



## La respuesta institucional a la crisis de la COVID-19 en la ciudad de València: percepciones de actores clave sobre los procesos de gobernanza implementados

Joaquín Martín Cubas<sup>1</sup>, Rosa de la Fuente Fernández<sup>2</sup>, Aida Vizcaino Estevan<sup>3</sup> y Borja Sanjuán Roca<sup>4</sup>

Recibido: 8 de enero de 2024 / Aceptado: 21 de mayo de 2024

**Resumen.** La epidemia de la COVID-19 ha tenido un impacto multidimensional de intensa gravedad por sus consecuencias sociales y económicas que ha afectado a todos los rincones del globo. En las democracias occidentales, los actores sociales —particularmente, los políticos, tanto gubernamentales como no gubernamentales— han tenido que reposicionar sus comportamientos y estrategias para hacer frente a un reto de una dimensión desconocida hasta el momento. El presente artículo pretende focalizar su atención en el análisis de las respuestas innovadoras ante la crisis de las políticas públicas urbanas en la ciudad de València (España), con especial atención a los programas de innovación social, económica, política y de gobernanza. Tratamos de identificar acciones públicas, programas y proyectos que hayan surgido en el contexto de la pandemia y valorar los cambios y continuidades del entorno institucional de la innovación urbana. A tal fin —y a partir de un enfoque de análisis de políticas públicas en el marco de los planteamientos de la nueva *gobernanza democrática*— y a través de metodología cualitativa (entrevistas a responsables políticos y técnicos y análisis documental), se centra la atención en las acciones y resultados en términos de fortalecimiento del tejido asociativo, los procesos participativos desarrollados, la coproducción público-privada de servicios públicos y, en general, los procesos de gobernanza implementados. El objetivo final, a partir de la experiencia analizada, es extraer las correspondientes conclusiones en términos normativos que ayuden a la generalización de buenas prácticas de innovación en los niveles locales de gobierno.

**Palabras clave:** gobernanza; agenda urbana; gobierno local; desarrollo local; COVID-19.

---

<sup>1</sup> Universidad de Valencia.

Email: [joaquin.martin@uv.es](mailto:joaquin.martin@uv.es)  
<https://orcid.org/0000-0002-8467-6993>

<sup>2</sup> Departamento de Historia, Teorías y Geografía Políticas, Universidad Complutense de Madrid.

Email: [rdela Fuente@cps.ucm.es](mailto:rdela Fuente@cps.ucm.es)  
<https://orcid.org/0000-0002-9707-5054>

<sup>3</sup> Universidad de Valencia.

Email: [aida.vizcaino@uv.es](mailto:aida.vizcaino@uv.es)  
<https://orcid.org/0000-0003-2084-0712>

<sup>4</sup> Universidad de Valencia.

Email: [bsanjuanroca@gmail.com](mailto:bsanjuanroca@gmail.com)  
<https://orcid.org/0009-0005-6840-5068>

## [en] The Institutional Response to the COVID-19 Crisis in the City of Valencia: Perceptions of Key Actors about the Implemented Processes of Governance

**Abstract.** The COVID-19 epidemic has had a significant multidimensional impact due to its far-reaching social and economic consequences. In Western democracies, social actors – particularly politicians, both governmental and non-governmental – have had to adjust their conduct and strategies to face an unprecedented challenge. This article analyses innovative responses to the crisis in urban policies adopted in the city of Valencia (Spain). Special attention is given to social, economic, political and governance innovation programs. We try to identify public actions, programs and projects developed in the context of the pandemic and assess the changes and continuities in the urban policy institutional environment. Adopting a public policy analysis approach within the framework of the new *democratic governance* approaches, and relying on a qualitative methodology (interviews with political and technical officials and document analysis), attention is focused on the actions and results in terms of strengthening the associative fabric, the participatory processes developed, the public-private co-production of public services and, in general, the governance processes implemented. The final objective is to draw normative conclusions that help to generalize good innovation practices at local governmental levels.

**Keywords:** governance; urban agenda; local government; local development; COVID-19.

## [pt] A resposta institucional à crise da COVID-19 na cidade de Valência: percepções dos principais atores sobre os processos de governança implementada

**Resumo.** A epidemia de COVID-19 teve um impacto multidimensional de intensa gravidade devido às suas consequências sociais e econômicas que afetaram todos os cantos do globo. Nas democracias ocidentais, os atores sociais – especialmente os políticos, tanto governamentais como não governamentais – tiveram que reposicionar seus comportamentos e estratégias para enfrentar um desafio de uma dimensão até então desconhecida. Este artigo tem como objetivo analisar respostas inovadoras à crise das políticas públicas urbanas na cidade de Valência (Espanha), com especial atenção aos programas de inovação social, econômica, política e de governança. Procuramos identificar ações, programas e projetos públicos que surgiram no contexto da pandemia e avaliar as mudanças e continuidades do ambiente institucional de inovação urbana. Para tal, utilizando uma abordagem de análise de políticas públicas no quadro das novas abordagens de *governança democrática*, e através de metodologia qualitativa (entrevistas com responsáveis políticos e técnicos e análise documental), a atenção centra-se nas ações e resultados em termos de fortalecimento do tecido associativo, os processos participativos desenvolvidos, a coprodução público-privada de serviços públicos e, em geral, os processos de governança implementados. O objetivo final, com base na experiência analisada, é tirar as correspondentes conclusões em termos normativos que ajudem na generalização de boas práticas de inovação em níveis locais de governo.

**Palavras-chave:** governança; agenda urbana; governo local; desenvolvimento local; COVID 19.

**Sumario.** Introducción: marco y objetivos de la investigación. 1. La respuesta institucional del Ayuntamiento de València a la crisis de la COVID-19: proceso, documentos y resoluciones. 2. Las percepciones de los actores participantes en la construcción de la respuesta institucional. 2.1. Los inicios procesales del Pacto de Reconstrucción de la Ciudad. Contexto y actores. 2.2. El desarrollo procesal del Pacto de Reconstrucción de la Ciudad. 2.3. Cumplimiento de los compromisos y la nueva Agenda Urbana. 2.4. El impacto de la COVID-19 en la gobernanza de la ciudad: ¿acuerdos de consenso? 2.5. Valoración general del proceso y comparación con procesos similares. Conclusiones: la calidad de la gobernanza alcanzada y perspectivas de futuro. Agradecimientos. Referencias bibliográficas.

**Cómo citar:** Martín Cubas, J., De la Fuente Fernández, R., Vizcaino Estevan, A., y Sanjuán Roca, B. (2024). La respuesta institucional a la crisis de la COVID-19 en la ciudad de València: percepciones de

actores clave sobre los procesos de gobernanza implementados. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 15(1), 91-118. <https://dx.doi.org/10.5209/geop.93457>

## Introducción: marco y objetivos de la investigación

Los cambios y transformaciones acaecidos en el mundo durante las últimas décadas —la globalización, la crisis del Estado, la multiplicación de actores políticos relevantes estatales y no estatales, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, la financiarización de la economía, nuevos modos de organizar la producción, una sociedad cada vez más empoderada y con capacidad crítica, nuevas prácticas y valores sociales, la extensión de plurales formas de vida, entre otros fenómenos— han generado, a su vez y de forma correlativa, nuevos objetivos y nuevas formas de gobernar nuestros territorios. Por un lado y con carácter general, la resolución de la *Agenda 2030* aprobada por los 193 estados miembros de la Asamblea General de la ONU en 2015, ha definido los llamados *Objetivos de Desarrollo Sostenible* que —entendidos como brújulas para una buena gobernanza— han de permitir trazar el rumbo en busca de unos escenarios de futuro deseables para el conjunto de la Humanidad (Sanahuja, 2015). Se trata de alcanzar con ellos un desarrollo que no sólo tiene en cuenta la dimensión económica de la vida de las personas, sino también —como defiende Amartya Sen (2000)— otras dimensiones igualmente imprescindibles para una vida digna y en libertad: la salud, la educación, el medio ambiente, la cohesión social, etc. Ese desarrollo ya no descansa en el mero *crecimiento económico*, sino que ha de ser, además, *desarrollo sostenible* (Comisión Brundtland, 1987). Por otro lado, estas transformaciones globales han impulsado, aunque quede mucho por hacer en este terreno, unas nuevas formas de gobernar basadas en lo que se ha calificado como *gobernanza democrática*, entendida esta como “un modo de gobernar en que lo prioritario es *gestionar las relaciones* entre los principales sectores implicados para construir colectivamente y de manera compartida la ciudad [el territorio o, si se prefiere a nuestros efectos, el mundo]” (Pascual Esteve, 2011). A juicio de este autor, el objetivo general de este modo de gobernar se centra en el desarrollo humano del grupo merced a un trabajo en red que debe articularse por los gobiernos democráticos representativos en cada nivel o escala territorial, y que se concibe de forma asociada a una serie de principios y valores como la revalorización de lo público, los valores de la ciudadanía, la participación y el compromiso, el interés general, la transparencia, la rendición de cuentas, la lealtad institucional, la cohesión social y territorial, la sostenibilidad, la justicia, la equidad y la democracia.

En este contexto, la escala territorial adquiere una posición central en la gestión político-administrativa. Se ha producido un recorrido hacia lo local en el que la ciudad emerge como un gran escenario-red donde tienen lugar las interacciones, procesos de influencia y toma de decisiones (Blanco y Gomà, 2019, p.59). En la “era urbana” (Blanco, Gomà y Subirats, 2018, p.16), el municipalismo, entendido como dimensión y marco de referencia de la *gobernanza democrática* (Martín Cubas y Blanes, 2020) pone en diálogo a las instituciones y actores que intervienen en la agenda política multinivel. La pulsión urbana embebe, entre otras, las nuevas prácticas de la innovación social (Yacamán Ochoa, Sánchez Moral y De la Fuente Fernández, 2021; Belda Miquel, Pellicer Sifres y Boni, 2022) que surten de la proximidad de la sociedad civil y la ciudadanía a los tomadores y espacios decisionales

(Subirats, 2015). El entretrejo de miradas gubernamentales y no gubernamentales confiere un matiz diferencial a las políticas públicas emitidas desde el ámbito local, próximas a modelos codiseño y coproducción (De la Fuente, 2015). En los últimos años se han producido multiplicidad de fórmulas institucionales que tratan de captar el potencial innovador de las ciudades, capitalizadas a partir de la *Nueva Agenda Urbana* de Naciones Unidas (Declaración de Quito, 2016), la *Agenda Urbana Europea* (Pacto de Ámsterdam, 2016) y la *Cumbre del Clima* de París (2015). En este marco general, la ciudad de València, objeto del presente estudio, es un ejemplo más dentro del abanico de acuerdos urbanos en esta dirección.

