de la toma de decisiones: las decisiones son más sólidas si los trabajadores de los SPE y sus sindicatos participan en ellas desde el principio. Los empresarios de los SPE deben proporcionar los EPI adecuados en función del riesgo y mantener estos equipos sin coste alguno para sus trabajadores. Los trabajadores de los SPE también tienen derecho a negarse a realizar un trabajo inseguro, así como a disponer de las herramientas adecuadas y a recibir formación, como por ejemplo prácticas in situ, [incluso con la comunidad](#).

5. INNOVACIONES EN MATERIA DE GOBERNANZA

Las emergencias pueden ocurrir en cualquier lugar y en cualquier momento, lo que significa que **los operadores de servicios públicos deben mantener una capacidad adecuada para prevenir, anticipar, mitigar, responder, adaptarse y recuperarse de futuras crisis**. Los peligros futuros relacionados con el cambio climático, la rápida urbanización en asentamientos informales y no planificados, la pobreza extrema y las desigualdades, así como el malestar social, requieren que los operadores de servicios públicos locales adapten sus sistemas de gobernanza interna para

mejorar la resiliencia y reducir los impactos negativos de futuras crisis, independientemente de su modelo de gobernanza.

La remunicipalización de los servicios de agua en Terrassa (España) permitió la creación de estructuras comunitarias para el suministro de agua. El Observatorio del Agua de Terrassa (OAT) se creó como un **canal de participación social** para definir las políticas y orientar las decisiones estratégicas sobre el suministro municipal de agua y para garantizar una rápida comunicación bidireccional y la rendición de cuentas entre las instituciones públicas y la comunidad local (véase la figura 2). El OAT se compone de diferentes grupos de trabajo temáticos –como el derecho humano al agua y la justicia social, la calidad y el sabor del agua, la huella

hídrica y la economía circular, entre otros– en los que participan organizaciones o personas individuales. **El papel del observatorio es crucial, ya que refuerza la responsabilidad social y la eficacia del servicio**, obligando así al operador a realizar cambios que satisfagan mejor las necesidades de los usuarios. La creación del OAT fue un proceso complejo. Implicó la coordinación de múltiples partes interesadas y, aunque el gobierno local tenía amplia experiencia de trabajo con la sociedad civil, ni el operador ni los usuarios tenían experiencia en la coordinación de los servicios de suministro de agua. En este sentido, una parte esencial del proceso de puesta en marcha fue que los usuarios, el operador del servicio público y el gobierno municipal entendieran que la política pública debe ser coproducida por ellos.

Los movimientos sociales de la ciudad de Terrassa reaccionaron ante la decisión del gobierno regional de cerrar todas las fuentes públicas de agua potable en marzo de 2020 debido a la pandemia. El OAT ya había identificado los hogares vulnerables sin conexión al suministro de agua y, a través del grupo de trabajo sobre derecho humano al agua y justicia social, se coordinó con la administración municipal para dar una solución a las familias necesitadas mediante la instalación de contadores temporales para que pudieran recibir agua en su casa. Aunque Taigua tenía un programa de apoyo a los hogares vulnerables antes de la pandemia de COVID-19, el proceso era burocrático y de difícil acceso. Sin embargo, con la intervención del OAT y las rápidas adaptaciones del marco legal que llevó a cabo el gobierno municipal, fue posible dar una respuesta adecuada a las necesidades de agua de los usuarios más afectados por la pandemia. **La participación de los representantes de los usuarios en la gobernanza** del operador del agua en Terrassa permitió una rápida toma de decisiones para garantizar la continuidad del servicio para todos, además de remodelar la forma en que se tomaban las decisiones sobre estos asuntos. Esto fue posible porque (1) el OAT impulsó y consiguió un cambio cultural y democrático en el sistema de suministro de agua de la ciudad, y (2) el Ayuntamiento de Terrassa aceptó el cambio y tuvo la valentía de aprobar esta intervención en un contexto de inseguridad jurídica. El suministro de agua en Terrassa ya no se considera una cuestión meramente técnica, sino un derecho humano.