Considerando que la ciudad de València es la capital de la Comunidad Autónoma Valenciana —la tercera ciudad de España en población con casi un millón de habitantes— es conveniente contextualizar que, con el objetivo de impulsar un modelo de desarrollo equitativo, territorialmente equilibrado y sostenible, por Decreto del Consell 1/2011, de 13 de enero, se aprobó la *Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana* en vigor. En ese marco normativo general y como concreción de los compromisos internacionales fijados a través de los ODS y de los contenidos de la *Agenda Urbana Europea* descritos, se elabora la *Estrategia Urbana València 2030*<sup>5</sup>. Fue aprobada en 2019, y en ella se establecen un diagnóstico general y unas directrices generales para orientar las políticas urbanas desde la necesidad de incorporar una visión estratégica e integral de las políticas urbanas. En palabras del alcalde de la ciudad, esta “no es un proyecto de gobierno ni un proyecto del Ayuntamiento; es un proyecto de ciudad que debe ser impulsado conjuntamente por las diversas instituciones y las organizaciones y entidades económicas, sociales y académicas. La clave de su éxito residirá en nuestra capacidad de trabajar codo a codo para aportar valor a las políticas públicas y avanzar unidos hacia una ciudad no solo más sostenible, sino también más justa, más resiliente y más inclusiva”<sup>6</sup>.

Este es el encuadre para la gobernanza existente en la ciudad de València cuando estalló la crisis de la COVID-19 y que es objeto de nuestro análisis y evaluación en esta investigación. En este sentido, conviene decir con carácter general, tal y como ha sido ya puesto de manifiesto por diversos autores, que la respuesta a la pandemia desde lo local ha mostrado “el poder del municipalismo en la aminoración y reducción de los efectos colaterales”, al menos así ha sido en el caso del territorio valenciano (Caravantes, Fajardo y Serrano, 2021) y el surgimiento de iniciativas colaborativas de gran potencial futuro (Fajardo, 2021; Salom y Fajardo, 2022), que no dista en mucho a lo visto en otros municipios y territorios españoles (Romero, 2021). En concreto, nuestra pretensión en este trabajo ha sido realizar una evaluación de tipo cualitativo sobre los efectos de la pandemia en la gobernanza de la ciudad de València a partir de las percepciones de actores significativos políticos y sociales de esta ciudad. A tal efecto, nuestra hipótesis de partida es que el fuerte impacto de la pandemia facilitó y aceleró la puesta en marcha de los mecanismos previstos para su gobernanza, mecanismos que, de otra forma —sin la aparición de la pandemia— hubieran encontrado más dificultades para implementarse. De acuerdo con los planteamientos de la biología evolucionista más reciente (Sober y Wilson, 1999; Wilson y Wilson, 2009; Nowak y Highfiels, 2012) se entiende “que en situaciones de conflicto con extraños [no otra cosa era el virus de la COVID-19], el individuo debe

<sup>5</sup> Véase <https://estrategiaurbanavlc2030.es/documentacion/>

<sup>6</sup> Véase <https://www.valencia.es/-/agenda-urbana-2030>

diluirse en el grupo y postergar sus intereses particulares en obsequio de la integridad física del grupo y del éxito frente a sus enemigos” (Rivera, 2023). A fin de comprobar esta hipótesis de partida, identificaremos las acciones públicas, programas y proyectos que surgieron en el contexto de la pandemia en el marco de la *Estrategia Urbana València 2030*; describiremos los cambios y continuidades del entorno institucional de la innovación urbana; y, haciendo uso de herramientas de metodología cualitativa (entrevistas estructuradas a señalados responsables políticos, técnicos, y sociales de la ciudad), evaluaremos las percepciones de estos actores sobre las acciones emprendidas, su articulación procesal y los resultados alcanzados en términos de fortalecimiento del tejido asociativo, los procesos participativos desarrollados, la coproducción público-privada de servicios públicos y, en general, los procesos de gobernanza implementados, todo ello, también, en términos comparativos con lo acaecido en otras ciudades españolas. Por último, a partir de la experiencia analizada, expondremos las conclusiones que de este trabajo se pueden alcanzar, en términos normativos, en beneficio de las buenas prácticas de innovación en los niveles locales de gobierno.

## **1. La respuesta institucional del Ayuntamiento de València a la crisis de la COVID-19: proceso, documentos y resoluciones**

Tras la aprobación del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 en España, el Ayuntamiento de València, por acuerdo plenario del 26 de marzo de 2020, establece, por unanimidad de sus representantes, la puesta en marcha de 66 medidas de respuesta inmediata a la situación de emergencia derivada de la pandemia. El pleno estaba compuesto en ese momento por 10 concejales de Compromís, 8 del Partido Popular, 7 del PSPV-PSOE, 6 de Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía, y 2 de VOX; conformando el gobierno municipal los grupos municipales de Compromís y PSPV-PSOE, cuyos concejales sumaban la mayoría absoluta de los escaños del pleno municipal.

Posteriormente a estas medidas iniciales es en la sesión ordinaria del Pleno del día 30 de abril de 2020 donde se acuerda desarrollar un *Pacto de Reconstrucción* de la ciudad de València<sup>7</sup> tras una moción impulsora con el objetivo de que reciba el “espaldarazo más ancho posible” y basado en tres ejes fundamentales: salud de las personas, reactivación económica y equidad y garantía de derechos sociales. Este pacto además estaría guiado por los principios de “inclusión, para garantizar las necesidades y derechos básicos de todas las personas con el planteamiento ineludible de ‘no dejar nadie atrás’, sostenibilidad, teniendo en cuenta los límites del planeta en el largo plazo y el reto del cambio climático” y que desplegará “actuaciones orientadas a la resiliencia, la innovación y la cooperación”. Del mismo modo se intenta reproducir la fórmula del consenso adoptada en las medidas de respuesta inmediata, buscando en este caso no sólo la participación y respaldo del conjunto de fuerzas políticas con representación en el consistorio, sino también del “tejido social, cívico,

---

<sup>7</sup> Moción suscrita conjuntamente por el Sr. Galiana y la Sra. Gómez, portavoces de los grupos Compromís y Socialista respectivamente, sobre «València post COVID-19. Un pacto de reconstrucción para València». 30 de abril de 2020.

cultural, empresarial y académico de la ciudad”, tal y como recoge el *Acuerdo para la creación una Comisión Especial para la Reconstrucción de València*<sup>8</sup> con la presencia de todos los grupos de la corporación y donde podrán comparecer los miembros del Consejo Social de la Ciudad, como órgano establecido de carácter permanente para la participación en las deliberaciones de la ciudad de València y otras “asociaciones, organizaciones y representantes de la sociedad civil, con el fin de aglutinar, proponer y aprobar todas las medidas relacionadas para la reconstrucción social y económica de la ciudad”.

Para dar cumplimiento a la resolución se crea la *Comisión No Permanente para la Reconstrucción* de la ciudad de València<sup>9</sup>, que se aprueba con los votos a favor de 31 de los 33 concejales, siendo el Grupo Vox la única fuerza que no suscribe la misma. Esta Comisión tiene ‘fines de estudio, elaboración de propuestas, investigación u otras finalidades similares sobre cuestiones específicas y concretas de interés municipal, quedando disueltas a la finalización de los trabajos y funciones asignados’. En la misma se integran todos los grupos políticos, que podrán designar un miembro cada uno, actuando con voto ponderado en función de la representación en el Pleno. En total, la Comisión celebra 9 sesiones desde el 15 de mayo hasta el 1 de julio, entre las cuales cuatro estuvieron dedicadas a las comparecencias de expertos y entidades de la sociedad civil y otros representantes, de las que se derivó un documento de conclusiones. Una semana más tarde se ratifica el documento con 31 votos favorables de 33<sup>10</sup>, y un año más tarde, 29 de julio de 2021<sup>11</sup> se da cuenta del balance con el objetivo de rendir cuentas sobre la aplicación de esta estrategia.

El balance presentado, en términos generales, muestra tres posturas distintas según los partidos políticos del Pleno del Ayuntamiento. En primer lugar, los grupos de gobierno consideran que la mayoría de las medidas estaban siendo impulsadas y con resultados que acreditaban su pertinencia, así como recursos movilizados para estos efectos. Por otro lado, el Grupo Ciudadanos que añadió un acuerdo presupuestario al del propio Pacto mostró su satisfacción con algunas de las medidas implementadas, especialmente las económicas y su postura crítica frente al resto. Y, en tercer lugar, los grupos del Partido Popular y VOX criticaron como ineficaces las medidas desplegadas desde los acuerdos del pacto, así como, el que consideraron, su escaso cumplimiento porcentual. En este sentido se concluye que la valoración del acuerdo y del cumplimiento o implementación de este es muy dispar. Esto es, si bien el impulso del acuerdo generó una práctica unanimidad entre los grupos del consistorio, el consenso alcanzado sobre la necesidad del Pacto al inicio de la pandemia no consiguió perdurar a su aplicación, diluyéndose con la vuelta a la normalidad sanitaria.

---

<sup>8</sup> Acuerdo para la creación de la Comisión permanente para la reconstrucción de la ciudad de València de 11 de mayo de 2020

<sup>9</sup> Expediente: E-00401-2020-000027-00 Alcaldía: Propone aprobar la creación de la Comisión permanente para la reconstrucción de la ciudad de València. 11 de mayo de 2020.

<sup>10</sup> Acuerdo marco para la recuperación y la reconstrucción de la ciudad de València en el contexto del post-COVID-19. 7 de julio de 2020.

<sup>11</sup> Acta del pleno. Sesión Ordinaria del día 29 de julio de 2021.

## 2. Las percepciones de los actores participantes en la construcción de la respuesta institucional

El objetivo de esta investigación es conocer el acervo de percepciones que ha suscitado en los actores clave de la gobernanza de la ciudad, basado en el resultado y análisis de las entrevistas realizadas a responsables políticos y técnicos del Ayuntamiento de València junto con actores representativos de la sociedad civil de la ciudad durante el proceso de la COVID-19 y la implementación del Pacto de Reconstrucción de la Ciudad. En concreto, se realizaron 10 entrevistas distribuidas entre políticos (3), técnicos (3) y representantes de la sociedad civil (4)<sup>12</sup>. El análisis se ha estructurado en cinco grandes apartados que nos permitirán evaluar, desde un punto de vista cualitativo, cómo los diferentes actores han vivido el proceso de gobernanza implementado, que transitan desde el proceso de elaboración del Pacto, el desarrollo y cumplimiento de compromisos y su valoración general.

### 2.1. Los inicios procesales del Pacto de Reconstrucción de la Ciudad. Contexto y actores

Para los representantes de los grupos municipales que conformaban el gobierno de la ciudad, es este el que lideró e impulsó el proceso de gobernanza frente a la COVID-19, ahora bien, con matices entre ellos. Para el representante del principal grupo del gobierno municipal, *Compromís*, “el alcalde lideraba todo el proceso”, concediendo, en segundo término, que en las reuniones de impulso “estaban el portavoz del PSOE, el portavoz de *Compromís* y el Alcalde” (E1); mientras que para el representante del segundo grupo de gobierno municipal, el PSPV-PSOE,

el que lidera es quien tiene las competencias, la responsabilidad de dar los primeros pasos. Es un acuerdo que se inicia desde el gobierno municipal al que se suma de la manera más horizontal posible el resto de los agentes políticos y no políticos (E2).

No se destaca, así pues, la figura del alcalde, sino la de conjunto del gobierno municipal. Incluso se añade en la ecuación a los trabajadores del Ayuntamiento: “Fue

<sup>12</sup> Las entrevistas estaban estructuradas, los cuestionarios eran cerrados, fueron realizadas de forma presencial, grabadas y sus transcripciones están disponibles: [joaquin.martin@uv.es](mailto:joaquin.martin@uv.es). Se invitó a todos los grupos municipales a participar en la investigación, se seleccionó a tres técnicos con responsabilidades directas en la gestión del proceso de gobernanza de la respuesta frente a la COVID-19; y se seleccionaron cuatro entidades representativas de la sociedad civil (empresarios, sindicatos, asociaciones de vecinos y vecinas y asociación de consumidores) entre las veintiséis entidades que comparecieron ante la Comisión No Permanente para la Reconstrucción de la Ciudad de Valencia (Acuerdo de 18 de mayo de 2020). La codificación de las entrevistas es la que sigue: E1= *Compromís*: concejal representante del grupo municipal, varón, 30 de marzo de 2023; E2= PSPV-PSOE: concejal representante del grupo municipal, varón, 26 de abril de 2023; los grupos de *Ciudadanos* y *VOX* declinaron participar en el estudio; E3= PP: asesor representante del grupo municipal, varón, 12 de abril de 2023; E4= Coordinador General de Estrategia 2030 del Ayuntamiento de València: técnico, varón, 13 de abril de 2023; E5= Coordinador General del Área de Desarrollo Económico Sostenible: técnico, varón, 18 de abril de 2023; E6= Jefe de Servicio de Transparencia: técnico, varón, 3 de abril de 2023; E7= Unión de Consumidores: cargo directivo representante de la entidad, varón, 12 de abril de 2023; E8= Federación de Asociaciones de Vecinos: cargo directivo representante de la entidad, mujer, 5 de abril de 2023; E9= Confederación Empresarial Valenciana CEV: cargo directivo representante de la entidad en la provincia de València, mujer, 13 de abril de 2023; y E10= UGT: cargo directivo representante de la entidad en la Comunidad Valenciana, mujer, 13 de abril de 2023.

el gobierno y los agentes de la administración, también, quienes trabajaron y tomaron la iniciativa en ese momento” (E2).

Frente a los representantes de los grupos de gobierno, el grupo Popular se atribuye, si no el liderazgo, sí el impulso de la comisión que había de liderar el proceso de gobernanza:

De hecho, esta idea surgió del propio grupo municipal popular cuando el 23 de abril del 2020 puso en la palestra la idea de constituir una comisión especial, no permanente, de reconstrucción que abordase las medidas que València requería (E3).

En todo caso, aunque cada uno de los entrevistados destaque su contribución al inicio del proceso existe coincidencia en intentar atribuirse una parte de la responsabilidad de su impulso. Estas manifestaciones nos permiten determinar que tanto en su momento, como en el de analizar para el presente trabajo este proceso, consideraban que el contexto lo hacía necesario.

De hecho, hay que destacar que en el tiempo que transcurre ente la aprobación del estado de alarma, el 14 de marzo, y la fecha señalada se produjeron en los departamentos de salud correspondientes a València 3.216 contagios registrados, según los datos ofrecidos por la administración autonómica.<sup>13</sup> Así como que la ciudad de València, al igual que el resto de España durante este tiempo —primeras etapas de respuesta a la pandemia de COVID-19—, estaba bajo medidas que incluyeron restricciones de movimiento severas, permitiendo a las personas salir de sus casas solo por razones esenciales como comprar alimentos, medicinas o por motivos de trabajo no pospuestos. Además, se cerraron todas las instituciones educativas, lugares de ocio y se prohibieron eventos públicos para minimizar el riesgo de transmisión del virus<sup>14</sup>.

La coincidencia de un elevado número de casos, así como de presión sobre el sistema sanitario, con las medidas restrictivas que modificaban de forma drástica las condiciones de vida y las condiciones económicas de un número elevado de ciudadanos y ciudadanas deben ser tenidas en cuenta como elemento clave para alcanzar esa conclusión compartida.

De la misma forma, los grupos municipales en los que el gobierno de la ciudad se apoya entienden, en general, que en el inicio del proceso que condujo a la firma del Pacto de Reconstrucción de la Ciudad no hubo momentos de especial conflicto: “todo el mundo quería dejar su impronta” (E1), “no había discrepancias excesivamente grandes” (E1), “las negociaciones iban más casi por matices que por cosas más generales” (E1) —como, por ejemplo, el debate sobre el resultado estético de la peatonalización de la plaza del Ayuntamiento—. Si bien, por el representante del PSPV-PSOE se reconoce que

en algún punto hubo que buscar redacciones que no molestaran a ninguna de las personas que iban a firmar, especialmente en algunos temas donde los modelos sí que son diametralmente opuestos como, por ejemplo, en materia fiscal, donde había diferentes percepciones de lo que tiene que ser la administración (E2).

<sup>13</sup> Véase <https://portaldadesobertes.gva.es/va/visualitzacio-de-dades-covid-19>

<sup>14</sup> Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

La explicación de la ausencia de conflicto no solo se encuentra en la bondad atribuida al fin perseguido por los que deciden sentarse a negociar y a tomar en común acuerdos sobre las mejores medidas a adoptar, sino también por mor del coste atribuible a salirse de la foto o del escenario de coparticipación y solidaridad en un momento tan crítico para la sociedad valenciana. Tal y como dice el representante del PSPV-PSOE:

El coste de no acordar era demasiado alto como para que algunos se pensarán levantar de la mesa sin llegar a tomar un acuerdo porque habría mandado una imagen muy negativa [...] Si a una sensación de miedo e incertidumbre le respondes con más incertidumbre y con la incapacidad de llegar a acuerdos creo que las consecuencias, más allá de las tangibles, en el intangible colectivo del ánimo social habrían sido bastante más graves (E2).

Reflexión con la que el representante del grupo Popular se muestra de acuerdo: “es de sentido común que cuando peor lo está pasando la población valenciana más gestos tienes que hacer” (E3). Como hemos señalado con anterioridad, todos señalan que el único que se salió del consenso fue VOX, aunque tampoco hubo especial conflicto, pues simplemente no se presentó ni se sentó en la mesa ni siquiera a defender sus posiciones.

Una reflexión común entre los partidos que conforman el gobierno y los partidos más representativos de la oposición que viene marcada por la no obligatoriedad, sino por la voluntariedad o la convicción en la bondad del propio compromiso conjunto. En este sentido es necesario apuntar que la aritmética no obligaba a la suma de más fuerzas políticas de las presentes en la junta de gobierno. En un doble sentido que la suma de sus representantes alcanzara la mayoría absoluta en el pleno liberaba a los partidos de gobierno de la necesidad de recabar apoyos de terceros partidos para aprobar las medidas adoptadas, pero también esos partidos podían haber discrepado de las mismas o no sumarse a las mismas sin el coste de ser responsables de su parálisis.

Esto nos permite extraer, a diferencia del contexto nacional donde los acuerdos requerían la suma de apoyos de fuerzas políticas externas a las que conformaban el gobierno por ser este de minoría parlamentaria, que existía una valoración propia del significado del consenso y la introducción de la horizontalidad en la toma de decisiones en esta situación de crisis que va más allá del imperativo aritmético.

En consonancia con esto, en la consideración de los actores clave del proceso, todos los representantes políticos entrevistados coinciden en atribuir esa característica al conjunto de todos los actores que participaron, esto es, políticos, técnicos, expertos y representantes de la sociedad civil. Y, no sólo a nivel municipal sino también a nivel supramunicipal pues todos entienden que se trabajó, tanto a nivel de coordinación técnica como a nivel de coordinación política, juntamente y de forma colaborativa con el gobierno de la Generalitat, con el gobierno del Estado y con la Comisión de la Unión Europea con relación a las competencias respectivas, generando con ello una red de trabajo y responsabilidad común. Los entrevistados destacan la intensidad de la relación con el gobierno de la Generalitat por su proximidad competencial y territorial, especialmente con relación a sus responsabilidades sanitarias o en relación con el impulso del Plan Resistir como marco de apoyo y ayuda a los diferentes sectores y, muy especialmente, a las personas en situación de mayor vulnerabilidad. No obstante, la colaboración con el gobierno fue particularmente

estrecha, especialmente al principio cuando fue imprescindible la coordinación con las autoridades sanitarias para responder adecuadamente a los primeros retos de la pandemia en este ámbito, pero también con otros ministerios cuando se pusieron en funcionamiento los fondos *Next Generation* donde las ciudades si bien eran el último escalón de la cadena debían intentar estar presentes en todas las convocatorias (movilidad, energía, regeneración urbana, digitalización, etc.).

## 2.2. El desarrollo procesal del Pacto de Reconstrucción de la Ciudad

Todos los entrevistados coinciden en definir los grandes ámbitos temáticos que definieron los grandes problemas que debían ser abordados y frente a los cuales había que proponer medidas de solución:

- En primer lugar, el refuerzo del *sistema sanitario* y la mejora de su resiliencia frente a escenarios futuros similares, ámbito del que derivaron medidas como la reserva estratégica de equipos de protección, la posibilidad de establecer camas hospitalarias de emergencia, el acuerdo con el sector privado para poder utilizar instalaciones hoteleras.
- En segundo lugar, el *ámbito económico* donde había que asegurar el dinamismo básico para atender a las necesidades de la sociedad –entre otras cosas, el abastecimiento de los mercados de la ciudad o las pérdidas de negocios y de trabajos–, ámbito del que se derivaron medidas de colaboración pública-privada, de modelo económico, de apuesta por los sectores de valor añadido, políticas conducentes a una mayor independencia estratégica, un cambio de cultura desde la subvención a la inversión, etc.
- En tercer lugar y especialmente, el *ámbito social*, pues había que ayudar a las personas en condiciones relacionados con los hogares como los energéticos o las consecuencias mentales del confinamiento en hogares sin aperturas al exterior.

En este lugar, se pone en valor el trabajo de gobernanza implementado con anterioridad. Entre este, el realizado junto a las Universidades donde el gobierno, durante los años anteriores, había ido tejiendo una red de colaboración basado en *Cátedras* institucionales con las distintas universidades valencianas. Ese “músculo institucional” basado en la gobernanza permitió una rápida respuesta en términos de aportación de conocimiento técnico y especializado. Así, por ejemplo, “se conocía muy bien el tejido de la ciudad y eso permitía medir con mayor precisión los impactos que estaba teniendo la crisis sobre, por ejemplo, la actividad económica o sobre los efectos sociales” (E5). Y en el mismo sentido, se señala la importancia del trabajo previo de gobernanza con la sociedad civil:

En el ámbito económico, veníamos trabajando también en el marco del VIII Pacto por el Empleo en la Ciudad de València donde están representados todos los agentes sindicales de mayor representación, por un lado, y la Confederación Empresarial Valenciana, por otro lado, lo que permitió que utilizáramos ese conocimiento que teníamos previo de la situación de las relaciones laborales [...] Ese pacto funciona muy bien y de ese pacto se nos planteó la necesidad de crear la *Oficina Reactiva*, desde donde se pudiera

implementar de una manera ágil las medidas que estaban siendo necesarias desde el lado del empleo y desde el lado de la reactivación de la actividad económica (E5).