El sistema de atención domiciliaria de Kempen (Bélgica) es un buen ejemplo de cómo un grupo de pequeños municipios puede unirse en un consorcio público para **poner en común los recursos y garantizar la prestación de servicios para todo el territorio**, con la inclusión, la equidad y la calidad del servicio para todos los usuarios como principales prioridades. En los años 70 y 80, 18 Centros Públicos de Bienestar Social (OCMW) de la región de Kempen establecieron servicios de atención a las personas mayores y discapacitadas. Aunque en teoría los OCMW pensaban que ofrecer sus servicios individualmente podría ayudar a llegar a los usuarios más vulnerables de sus jurisdicciones, quedó claro que operar a tan pequeña escala no era una forma eficaz de satisfacer las demandas de toda la comunidad. A principios de la década de 2000, el ministro flamenco de Bienestar, Salud e Igualdad de Oportunidades propuso la ampliación de los servicios asistenciales mediante un esfuerzo de colaboración entre los OCMW de los municipios vecinos. Este proceso dio lugar a la creación del Welfare Care Kempen (Welzijnzorg Kempen), que se convirtió en el punto central de contacto en la región y reunió la capacidad administrativa de 27 OCMW. Welfare Care Kempen ayuda a las personas de edad avanzada y a los discapacitados a realizar las actividades

diarias, como las tareas domésticas, los desplazamientos a las citas médicas y el acceso a las actividades de ocio. La organización es responsable de la prestación de más de la mitad de los servicios de asistencia social en la región.

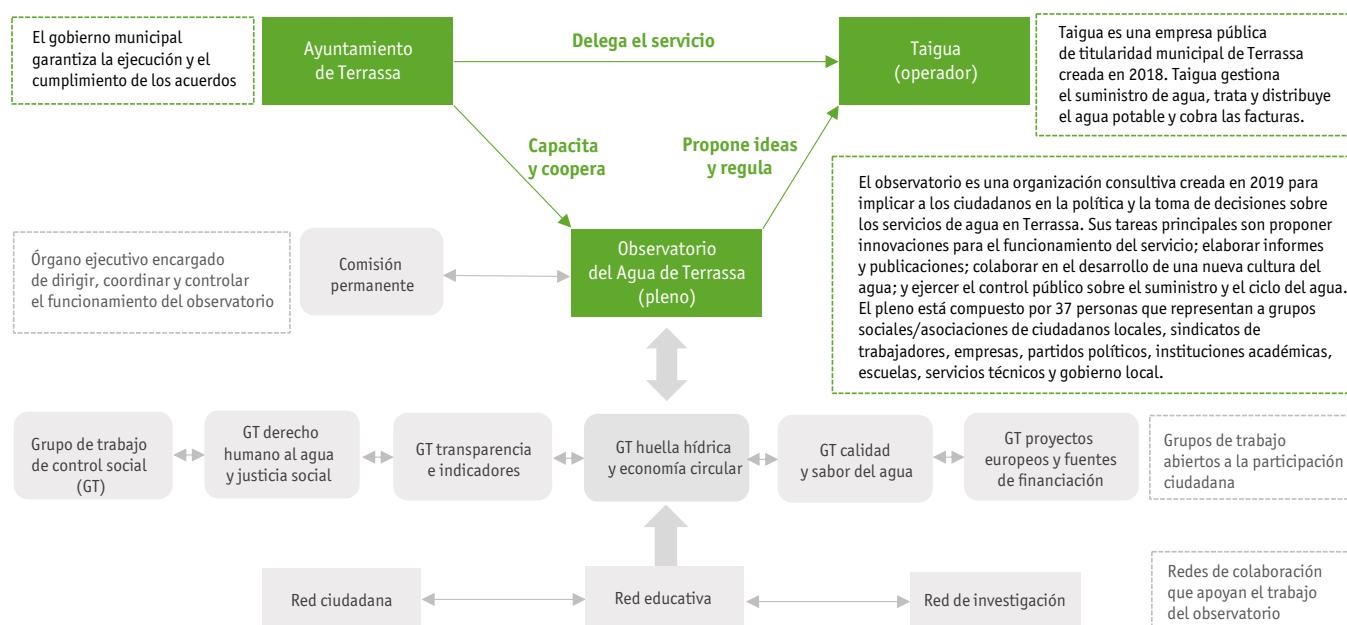
«El servicio público tiene que ser moderno, transparente, eficiente y de calidad. [...] No hay que preguntarse simplemente si algo es eficiente, sino si cumple con todos estos principios. Hay que definir los objetivos justos. ¿Por qué existimos? ¿Cómo podemos marcar la diferencia para la gente?»