También todos los entrevistados hacen hincapié en la coexistencia de cauces formales e informales en el diálogo y la negociación. En general, se pone en valor la importancia de los cauces formales, como la comisión no permanente que es reglada, con su secretario, sus actas y sus acuerdos vinculantes o como las comisiones sectoriales con presentaciones públicas:

Cierto que se institucionalizaron una serie de cauces, una serie de herramientas, para —digamos— canalizar esa participación dentro de unas reglas de juego que fueran conocidas por todos y que sirvieran de marco en el que todos nos pudiéramos mover en igualdad de condiciones (E3).

Pero no por ello se deja de reconocer la importancia de los cauces informales de negociación: “el trabajo de fondo que hay detrás” que “hacen que luego el acuerdo en el espacio formal ya esté prácticamente listo” (E2). Esta vía, como llamadas, cafés, WhatsApp, etc., se producía

todos los días, los funcionarios y los coordinadores estábamos hablando con las empresas y había un canal abierto de información porque al tiempo que estábamos definiendo las grandes líneas de actuación, íbamos viendo en el día a día las cosas que podíamos ir haciendo (E5).

Uno de los entrevistados destaca un aspecto por el cual resultan decisivos estos cauces informales para el éxito de la negociación:

si quieres que una negociación triunfe, lo mejor es que des suficiente espacio para que las personas puedan modificar sus opiniones sin tener que contradecirse públicamente. Al final, si la negociación se retransmite, lo único que se consigue es endurecer las posiciones, porque para las personas cambiar de opinión públicamente tiene un coste, aunque sea una cosa muy sana (E2).

Al fin y al cabo, como en el mismo sentido expresa uno de los técnicos:

la virtud de ese aprendizaje informal es precisamente su propia condición, esto es, que está de una manera, podríamos decir, menos estructurado y, por lo tanto, las intervenciones y la interacción que se produce pueden tener un resultado mucho más rico cuando lo trasladamos a una comisión formal o cuando lo trasladamos a un ámbito más institucional (E5).

Aun así, desde algunas organizaciones de la sociedad civil, se eleva la queja de que los espacios formales muchas veces encorsetaban las posibilidades de aportación por parte de los actores convocados. Los documentos llegaban ya hechos y acordados a la mesa de negociación o trabajo y era difícil en esa fase final contribuir a su mejora:

aunque sea fruto de conversaciones previas con los distintos actores, no nos gusta que nos presenten el documento final como ya cerrado, como el que vale. Yo creo que en la participación está la verdadera democracia, es decir, que participando sacas mejores conclusiones que si las impones (E8).

En ese orden de cosas, muchos de los entrevistados han manifestado los avances producidos con relación al uso de las herramientas digitales, pero también las dificultades que acarrearán en algunos aspectos que no resultan tan positivos. Se ha destacado el incremento y la potenciación de las herramientas digitales, en buena parte producto de la misma situación de confinamiento, pero que se ha visto acompañada de claros procesos innovadores que se achacan a un trabajo previo —*Las Naves* como centro innovador para las políticas locales, por ejemplo—, y que con la pandemia se multiplica. Pero a la vez, se ha remarcado, sobre todo, el hecho de que, a pesar de las políticas implementadas para superarla, la brecha digital o tecnológica sigue vigente y afecta, especialmente, a las personas más vulnerables, normalmente con menos recursos tecnológicos y cognitivos a su alcance (E7). Se ha señalado también la pérdida de calidad democrática que estos cauces implican con relación a las reuniones presenciales (E7).

Respecto a la *estabilidad de las políticas acordadas*, los entrevistados reconocen que no hubo grandes cambios en las líneas maestras —entre otras cosas, “yo no recuerdo que haya habido cambios en el documento acordado” (E1)—, lo que no quiere decir que las políticas no se fueran adaptando bien por necesidades coyunturales, nuevas informaciones, la consecución de objetivos o imposibilidad de cumplimiento tal y como fueron planteadas: por ejemplo, “el éxito del proceso de vacunación relajó ciertas políticas como las de confinamiento” (E1).

Con relación a la *estabilidad de los actores* que participan desde el primer momento en el acuerdo a lo largo de todo el proceso de desarrollo e implementación, también todos los entrevistados están de acuerdo que se mantuvieron prácticamente los mismos tanto por lo que se refiere a los actores políticos y técnicos como por los que se refiere a los actores de la sociedad civil, más allá del cambio puntual de algunas personas en particular que los representaran. Se señala que quizá algunos actores durante el proceso fueron ganando algo de peso como pueden ser las asociaciones de vecinos y, sobre todo, los actores económicos donde se incorporaron grandes empresas a la vida de la ciudad (E2). También se apunta al desencanto de algunos actores respecto de la implementación de algunas medidas concretas (E3).

### **2.3. Cumplimiento de los compromisos y la nueva Agenda Urbana**

La valoración del cumplimiento de los compromisos es en general muy positiva. La mayor parte de los entrevistados sostienen que los pactos contenidos en el Acuerdo se cumplieron en el sentido de que “no hay ningún punto del acuerdo que no se haya puesto en marcha y, en general, el grado de éxito de esas medidas se sitúa alrededor del 90%” (E4). Todo, reconociendo que algunas medidas no se llegaron a aplicar por diferentes razones fundadas, y en muchas ocasiones porque se terminó valorando que no eran las más adecuadas o que existían otras alternativas mejores.

La satisfacción, como es lógico, es mucho mayor en los grupos municipales del gobierno de la ciudad:

Si nos ponemos a evaluar cuáles son los indicadores de la ciudad de València con posterioridad a la pandemia todos, no es que se hayan recuperado, sino que son prácticamente mejores. Yo creo que los objetivos se están cumpliendo, que València tiene los mejores indicadores que ha tenido en los últimos 20 años en materia económica y en materia social, pero evidentemente siempre son insuficientes (E2).

Los grupos de la oposición suelen ser más críticos en estas ocasiones y, aunque confirman el cumplimiento de lo pactado su evaluación introduce matices: “En algunas áreas se ha cumplido más que en otras”. Los ámbitos o problemáticas peor valoradas se relacionan con la vivienda pública —“cuestión de gran actualidad por el encarecimiento general del coste de la vivienda”—, el ámbito de lo urbano —“donde la ciudad de los 15 minutos sigue sin estar ahí” o “la proliferación de coches a espaldas de la Fe donde las distancias son muy grandes respecto a los comercios” o “servicios básicos sanitarios que no están conectados debidamente por transporte público”— o el ámbito de las ayudas sociales —“la exclusión de las ayudas del 92% de los autónomos”—, además de otros asuntos menores (E3).

Las organizaciones de la sociedad civil también se muestran satisfechas con el resultado del acuerdo y de las medidas que, en ese marco, se han impulsado desde el gobierno del consistorio. Valga a los efectos el ejemplo de las palabras de la representante empresarial entrevistada:

Además —eso hay que decirlo— la base asociativa y, en concreto, las Confederaciones empresariales están muy satisfechas porque lo que ha sido las reivindicaciones se han escuchado y en buena parte aceptado. Los equipos técnicos han trabajado durante la COVID-19 más que en toda su vida, pero ya no solo para informar de lo que se publicaba en el BOE o donde fuera, sino realmente para recoger las necesidades de las empresas de la industria, de todo. Entonces sí que ha habido una acción coordinada (E9).

Respecto a la evaluación, los técnicos ponen en valor otros aspectos como, por ejemplo, el fuerte incremento presupuestario y la agilidad contrastada en la tramitación de las ayudas:

la canalización de estas ayudas se hizo de una forma también singular: se entregaron las ayudas [...] y, solo después, se comprobaron los requisitos [...] Un resultado de auditoría muy interesante que realizamos después es que, de esas casi 15.000 ayudas de los 31 millones de euros, apenas el 5% tuvo que subsanar o no cumplían los requisitos, lo cual quiere decir que fuimos capaces de dar ayudas en un plazo récord de 10 o 15 días, [...] si hubiéramos utilizado el procedimiento habitual hubiéramos tardado seguramente más de 6 meses y la inmensa mayoría de los beneficiarios con seguridad hubieran tenido que cerrar sus actividades. Esto fue muy valorado por el sector privado (E5).

En este sentido algunos de los entrevistados destacan la rapidez de la respuesta implementada por el Ayuntamiento pues en el mismo mes de marzo, tras la declaración del gobierno central de la pandemia, se plantea el acuerdo en el Pleno del Ayuntamiento de una serie de medidas entre las que está la constitución de la propia Comisión, junto con medidas urgentes especialmente en materia sanitaria y de salud, pero también sobre economía, cultura y, en general, servicios públicos. En buena

parte, esa rapidez se explica por el trabajo que ya se venía realizando en el Ayuntamiento para establecer una estrategia participada de desarrollo sostenible:

Se aprovecha que el Ayuntamiento ya venía trabajando con un conjunto importante de documentos estratégicos, [...] se estaban haciendo ya desde hacía algunos años documentos de carácter estratégico que definían hacia dónde iba la ciudad y cuáles eran los pasos que se tenían que dar y quienes debían intervenir y acompañar en la definición de esas soluciones (E5).

Precisamente, esta experiencia ha puesto sobre el tapete con más intensidad que nunca la necesidad de realizar una reflexión conducente a poner en marcha mecanismos de reforma de la burocracia administrativa para conseguir una mayor eficacia, efectividad y eficiencia en las políticas implementadas. Como expresa uno de los técnicos entrevistados, conviene plantearnos:

si continuamos pensando que el principio de seguridad jurídica tiene preponderancia y predomina sobre el principio de eficiencia o si ha llegado el momento de que pensemos que las administraciones no están solo sujetas al principio de seguridad jurídica, que lo están, sino que también están obligadas a implementar medidas que garanticen esa eficiencia y esto nos llevaría a tener que revisar el marco regulador, ese marco tan complejo en el que se encuentra las administraciones a la hora de implementar las políticas de fomento de apoyo y de ayuda a las empresas (E5).

Se trata, como también dice, de acelerar la incorporación de una mayor eficiencia en la gestión de los recursos, no a expensas de reducir la seguridad jurídica, sino simplemente utilizar nuevas técnicas, nuevos mecanismos, nuevas tecnologías que permitan, garantizando la seguridad jurídica, que se produzca esa aceleración:

Y esto puede producirse reduciendo cargas burocráticas, incorporando tecnologías que permitan la automatización de procesos y datos en la administración como algunas entidades privadas están haciendo o incluso innovando con otras opciones como también algunas administraciones están planteando. Es un debate que tenemos que abordar porque ciertamente la ciudadanía en todas las encuestas de valoración de los servicios públicos la burocracia y su lentitud es una de las principales quejas (E5).