Eric Nysmans, director de OCMW Welfare Care Kempen

Teniendo en cuenta que el sector asistencial presta servicios presenciales, con la COVID-19 Kempen tuvo que **reorganizar la forma de prestar el servicio**. Welfare Care Kempen creó el programa Cohort Care, que dio prioridad a las personas mayores más vulnerables que vivían en casa y que ya no podían recibir ayuda de la familia o de otros cuidadores. El proveedor pudo agilizar la toma de decisiones trabajando con y para más de 20 juntas locales, además de colaborar con los servicios sociales de las autoridades locales, para garantizar que la atención respondiera a las necesidades sobre el terreno. En diálogo con el sindicato de trabajadores y a través de las estructuras de diálogo social, la dirección pública de Welfare Care Kempen organizó la redistribución de los trabajadores de asistencia domiciliaria en los municipios a otras actividades relacionadas con el sector de la asistencia. Esta flexibilidad no habría sido posible con una estructura de gobernanza diferente (por ejemplo, si el sector privado prestara la asistencia), ya que los contratos con los operadores privados son rígidos y se guían por la rentabilidad en lugar de por el principio fundamental de prestar asistencia a la población que más la necesita.

En el caso de EPM (Colombia), como entidad municipal de suministro múltiple, mantuvo la prestación de servicios durante toda la emergencia en todos los sectores. La organización estableció un **puesto de mando unificado encargado de la toma de decisiones, la evaluación de las políticas internas y la coordinación** con las once unidades organizativas que componen la empresa. Esto permitió una mejor coordinación de los distintos sectores de la organización y una respuesta rápida para evitar la interrupción de los servicios de electricidad, agua, gas y saneamiento, así como para proteger a los trabajadores. En marzo de 2020, el gobierno nacional de Colombia implementó medidas de alivio económico en el pago de las tarifas de los servicios públicos para garantizar la prestación del servicio a los hogares vulnerables. Sin embargo, EPM llevaba trabajando en ello desde antes de la pandemia de COVID-19. La empresa municipal había establecido políticas de aplazamiento de las facturas y de no suspensión de los servicios en caso de morosidad, lo que indica su nivel de preparación para ayudar a los hogares vulnerables en caso de emergencia.

¹ Los Centros Públicos de Asistencia Social (conocidos por sus siglas en neerlandés, OCMW) son organismos públicos locales presentes en los 581 municipios de Bélgica que prestan servicios sociales a la comunidad, como ayuda financiera y médica, asesoramiento jurídico y apoyo asistencial interno, entre otros.