De la misma forma, otra de las enseñanzas que se han derivado de la gestión presupuestaria de la pandemia es la necesidad de buscar fuentes de financiación estables y de carácter plurianual frente al actual marco que obliga a trabajar a partir de proyectos concretos de carácter anual. Los territorios de los entes locales, como son las ciudades, necesitan marcos de financiación plurianuales que permitan el desarrollo de estrategias con sentido a medio o largo plazo:

a mi juicio las convocatorias están bien alineadas a los objetivos de los planes de recuperación, pero al final las convocatorias anuales inducen una forma de trabajar que dificulta esa visión estratégica que requiere la política en el marco de la gobernanza global hoy día (E4).

Finalmente, hemos de remarcar el debate que se plantea con relación al mismo proceso de evaluación de la gobernanza y de las políticas implementadas. Una vez más, se producen discrepancias, pero esta vez no tanto con relación a la existencia o no de evaluación de este proceso por parte de los responsables del gobierno y de la administración, que lo hubo, sino a la propia gobernanza de la información hacia fuera, especialmente hacia la sociedad civil que, en muchos casos, denuncia la falta de retroalimentación (E7). Una vez más se cumplieron con los aspectos formales de dación de cuentas en el Pleno del Ayuntamiento, pero no hubo una coevaluación con los actores que habían participado en el proceso:

aprobamos el plan de reconstrucción y luego lo que hizo fue dársele seguimiento e informar de ese seguimiento en el pleno municipal [...] al año del plan hicimos el informe de seguimiento que es un trabajo súper exhaustivo de todo lo que se había hecho y todo lo que quedaba por hacer [...] por fechas, el plan se aprobó en julio de 2020 y en julio de 2021 presentamos el informe de seguimiento y luego, en diciembre y en el siguiente julio, ya presentamos actualizaciones [...] y luego también a través de otros instrumentos que existen en el ayuntamiento como son las preguntas que se formulan en el Pleno al gobierno por la oposición (E4).

Desde la sociedad civil se cuestiona la falta de seguimiento conjunto de los resultados del proceso. Entre los entrevistados, la representante de las fuerzas sindicales, después de valorar muy positivamente los resultados del proceso —buena gestión, mejora de la coordinación, más agilidad en la administración, el monte y la extensión de las ayudas, el cuidado de los más vulnerables— así lo hace:

hemos sabido que muchas de las propuestas que realizamos se han aplicado, pero porque hemos comprobado personalmente el resultado, no porque haya habido una relación continua con los agentes sociales para ver cómo eso estaba funcionando (E10).

Por su parte, alguno de los técnicos señala la ausencia de una buena información sobre la evaluación del proceso en la página web del Ayuntamiento necesaria en la sociedad actual “para un trabajo bueno de transparencia o de rendición de cuentas” (E6). Asimismo, se reivindica una mejor sistematización del proceso de evaluación, de los indicadores utilizados y de los responsables en cada caso de medidas y evaluaciones (E6).

Algunos otros aspectos críticos son señalados en el proceso evaluativo de la implantación de las medidas. En muchos casos son aspectos menores que no parece necesario reproducir aquí. Importante, no obstante, por el hecho de tratarse de una ciudad en una Comunidad con lengua propia, es la queja sobre la falta de información en más de una ocasión en las dos lenguas de la Comunidad: “la información sobre la vacunación y la hoja de consentimiento informado no estaba en valenciano” (E6).

#### **2.4. El impacto de la COVID-19 en la gobernanza de la ciudad: ¿acuerdos de consenso?**

A nivel local la pandemia de la COVID-19 ha tenido un gran impacto tanto en la gobernanza de la ciudad como, también, en los contenidos y formas de las políticas transversales y sectoriales que se desarrollan desde el Ayuntamiento. Los distintos

entrevistados, desde su particular punto de vista y con los matices que en cada caso son más relevantes para cada uno de ellos, están de acuerdo en esta percepción. Se destaca una gobernanza de carácter más horizontal, la construcción o el refuerzo de las redes de gobierno entre los gobernantes, la administración y la sociedad civil, incluidos expertos y Universidades vinculadas a la vida de la ciudad.

La experiencia acumulada del trabajo previo a la pandemia de la COVID-19 y del trabajo realizado como reacción y respuesta a la misma también contribuyó, a juicio de los entrevistados, a pulir la estrategia de la gobernanza para la ciudad más allá del contexto de la pandemia. Se trata de una agenda muy dinámica que innova en la forma de trabajar la planificación a futuro de la ciudad. Las líneas estratégicas generales y a largo plazo se combinan con proyectos demostrativos que, tras su puesta en marcha, se reevalúan continuamente, fruto de lo cual puede llegarse a modificar la línea estratégica que se había definido con anterioridad. Algunos ejemplos de esta forma innovadora de trabajar las políticas públicas son:

- las *supermanzanas de barrio*, esto es, la concreción de la política de recuperación de espacio público en favor de la peatonalización a través de un proyecto demostrativo que ponga en valor ese espacio y genere el interés en emular la experiencia en otros barrios (E2).
- la implantación del *aparcamiento regulado para residentes* que se ha aplicado primero en unos barrios, tras lo cual, si funciona y corrigiendo los defectos detectados, otros barrios demandan que se aplique también en el suyo (E2).

Desde el punto de vista de las políticas públicas, también se ha destacado el incremento del esfuerzo presupuestario junto con una mayor extensión e intensidad de las políticas económicas y locales. Pero también es importante destacar un cambio en la cultura política de todos los actores y, muy especialmente, entre los propios gobernantes: “más allá de mis competencias están mis incumbencias” (E2).

Por otro lado, los entrevistados han puesto en valor la colaboración y la coparticipación de muy diferentes actores, pero también de especialistas de muy diversas disciplinas para definir las iniciativas concretas que han de desarrollar las grandes líneas estratégicas. Así, por ejemplo, el objetivo de conseguir que València sea una ciudad saludable a través de ideas como la *ciudad de los 15 minutos* se ve reforzada y mucho mejor fundamentada cuando expertos en salud pública explican su relación con otros ODS como la lucha contra el cambio climático de este tipo de medidas o expertos en urbanismo explican el rendimiento para la satisfacción de las personas de poder acceder en el propio barrio a todos los servicios que necesitan. Esa mirada pluridisciplinar, a juicio de los entrevistados, ha contribuido a pensar la ciudad de València desde esa perspectiva de ciudad saludable y, al cabo, a trasladar estos objetivos, líneas estratégicas e iniciativas a la estrategia urbana 2030:

la perspectiva de la ciudad saludable es un elemento transversal de todas las políticas urbanas. Para mí, es el principal legado o herencia de este Plan de Reconstrucción post COVID-19 porque, al final, cuando tú hablas de salud es que estás hablando de todo: estás hablando de urbanismo, estás hablando de renaturalización de la ciudad, de movilidad, de entornos escolares seguros, sostenibles y saludables, de energía, de acción comunitaria,

de vivienda y de calidad en la edificación, de habitabilidad de las viviendas, de energía, [...] (E4).

Fruto también de esa experiencia interna fue la consecución de una *mayor coordinación con las agendas a diferentes niveles territoriales*. Se ha constatado una mayor concordancia de estrategias de todos los territorios, en parte debido a una cuestión de voluntad política que se define en cascada, como hemos adelantado en la *Introducción*, desde los ODS aprobados por la ONU y que llega hasta el nivel local, pasando, en nuestro caso, por el Estado y las Comunidades Autónomas; pero en parte también debido a la presión que en ese sentido ejerce la necesidad de lograr ayudas financieras como son los fondos europeos, y especialmente, a partir de la pandemia, los fondos *Next Generation* (E5). Para los entrevistados del equipo de gobierno, estas alianzas con niveles de gobierno supramunicipales “ha sido un generador de capital social [...] porque ese capital relacional que se genera durante ese momento crítico genera también unas redes de confianza para poder seguir trabajando después” (E2).

En este ámbito, algún entrevistado, como la representante de la Confederación empresarial, señala la importancia de la mirada territorial —autonómica o local— en la aplicación de las grandes líneas estratégicas acordadas en niveles superiores de gobierno. A su juicio, los territorios deben disfrutar de la suficiente autonomía de acción para adaptar las respuestas a las características de los distintos territorios. Así, por ejemplo,

respecto a los fondos *Next Generation* o algunos otros tipos de ayudas que se sacaron a nivel estatal, nosotros hemos pedido una mayor implicación de las comunidades autónomas y de las entidades locales, porque el tejido industrial no es igual en toda España. La industria vasca no tiene nada que ver con la industria valenciana. Lo mismo a nivel local, la economía local no es igual en todas las ciudades (E9).

Igualmente, se valora en las organizaciones de la sociedad civil que tienen una estructura estatal de carácter más o menos federal el hecho de que internamente también se llevaran a cabo políticas de gobernanza interna favorecedoras de respuestas comunes, alineadas a los objetivos perseguidos y mucho más eficaces en su definición. Por ejemplo, a nivel vecinal, “se ha visto que las ciudades compartimos muchos problemas y que en algunos sitios que se han trabajado las respuestas que han impulsado han tenido éxito” (E8).

Todos los entrevistados coinciden en señalar que, a nivel político, estamos ante unos acuerdos de consenso, con la excepción de la autoexclusión voluntaria de los dos concejales de la formación política VOX. La propuesta contaba con el apoyo de cuatro de los grupos municipales frente a un grupo que “no se suma a nada” que esté vinculado con *Europa* o con el *Desarrollo Sostenible*, dada su actitud negacionista, entre otras cosas, del cambio climático (E1). El consenso fue, por tanto, generalizado y el acuerdo contó con el apoyo no solo de los grupos del gobierno municipal (Compromís y PSPV-PSOE) sino también de los grupos de la oposición situados en el centro-derecha y derecha del espectro político (Ciudadanos y PP): “de hecho el documento iba variando conforme ibas negociando con ellos” (E1).

Consenso que resulta conveniente, además, ponerlo en situación, como hacen algunos entrevistados, pues ni siquiera las autoridades a nivel internacional

mantuvieron en muchas ocasiones una posición firme y clara sobre cuál debía ser la mejor respuesta —por ejemplo, sobre la necesidad o no del uso de la mascarilla en determinados ámbitos, por todos y todas o solo por una parte de la población o, incluso, sobre la calidad exigible a la mascarilla que se utiliza (E4)—. A lo que hay que sumar posiciones anticientíficas mantenidas por personajes con una gran proyección pública como personas del espectáculo —Miguel Bosé y sus excentricidades— o, lo que es peor, por el propio presidente de los Estados Unidos —“la COVID-19 se cura bebiendo lejía”— (E6).

También el consenso con y entre la sociedad civil parece aceptado por todos los entrevistados. El *Pacto de Reconstrucción de la Ciudad*, como hemos descrito con anterioridad, fue producto de un *iter* procedimental abierto a la participación de los agentes claves de la sociedad a partir de las propuestas de los principales grupos municipales sobre las entidades más representativas, cuyo principal producto en términos de gobernanza ha sido ayudar a desarrollar una cierta *cultura del acuerdo* “hay más aspectos de consenso postpandemia que prepandemia” (E2).

Para las y los entrevistados representantes de organizaciones de la sociedad civil el impacto en este sentido es evidente gracias a los canales de participación que se abrieron (E7 y E8). La propia comisión, pero también los paneles de seguimiento y reuniones sectoriales que se celebraron les permitieron hacer propuestas, escuchar las de otros, debatir entre todos y llegar a acuerdos, sintiéndose, además, corresponsables de estas decisiones en la medida en que en muchas de ellas veían reflejadas sus propias propuestas, como describe uno de los técnicos:

las reuniones debían ser ágiles en el sentido de que a todos los que se les convocará tenían que participar y lograr que quienes participaran tuvieran la mayor representatividad de los sectores afectados de tal forma que, al final, hubiera una mirada bien amplia de la problemática que se daba (E5).

Otro elemento clave que se ha destacado en las entrevistas es el apoyo en el conocimiento técnico y científico. Por un lado, desde el primer momento, se puso a trabajar a todos los servicios del Ayuntamiento, a sus técnicos y profesionales, en la elaboración de la documentación imprescindible de forma sistemática, a través de fichas y otras técnicas documentales, para contar con la mejor información disponible (E4). Por otro lado, se ha destacado también por los entrevistados el concurso de expertos universitarios y de distintos campos profesionales en las labores de diagnóstico y de planteamiento de líneas de respuesta o, en su caso, de medidas concretas (E4):

lo más importante era que no fuera tampoco un documento estrictamente técnico, que pudieran participar desde empresarios, actores y representantes sociales del tejido civil de la ciudad, que tuviera también una mirada más política, que expresara lo que se quería hacer con la ciudad no solo de forma inmediata, debido a la urgencia en la que estábamos, sino también a medio y a más a largo plazo (E5).

Desde un punto de vista temporal, alguno de los entrevistados matiza la valoración del consenso alcanzado al distinguir entre las distintas fases en la implementación de las políticas acordadas. Así se distingue tres fases: el consenso inicial de carácter político para poner en marcha el acuerdo; el consenso para la aprobación del

documento final que se acuerda después de oír a la sociedad civil; y, por último, el consenso respecto a cada una de las medidas o iniciativas que hay que poner en marcha a partir del documento aprobado:

Si en el momento inicial hay un consenso total que sería por unanimidad, en cuanto al documento final ya se produce el descuelgue de algunas fuerzas políticas [...] y, finalmente, la ejecución del acuerdo queda en manos del equipo de gobierno: es decir, para entendernos, se vuelve a una lógica política previa de gobierno y oposición [...] En el momento en que la situación empezó a estar más controlada, que ya se relajaron algunas medidas de respuesta a los impactos más duros e inmediatos de la COVID-19, pues el consenso empezó a diluirse (E5).

En parecidos términos se matiza el grado de consenso en función de los sectores o ámbitos afectados en el sentido de que era más fácil el consenso cuando se trataba de la respuesta a los problemas de carácter social para atender a quienes se hubieran visto abocados a una situación de necesidad o cuando se trataba del apoyo al tejido económico con una situación dramática de muchas empresas o trabajadores que se habían visto abocados a una falta de ingresos a todas luces imprescindible para la supervivencia de vidas y negocios; y, por el contrario, cosa diferente cuando se trataba de políticas que significasen transformar aspectos de funcionamiento en las ciudades o aquellos otros relativos a transformar la ciudad a medio o largo plazo vinculados con infraestructuras o políticas de más largo recorrido donde era menos factible obtener el consenso:

las medidas más de corto plazo, como pueden ser las subvenciones o ayudas directas, sí que generaban apoyo sin mayores problemas, pero lo que eran novedades en términos de infraestructuras innovadoras como un *Consejo social* para el diseño de las políticas de la ciudad o crear nuevos espacios o zonas de *coworking*, zonas de innovación que conectaban con las políticas impulsadas por el gobierno de la ciudad eran medidas que no se consensuaban tanto (E5).

En otro orden de cosas, la red de participación alcanza al nivel supralocal, desde el trabajo con la propia Federación Española de Municipios y Provincias, las relaciones con la Generalitat Valenciana y, a nivel supranacional, la coordinación de algunas políticas con la Unión Europea, especialmente, con la Comisión Europea. En este último sentido, conviene destacar, como hace la representante de CEV, el buen trabajo realizado desde el Ayuntamiento para solicitar y, a la postre, captar fondos europeos, tan necesarios en esta época de crisis y que han marcado el desarrollo posterior de la ciudad:

presentó el de digitalización en el comercio [...], otro de turismo sostenible, [...] otro sobre la movilidad para la Zona de Bajas Emisiones que ha llevado a que te ayuden a financiar los autobuses eléctricos [...], está siendo muy activo en presentar proyectos a Europa, cosa que es de agradecer porque creo que van a quedar muchos fondos aquí (E9).

No está de más señalar que también se ha destacado el liderazgo como pieza clave del engranaje participativo de la gobernanza implementada. Algunos de los entrevistados —normalmente, de los grupos municipales de gobierno, pero también técnicos

del Ayuntamiento— han destacado el impulso del Alcalde y, especialmente, del Pleno de la corporación que, asumiendo sus responsabilidades democráticas, han liderado una especie de trabajo “de arriba hacia abajo conducente hacia la participación” del conjunto de los trabajadores de la administración municipal y de la sociedad civil, en general (E5).

De la misma forma, se pone en valor la importancia y los aportes en términos de ganancia que ha supuesto la coparticipación de tantos actores y puntos de vista. Así, por ejemplo, con relación al trabajo realizado por los trabajadores de todos los servicios internos del Ayuntamiento se destaca que:

hay que valorar estas cosas cuando intentas hacer una cosa transversal dentro de una casa tan grande como esta en la que somos 5.500 personas trabajando. Claro, la respuesta siempre es un poco tardía, lenta, pues de repente todos los servicios se volcaron por tratar adoptar medidas para dar respuesta a la pandemia, o sea, incorporamos una visión o perspectiva desde todos los servicios municipales [...] esto amplió el rango de conocimiento y la solidez de las respuestas y, a la postre, nos sirvió mucho para establecer lo que luego serían el desarrollo de la Estrategia València 2030 (E4).

Además, la irrupción del uso de la red para realizar reuniones *on-line* es valorado positivamente en la medida en que se han incorporado nuevas formas de trabajar y, sobre todo, incrementado el número de reuniones que se celebran (E7). De la misma forma se destaca por algunos entrevistados el impulso de algunas políticas o medidas innovadoras, aunque fuera a través de proyectos piloto como pueden ser las compras innovadoras o las misiones climáticas alineadas con las misiones europeas (E4).

Y, también, se pone en valor, por un lado, el esfuerzo presupuestario llevado a cabo desde la corporación municipal. Algunos de los entrevistados, incluso, pone números al incremento presupuestario que se produjo en determinadas partidas:

se incorporaron 29,8 millones, de los que 11 se destinaron a gastos sociales, [...], 3,5 millones se destinaron a la promoción económica y al emprendimiento, otros 2 al teletrabajo, [...] el Plan resistir dotó una mayor cantidad de millones para trabajadores autónomos, las pymes y las microempresas y, en concreto, a los sectores económicos vinculados a las tradiciones valencianas como pueden ser las fallas, el taxi, la cultura o las celebraciones [...] por no hablar del gasto sanitario (E8).

Para la representante de CEV:

el área de desarrollo económico del Ayuntamiento ha gestionado muy bien para apoyar a las empresas en función del número de trabajadores, para aliviar un poco a las empresas que estaban cerradas o con actividad prácticamente inexistentes, y ayudarles a pasar el mal rato (E9).

Y, por otro lado, es obvio que esos incrementos van acompañados de políticas sectoriales concretas para cada uno de esos ámbitos y sectores, con relación a los cuales nos remitimos al epígrafe anterior de evaluación institucional de las políticas desarrolladas. Nos limitamos aquí a destacar no solo que desde el punto de vista sustancial o de contenidos todos los entrevistados valoran positivamente las políticas de apoyo social a los más vulnerables y, también, las económicas de apoyo a todos

los sectores que han sufrido la dureza de la pandemia, sino que también se producen cambios en algunas políticas transversales como puede ser la burocracia ligada a cualquier trámite administrativo: “subvenciones que se dieron en gasto social se tramitaron muchísimo más rápido que en cualquier otro momento [...], aunque con el paso del tiempo se ha vuelto un poco a relajar la situación” (E8).

Con carácter general, podemos afirmar que se ha incidido en un cambio de valores, prioridades y, en definitiva, de modelo para las políticas municipales, como expresa uno de los entrevistados:

demostró que los límites a la acción pública son límites que muchas veces son marcos mentales autoimpuestos. Cuando la sociedad genera los recursos necesarios y se marcan objetivos suficientemente ambiciosos se pueden llegar a conseguir. Eso ha hecho, por ejemplo, que las políticas sociales hayan ganado peso y que se haya definido un nuevo modelo económico basado en la colaboración público-privada (E4).

Si esta es la percepción general que se traduce de las respuestas de los entrevistados, aun así, se escuchan algunas voces críticas, coincidentes con el representante de la oposición que ha participado en el estudio. Con carácter general, se pone en evidencia en muchas ocasiones que, aunque la mejora ha sido sustancial en muchos de los aspectos señalados, aun así, podría haberse hecho más, mejor o de otra manera, según los casos. Así, por ejemplo, “ha funcionado mucho la información, aunque no de la manera más adecuada” (E6).

Respecto al consenso logrado, se suele insistir en que se trata en un consenso sobre las líneas generales de actuación, lo que no impide las discrepancias sobre aspectos menores o sobre la forma y manera de implementar esas grandes líneas de actuación:

desde un primer momento los distintos partidos se manifestaron todos a favor de este tipo de acciones puesto que buscaban el bienestar y el beneficio concreto de la ciudadanía, aunque, claro, sí que es verdad que en un momento dado tiene que saltar las cuestiones ideológicas que diferencian a unos partidos y otros a la hora de buscar el bienestar de la ciudadanía (E7).

Para otros, las discrepancias forman parte de la normalidad en el ámbito político, pues

el pacto fue un pacto genérico con las grandes líneas que todos compartían; después, ya entraba el juego político de criticar si las ayudas a un sector no se habían gestionado o si eran insuficientes, pero bueno yo creo que esos juegos políticos tienen que existir (E9).