Figura 2. Gobernanza del suministro de agua en Terrassa

6. PERSPECTIVAS DE FUTURO

Teniendo en cuenta que las **evaluaciones actuales** prevén que la frecuencia y la intensidad de las emergencias aumenten en un futuro próximo, la experiencia de los proveedores de servicios públicos con la COVID-19 puede ser decisiva para prepararlos para futuras emergencias complejas. Los gobiernos locales que invierten en el **desarrollo de capacidades, en la eficiencia institucional, en las infraestructuras, en el personal, en el diálogo social con los sindicatos y en las asociaciones con la sociedad civil pueden crear las capacidades** necesarias para gestionar estas crisis y están **mejor equipados para garantizar unos servicios continuos, inclusivos y de calidad a sus usuarios**. Por ejemplo, Terrassa pudo reaccionar rápidamente a la emergencia porque su respuesta fue una aceleración de un proceso de transformación que se estaba llevando a cabo desde la remunicipalización del servicio y que implicaba la asociación con la comunidad, el gobierno municipal y el operador público. Si bien Terrassa contaba con procedimientos previos para hacer frente a algunas emergencias de corta duración, como apagones y huelgas, actualmente están trabajando en protocolos participativos para hacer frente a futuras emergencias globales complejas.

El diálogo, la cooperación y la coordinación –tanto dentro de la organización del servicio como en el conjunto de la administración pública– son fundamentales para una respuesta de emergencia eficaz. EPM estableció un puesto de mando unificado encargado de la dirección de la organización para obtener mayor capacidad de coordinación y evitó interrupciones en la prestación de todos los suministros. El puesto de mando unificado es una estructura temporal que podría reactivarse rápidamente en caso de otra emergencia.

Para garantizar la continuidad efectiva de la prestación de servicios y dar prioridad a los usuarios más vulnerables, los gobiernos locales deben mantener la **supervisión estratégica de los servicios públicos durante una emergencia**. La lección principal que aprendió Welfare Care Kempen fue que los gobiernos locales deben salvar la distancia entre la toma de decisiones políticas y la provisión de financiación y personal adecuados para garantizar una respuesta de servicio rápida y eficaz durante un contexto de emergencia que evoluciona rápidamente. Un obstáculo actual a este proceso es la presión para externalizar y delegar servicios a organizaciones privadas en Bélgica. Sin embargo, al estar limitadas por las cláusulas contractuales y los compromisos con los inversores, para estas organizaciones es muy difícil garantizar

CUADRO 3: EL MODELO DE SUMINISTRO MÚLTIPLE

Mientras que en muchas ciudades y regiones son diferentes empresas públicas o privadas quienes prestan los distintos servicios de suministro, en las últimas décadas algunos operadores han pasado a ofrecer dos o más servicios dentro de la misma empresa, tanto en los países de **renta alta como de renta baja**. En teoría, los modelos de suministro múltiple pueden beneficiarse de las **economías de alcance**, lo que significa que la prestación de un servicio reduce el coste unitario de la prestación de otro, por ejemplo, debido a la utilización conjunta de la mano de obra y el capital, al aumento del aprendizaje organizativo y al acceso a una mejor información (muchos servicios de suministros están interrelacionados, como por ejemplo el suministro de agua y la recogida y tratamiento de aguas residuales). Además, la **subvención cruzada** entre servicios puede ayudar a que los sectores con menos ingresos reciban más inversiones y beneficiar potencialmente a los usuarios, que acaban pagando menos por ciertos servicios esenciales. La **integración institucional** inherente a los servicios de suministro múltiple podría ayudar a la respuesta en un contexto de emergencia, ya que los recursos económicos y humanos y otras capacidades pueden transferirse de un sector a otro si es necesario.

Además de ser una empresa de suministro múltiple, EPM es de propiedad pública del municipio de Medellín, lo que le permite hacer de la equidad y la calidad su máxima prioridad en la prestación de servicios (o cualquier otra prioridad, según la voluntad política). EPM se benefició de su modelo de gobernanza de suministro múltiple, ya que su coordinación interna optimizada le permitió mantener la prestación de servicios durante toda la emergencia en todos los sectores de suministros.

una respuesta rápida y coordinada y, por tanto, mantener en todo momento los principios rectores clave de equidad, accesibilidad y calidad del servicio.