Entre las discrepancias quizá la que más se ha puesto de manifiesto en las entrevistas es la que afecta a la bajada lineal o sectorial de los impuestos en esta situación de pandemia. En este sentido, el representante del Grupo Popular insiste en su crítica a la negativa del gobierno de la corporación a aplicar esas rebajas (E3), mientras que, por ejemplo, el representante de la Asociación de Consumidores hace hincapié en que las subidas o bajadas de impuestos hay que valorarlas “en función de si repercute más a las clases más adineradas o en los colectivos más vulnerables [...] la bajada de impuestos general no es una medida igualitaria y equitativa para la ciudadanía”,

por lo que celebra que al final “las medidas estuvieran focalizadas hacia aquellos colectivos más vulnerables desde el punto de vista social o hacia colectivos como el de autónomos que habían sufrido las consecuencias del confinamiento con más dureza” (E7).

Se pone de manifiesto, en general, el consenso con la sociedad civil, pero también se señala que la influencia e intervención de los distintos grupos de la sociedad civil no es siempre igualitaria o tratada con la suficiente equidad: “los grupos corporativos que tenían más capacidad de organización son los que más han exigido y los que más han demostrado su influencia”. Incluso, en ocasiones, ha habido “una parte de la sociedad civil que no se ha visto del todo reflejada” (E7).

Si se pone en valor el trabajo de potenciación de la gobernanza democrática y del gobierno abierto, por otro lado, se limita su alcance a las fases de propuesta, debate y, en todo caso, toma de decisiones, pero nunca en los aspectos de cogestión. Así, por ejemplo, se pone en valor el trabajo ciudadano directo a través de la constitución de redes de barrio que trabajaron fundamentalmente en favor de aquellas personas en situación más vulnerable. Se denuncia que esas redes de solidaridad, una vez constituidas por mor de la situación crítica de tantas familias, sin embargo, no se han visto cuidadas desde el poder público y, muchos menos potenciadas para generar nuevas fórmulas de cogestión ciudadana (E6).

En definitiva, en todos los entrevistados hay una percepción general coincidente sobre la *voluntad favorable a la consecución de un acuerdo* que terminó resultando en un gran consenso sobre las líneas generales de las políticas a implementar. Este consenso general, sin embargo, aparece sujeto a ciertos matices entre los grupos de gobierno y oposición.

## 2.5. Valoración general del proceso y comparación con procesos similares

La valoración general que hacen los entrevistados es positiva. Como en anteriores ocasiones, algunos introducen matices a esa valoración. Asimismo, también ha recibido reconocimientos institucionales. La *nueva Agenda Urbana* acabó siendo premiada por el gobierno español como el mejor documento de agenda urbana que se había realizado en el conjunto de las ciudades de nuestro país (E2).

Como es esperable, las mejores opiniones proceden de los representantes de los grupos municipales del gobierno local. Más crítica en algunos aspectos se muestra la oposición. Las organizaciones de la sociedad civil, en general, destacan la labor de escucha y participación abierta a la ciudadanía llevada a cabo desde la corporación municipal.

Desde el gobierno municipal se destaca que, en relación a otras ciudades, “fuimos los primeros en realizar este proceso de acuerdo de reconstrucción”; que establecieron “unos objetivos claros de mayor vulnerabilidad como, por ejemplo y en primer lugar, las personas sin hogar, pero también otros aspectos que nos han servido de hoja de ruta” y que son fácilmente aceptados y compartidos, como es el caso del “refuerzo de los servicios públicos, transformación del modelo económico e incremento de la protección social”; que lo llevaron a cabo de forma razonable y, además, ponen en valor que la experiencia ha servido para incorporar muchas de sus enseñanzas, los aspectos positivos del proceso, a la agenda de la ciudad que se terminó de elaborar y aprobar con posterioridad a la pandemia (E2).

Desde la oposición también se reconoce la necesidad de poner en marcha la Comisión de Reconstrucción y que fue una comisión abierta a la participación. Aun así, este reconocimiento se acompaña de una serie de matices o críticas al añadir: “pero no en el grado en que nos hubiera gustado”. De hecho, afirman que “en la medida que la propuesta surgió del Partido Popular y el gobierno tuvo a bien aceptarla, nuestro juicio no puede ser enteramente negativo como tampoco enteramente positivo” y, a partir de ese marco, enumeran elementos o sucesos que entienden debieron de ser de otra forma: la cabalgata de reyes, algunas aglomeraciones en los hospitales, el reparto presupuestario, aspectos del transporte público, de la vivienda, etc. En definitiva, “no se hizo todo lo que se pudo hacer [...] esperábamos una mayor diligencia y responsabilidad por parte de quienes nos gobiernan” (E3).

En general, los técnicos realizan una “valoración muy positiva” de la gobernanza implementada: “nos ha permitido dar respuestas ágiles en una situación realmente compleja”. Precisamente, reclaman que se saquen las conclusiones pertinentes pues temen que las inercias del pasado —sobre todo, las políticas— vuelvan a imponerse. De ahí, que reclamen:

una lectura inteligente de lo que hicimos, que se vea como un esfuerzo compartido que ha de conducir a hacer aquellos cambios necesarios en el funcionamiento y en la arquitectura de la administración, de tal forma que nos acerquemos cuanto más mejor a la forma de trabajar durante la pandemia [...] debemos sacar una lección de aquello [...] no tenemos excusa para hacerlo bien y rápido en el futuro (E5).

Por lo demás, las valoraciones de técnicos y representantes sociales son positivas, siempre apuntando algún matiz. Así, por ejemplo, para la representante de la organización sindical “la valoración en términos generales es positiva, diciendo a continuación, como no puede ser de otra forma, que siempre se puede mejorar” (E6). O, entre los técnicos, “en general, ha sido una buena actuación, si bien en algunos aspectos necesitan una adaptación” (E4).

Respecto a la comparación con otros casos similares, las y los entrevistados de los grupos municipales del gobierno de la ciudad reivindican no solo haber sido la primera entre las ciudades españolas en ponerse manos a la obra, sino que, a posteriori, se ha mantenido ese modelo de gobierno, experimentado con anterioridad y que ha continuado después de la pandemia, frente a “otras ciudades que abandonan el objetivo perseguido con la nueva hoja de ruta y vuelven a la hoja de ruta anterior” (E2). Todavía más, los grupos municipales del gobierno entienden que “dependía de lo que hiciéramos nosotros iban a hacer otras ciudades grandes como Madrid o Barcelona, de verdad, se hizo muy bien” (E1).

Desde la oposición, por el contrario, se pone en valor el ejemplo de Madrid pues, a su juicio, sus políticas en la pandemia se alineaban mejor con las políticas que se debían haber llevado a cabo aquí especialmente en cuanto a las rebajas fiscales: “nosotros pensábamos que el dinero en ese momento tiene que estar en el bolsillo de los contribuyentes para actuar como colchón ante la pérdida de capacidad adquisitiva que es lo que sucedió durante la pandemia” (E3).

Desde las organizaciones sindicales, por su parte, se pone en valor que en ninguna otra ciudad se ha convocado y escuchado como en esta a las entidades sociales (E10). Una afirmación que se alinea con los datos presentados por SOLIVID, que asegura que el 42% de las iniciativas ciudadanas surgidas durante los primeros momentos de

la pandemia en la Comunitat Valenciana, trabajaron conjuntamente con las administraciones públicas, mientras que en otros territorios como Illes Balears (33%), Catalunya (25%) o Comunidad de Madrid (12%), muestran una relación menos intensa y más autónoma (Nel·lo y Checa, 2022, p.147).

La representante de las asociaciones de vecinos también destaca que “se tomaron soluciones más rápidas y nos beneficiamos todas y todos” y, además, pone en valor el plan estratégico para nuestra ciudad y su pretensión de lograr “una ciudad saludable y compartida, creativa y sostenible, próspera que lo sea sin renunciar a nuestra identidad como ciudad mediterránea” (E8). Desde un punto de vista crítico, no obstante, reclama mejorar la regulación de los cauces de participación en la ciudad de cara al futuro:

creo que es necesario y urgente que nos planteemos que tenemos un reglamento de participación obsoleto y que hay que modificarlo. [...] Ciudades como Madrid o Barcelona, en este sentido, están a años luz de València [...] lo están haciendo muy bien en Vitoria que tiene un reglamento de participación muy bueno (E8).

La representante del sector empresarial también compara con Madrid donde se mantuvo abierta la restauración lo que, en principio, generó mucho apoyo empresarial, pero que hay que limitar en su alcance pues las medidas no atendieron de la misma forma las reivindicaciones de los distintos sectores empresariales como, por ejemplo, las agencias de viaje respecto a las cuales en Madrid no hubo ningún apoyo económico. Entiende que la gestión de Madrid fue una gestión más política que técnica o sustancial y, desde luego, compartida en su elaboración con el sector, se trató más de “declaraciones políticas en un contexto especial que no un acuerdo concreto” en beneficio del sector empresarial en su conjunto; en definitiva, se trató de “tomar decisiones que iban en contra de lo que decía el gobierno de España o de lo que estábamos haciendo por precaución en otras comunidades que por una gestión en sí de la crisis”. Y compara con lo acaecido en València: “el Ayuntamiento de València fue de los más ágiles a ponerse a disposición, a reunirse con los agentes sociales, con la sociedad civil para ver qué necesidades había” (E9). En el mismo sentido, la representante de las asociaciones de vecinos, de acuerdo con la información de sus compañeros en otras Comunidades<sup>15</sup> como Cataluña o Galicia, entiende que en València hubo una labor de escucha de la ciudadanía: “los gobiernos de València y de la Comunidad incorporaron la voz de la ciudadanía como un elemento más de dinamización y de creación de políticas públicas” (E8).

En general, los técnicos entienden que iniciativas similares se llevaron a cabo en otras grandes ciudades, si bien lo que ha diferido es la intensidad o desarrollo alcanzado que conecta con las experiencias previas de cada ciudad: “los que ya tenían un trabajo previo de trabajo en red con la sociedad civil a través de distintos instrumentos pudieron poner en marcha con mayor rapidez la comisión de reconstrucción” (E5). De ahí, que destaquen la labor realizada en València:

---

<sup>15</sup> España tiene una estructura territorial cuasi federal con 17 regiones, Comunidades Autónomas, que gestionan el grueso de las competencias político-administrativas.

València en este sentido es un ejemplo [...] Se puso a trabajar prácticamente de inmediato, fue una de las ciudades que tuvo las primeras reuniones informales en las que ya se analizaron los problemas de muy diversa índole con los sectores afectados (E5).