Para responder a futuras crisis, los gobiernos locales y metropolitanos necesitan acceder a fuentes de financiación adecuadas y diversificadas, dado que muchos de ellos experimentaron una **disminución de ingresos** derivada de la reducción de las actividades generadoras de ingresos y del aplazamiento de los impuestos sobre la propiedad y los suministros. Al mismo tiempo, los gobiernos locales y regionales experimentaron un aumento de los gastos debido a los cambios en la demanda de servicios específicos. **Además, los gobiernos locales necesitan un mejor acceso a los datos** para mantener la seguridad de la población y **ajustar la prestación de servicios en tiempos de crisis**. Esto último requiere **invertir en la capacidad digital de los gobiernos subnacionales** para que estén en mejores condiciones de responder a las crisis inminentes. Por último, crisis como la de COVID-19 demuestran que las fronteras administrativas son construcciones sociales, a menudo con poca conexión con la realidad socioeconómica. Para responder mejor a las necesidades y demandas de los habitantes de las ciudades en tiempos de crisis, **los responsables políticos deben tener en cuenta la escala metropolitana** y el funcionamiento de las zonas urbanas funcionales.

De este modo, los gobiernos metropolitanos, regionales y nacionales deben establecer mecanismos regulares de diálogo y comunicación entre ellos y sus interlocutores internos y externos para garantizar que las respuestas a las emergencias sean unificadas, coordinadas y complementarias.

Las emergencias complejas ejercen una gran presión sobre las comunidades que **carecen de un acceso adecuado a los servicios** (como asistencia sanitaria, espacios públicos abiertos, Internet, etc.). Por lo tanto, los operadores de servicios deberían centrarse en estas comunidades a la hora de plantear sus respuestas. La emergencia de COVID-19 cambió las prioridades de prestación de servicios públicos en las ciudades y regiones, y algunos servicios se volvieron más importantes. Muchos de ellos se han convertido en **«nuevos servicios esenciales»**. Por ejemplo, dado que la digitalización se ha convertido en un elemento crucial para el mundo laboral, para la educación y para participar de manera significativa en la vida social, los gobiernos locales y regionales tendrán que invertir en la **reducción de la brecha digital** y garantizar la inclusión y la participación de todos los habitantes, así como facilitar el acceso a las conexiones de alta velocidad a internet en los espacios públicos y privados. Debido a las restricciones a la movilidad y al aumento del trabajo a distancia, **la importancia de los espacios públicos y verdes en los entornos urbanos** también se ha hecho más evidente.

Por último, durante la pandemia quedó demostrada la importancia fundamental de los servicios de asistencia social. Para que las ciudades y las regiones funcionen de manera eficaz y socialmente justa, las actividades de cuidado deben ser un elemento central en la toma de decisiones públicas. Debemos diseñar ciudades y espacios metropolitanos que funcionen para todos, lo que puede lograrse atendiendo a las necesidades de los niños, las mujeres, las personas mayores y las personas con discapacidad. Avanzar hacia ciudades inclusivas y solidarias debe implicar que los usuarios formen parte de la cocreación de los servicios públicos para garantizar que funcionen para todos.

CUADRO 4: LOS CUIDADOS EN EL CENTRO DE LA GOBERNANZA URBANA

La pandemia de COVID-19 demostró lo vitales que son nuestros servicios asistenciales. Sin embargo, la **carga de los cuidados recae principalmente en las mujeres**, ya sea formalmente como trabajadoras sanitarias y asistenciales o informalmente como responsables de los cuidados en el hogar. Una consecuencia directa de la emergencia fue que puso de manifiesto la crónica falta de inversión pública en el sector asistencial en todo el mundo, así como la escasez de personal y las pésimas condiciones laborales de la mayoría de los **trabajadores asistenciales en todo el mundo**. Esta situación ha llevado a muchos trabajadores a **abandonar el sector de la asistencia**, lo que ha provocado una escasez de personal sanitario en un momento de máxima demanda.

Sin embargo, muchos gobiernos locales han empezado a actuar. Welfare Care Kempen (Bélgica) creó el programa Cohort Care para seguir prestando servicios a la población mayor más desfavorecida de esta región de Bélgica. No obstante, necesitará recursos y apoyo públicos constantes para seguir prestando una atención de calidad a los más vulnerables. En Bogotá (Colombia), el **Sistema Distrital de Cuidado** desarrollado por el gobierno de la ciudad tuvo como objetivo redistribuir las tareas de cuidado y reducir la sobrecarga de los cuidadores en el hogar. **El sistema** ofrece servicios a los cuidadores, a las personas que necesitan cuidados y a otros miembros del hogar a través de «bloques de cuidados», «autobuses de cuidados» y programas de atención puerta a puerta.

Situar los cuidados en el centro de la prestación de servicios públicos puede provocar un replanteamiento de nuestros sistemas tradicionales de gobernanza. Los cuidados están vinculados al acceso equitativo a los servicios públicos y son fundamentales para una vida digna y plena. Por ello, los servicios asistenciales deben estar al alcance de todas las personas que los necesiten, cerca del punto de utilización y deben encomendarse a personas motivadas. Los gobiernos deben reconocer los cuidados como un bien público, invertir los recursos adecuados y establecer un sistema formal de **acceso equitativo a servicios asistenciales de calidad para todos**.

Los cuidados pueden ser un principio orientador y organizador de los gobiernos locales, lo que implica **replantear las prácticas y los procesos de diseño** y promover **«un cambio de cultura hacia la valoración de los cuidados como base de la economía, la sociedad y la sostenibilidad medioambiental»**.

Evidentemente, las políticas y las reformas de la gobernanza para hacer frente a la crisis de COVID-19 no pueden ignorar la amenaza de otras emergencias mundiales, la principal de las cuales es el cambio climático. Tampoco deben ignorar los enormes retos económicos asociados a estas emergencias. En este sentido, los trabajos asistenciales son «empleos verdes», lo que significa que invertir en condiciones laborales dignas y en generar empleo de calidad en los servicios asistenciales será clave para ayudar a las ciudades y regiones a alcanzar múltiples objetivos más allá del ámbito tradicional de los cuidados. Para que las ciudades sean mejores para todos se requiere un trabajo de colaboración, así como la participación de sus habitantes, de los usuarios de los servicios públicos y de los trabajadores. Entre todos debemos diseñar una «ciudad solidaria».

LSE Cities
London School of Economics and Political Science
Houghton Street
London 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
Secretariat General
Avinyó, 15.
08002 Barcelona
España
metropolis@metropolis.org
metropolis.org

Iniciativa «La gobernanza de las emergencias»

Equipo LSE: Philipp Rode, Nuno F. da Cruz, Rebecca Flynn, Magdalena Rossetti Youlton, Catarina Heeckt, Emily Cruz, Catalina Duarte

Equipo CGLU: Edgardo Bilsky, Ainara Fernández Tortosa, Anna Calvete Moreno, Cécile Roth, José Álvarez

Equipo Metropolis: Oscar Chamat-Nuñez, Laura Valdés, Marta Briones

Miembros del Consejo Directivo: Emilia Sáiz, Edgardo Bilsky, Sithole Mbanga, Octavi de la Varga, Oscar Chamat-Nuñez, Rahmatouca Sow, Ricky Burdett, Jo Beall, Philipp Rode

Grupo asesor: Julian Baskin, Somsook Boonyabancha, Diane Davis, Eric Huybrechts, Jorge Pérez-Jaramillo, Naim Kapucu, Susan Parnell, Aromar Revi, Tony Travers, Lorena Zárate

Diseño gráfico

Gráficos de Yasmin Lennon-Chong

Plantilla de Atelier Works

El propósito de este informe de políticas es suscitar debate. Si bien se ha hecho todo lo posible para garantizar la exactitud del material en este informe, los autores LSE Cities, CGLU y Metropolis no serán responsables de cualquier pérdida o daño sufrido mediante el uso de esta publicación.