Alguno de los técnicos, por su parte, señala a Cádiz como ciudad que “ha tirado más a mano de la ciudadanía organizada” (E6). Aunque no hubo espacio formal de puesta en común entre ciudades, sí se produjeron escenarios de encuentro sectoriales. Por ejemplo, el espacio de diálogo y colaboración en materia de Agenda Urbana para aspectos concretos como la misión de lograr que nuestras ciudades sean climáticamente neutras —aquí la red es estatal y europea—. Y, también, se destaca los intentos de construir redes de colaboración entre ciudades como la *Red de Ciudades Inteligentes* que han sabido introducir elementos tecnológicos ligados a la geolocalización de servicios, el análisis de aguas residuales —“donde la ciudad de València ha sido un ejemplo”—, la desinfección de espacios, etc. Precisamente, en este punto, se insiste en que a València le “falta avanzar en una mejor escucha activa de la ciudadanía, porque los canales de comunicación que tiene el Ayuntamiento abiertos con la ciudadanía necesitan mejorar a través de un aprovechamiento inteligente de la información y la comunicación” (E6).

## **Conclusiones: la calidad de la gobernanza alcanzada y perspectivas de futuro**

El análisis realizado a partir de hechos objetivos —el *iter* procedimental y los acuerdos alcanzados— y, sobre todo, a partir de las percepciones de los principales actores que han intervenido en el proceso de gobernanza de la respuesta a la COVID-19 en la ciudad de València, nos permite afirmar, sin género de duda, que su impacto en la gobernanza ha sido elevado, con importantes enseñanzas, fruto de la experiencia, para poder corregir en el futuro debilidades y lagunas. Los primeros momentos de la pandemia pueden identificarse como una ventana de oportunidad para el cambio organizacional articulado en torno a los procesos de toma de decisión, sobre todo con la mejora de los circuitos de información y de la simplificación burocrática, una debilidad estructural de la administración pública.

Hemos podido comprobar que las *valoraciones en general del proceso de gobernanza han sido positivas* en la medida que se ha procedido a contar con la sociedad civil y con técnicos y expertos de reconocida solvencia para afrontar la fase de elaboración de las líneas estratégicas y, en muchos casos, de las medidas concretas a implementar en un marco general de reconstrucción con carácter estratégico, de la ciudad de València. En ese sentido, la labor de escucha y de codecisión abierto por los responsables del gobierno democrático local ha sido importante, si bien es cierto que no tanto en lo que se refiere a la fase de cogestión y de coevaluación de las políticas.

Ese proceder basado en la gobernanza democrática ha conducido a alcanzar unos *acuerdos basados en un consenso* prácticamente unánime (31 de los 33 representantes que tiene la corporación) del que solo se autoexcluyó la formación política ultraderechista VOX. Del consenso también participaron la sociedad civil, los equipos técnicos de la administración y expertas y expertos universitarios. Como se ha señalado en líneas precedentes, sería pertinente abordar la evaluación del mapa de actores invitados a participar en el proceso desde una posición crítica, en el sentido de

identificar su relación preexistente —y resultante— con el poder institucional, su representatividad, incluida la correspondiente a colectivos minoritarios, y su aportación al proceso en aras de identificar el tamaño y variedad del mapa actoral con el que debe contar València para el desarrollo de procesos como el analizado.

Ahora bien, conviene matizar que *ese consenso no es lineal* ni desde el punto de vista temporal, ni desde el punto de vista sectorial. Desde el primero, el consenso es muy fuerte en las fases iniciales respecto a las líneas estratégicas, pero se debilita, aunque no en grado relevante, cuando trata de consensuar cada una de las medidas o iniciativas o, precisamente, cuando entran en juego las discrepancias en algunos sectores de actuación, siendo más fácil alcanzar el consenso de medidas sociales o de apoyo económico a las sectoriales empresariales que no la transformación del modelo de ciudad a largo plazo.

El resultado positivo de las respuestas implementadas aparece estrechamente ligado a la capacidad de generar lazos de participación constituyendo una *red de colaboración* no solo con la sociedad civil y los actores del mercado, sino entre todos los niveles de gobierno: el local, el autonómico, el estatal y el europeo. Del mismo modo, la generación de foros de comunicación y diálogo para coordinar políticas multinivel también se ha visto reforzada durante la gestión de la COVID-19.

La valoración del cumplimiento de los compromisos es, en general, muy positiva, si bien las valoraciones varían entre los grupos del gobierno —cercanas a la excelencia— y de la oposición —más críticas, según ámbitos o problemáticas—. Las organizaciones de la sociedad civil también se muestran muy satisfechas con el resultado del acuerdo y de las medidas que se han impulsado desde el gobierno del consistorio, aunque no dejan de señalarse algunos matices. Esa valoración positiva es prácticamente generalizada respecto a la agilización de los trámites administrativos para el acceso a las ayudas públicas. Precisamente, esta experiencia pone en evidencia la necesidad de *activar mecanismos de reforma de la burocracia administrativa* para conseguir una mayor eficacia, efectividad y eficiencia en las políticas implementadas. De la misma forma, otra de las enseñanzas que se han derivado de la gestión presupuestaria de la pandemia es la necesidad de buscar *fuentes de financiación estables y de carácter plurianual* que permitan desarrollar políticas de gobernanza estratégicas a medio y largo plazo.

La activación municipal ha servido para potenciar una *mayor coordinación con las agendas a diferentes niveles territoriales* en torno a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Así como una reivindicación del papel del sector público local en materias no estrictamente ligadas a su ámbito competencial. En este ámbito, se ha destacado la *importancia de la mirada territorial* —autonómica o local— en la aplicación de las grandes líneas estratégicas acordadas en niveles superiores de gobierno, pero también en su definición propia. Se hace perentoria la comparación de los procesos con ciudades relevantes como Madrid, Barcelona, Zaragoza o Sevilla, para identificar las especificidades convertidas en valor público, así como identificar y revisar las debilidades mostradas por nuestra ciudad.

Quizá, el debate más importante que ha quedado planteado hacia el futuro es el del proceso de evaluación de la gobernanza y de las políticas implementadas. Una vez más, se producen discrepancias, ya que la inexistencia de una evaluación colectiva, de modo similar a la fase inicial, es identificada como la principal debilidad del proceso. En este sentido, se cumplieron con los aspectos formales de dación de cuentas en el Pleno del Ayuntamiento en el que se presentó un balance institucional

propio, pero no hubo una coevaluación con los actores que habían participado en su elaboración. Esta *ausencia* entronca con las problemáticas habituales a las que se enfrenta la evaluación de las políticas públicas, en parte, por la débil implantación de una cultura de la evaluación en la política y administración española.

En definitiva, podemos concluir que, a juicio de las y los actores clave entrevistados, la pandemia efectivamente facilitó y aceleró la puesta en marcha de los mecanismos previstos para la gobernanza de la ciudad de València con resultados positivos en términos de rendimiento de las políticas implementadas. No obstante, se trata de un camino todavía lejano de su consolidación, —también hemos constatado que el debilitamiento, primero, y la desaparición, después, de la pandemia también ha debilitado la pujanza de los mecanismos de gobernanza— y que reclama, en todo caso, nuevos pasos y medidas para transitar hacia una *ciudad inteligente* en la gestión de la información, el conocimiento y el diálogo y, fruto de todo ello, en la mejora de la gobernanza como mecanismo habitual, ordinario y *normalizado* de gobierno y gestión de los problemas y retos de la ciudad.

### Agradecimientos

Esta investigación se ha realizado en el marco del proyecto de investigación “Innovación socioeconómica, trayectorias y estrategias en la ciudad post-pandemia” (PID2020-112734RB-C31/ AEI / 10.13039/501100011033), y, en concreto, en el subproyecto: “Innovación socioeconómica y estrategias post-pandemia en los espacios metropolitanos de Valencia y Zaragoza” (Met-COVID) (Univ. Valencia, Zaragoza, Lleida, Católica de Oriente), cuya investigadora principal es la profesora Julia Salom de la Universidad de Valencia.

### Referencias bibliográficas

- Belda Miquel, S., Pellicer Sifres, V., y Boni, A. (2022). Construyendo comunes para el derecho a la ciudad a través de la innovación social colectiva en la distribución y consumo: explorando un marco conceptual y el caso de València. *EURE: revista latinoamericana de estudios urbanos regionales*, (48), 143.
- Blanco, I., y Gomà, R. (2019). Nuevo municipalismo, movimientos urbanos e impactos políticos. *Desacatos: Revista de Ciencias Sociales*, (61), 56-69.
- Blanco, I., Gomà Carmona, R., y Subirats, J. (2018). El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (20), 14-28. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i20.10491>
- Caravantes, G. M, Fajardo, F. y Serrano, J. J. (2021). El municipalismo frente a la crisis de la COVID-19: el caso de los Ayuntamientos de la provincia de València. *Cuadernos de Geografía*, (106), 99-112.
- Comisión Brundtland (ONU) (1987). *Nuestro futuro común*. Recuperado de <https://undocs.org/es/A/42/427>
- De la Fuente, R. (2015). Crisis, austeridad y experiencias urbanas: una aproximación a los casos de Madrid y Barcelona”. *Quid 16: Revista del Área de Estudios Urbanos*, (5), 121-136.

- Fajardo, F. (2021). Redes e iniciativas solidarias frente a la Covid-19 en la provincia de València. En *Xarxes territorials valencianes. Claus del desenvolupament territorial* (pp. 113-126). València: Universitat de València.
- Martín Cubas, J., y Blanes Soliva, M. (2020). El gobierno local en la Comunitat Valenciana. En J. Martín Cubas, V. Garrido Mayol y R. Roig Berenguer (Eds.), *Política y gobierno en la Comunitat Valenciana* (pp. 250-266). València: Tirant lo Blanch.
- Nel-lo, O., y Checa, J. (2022). El binomio imprescindible. Políticas públicas e iniciativas solidarias en España en la pandemia Covid-19. En O. Nel-lo, I. Blanco y R. Gomà (Eds.), *El apoyo mutuo en tiempos de crisis* (pp. 131-162). Buenos Aires: CLACSO.
- Nowak, M., y Highfiels, R. (2012). *Supercooperadores: las matemáticas de la evolución, el altruismo y el comportamiento humano*. Barcelona: Ediciones B.
- Pascual Esteve, J. M. (2011). *El papel de la ciudadanía en el auge y decadencia de las ciudades*. València: Tirant lo Blanch.
- Rivera, J. A. (2023). *Moral y civilización. Una historia*. Barcelona: Arpa.
- Romero, J. (2021). Gobernanza territorial. En *Atlas nacional de España. La pandemia Covid-19 en España. Primera ola: de los primeros casos a finales de junio de 2020* (pp. 76-81). Madrid: Centro Nacional de Información Geográfica. Recuperado de [https://atlasnacional.ign.es/wane/Gobernanza\\_territorial](https://atlasnacional.ign.es/wane/Gobernanza_territorial)
- Salom, J., y Fajardo, F. (2022). Trayectorias y redes de colaboración de las iniciativas solidarias frente a la pandemia en València. En O. Nel-lo, I. Blanco y R. Gomà (Eds.), *El apoyo mutuo en tiempos de crisis* (pp. 353-368). Buenos Aires: CLACSO.
- Sanahuja, J. A. (2015). La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: hacia una ética universalista del desarrollo global. *Razón y Fe*, 272(1405).
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Planeta.
- Sober, E., y Wilson, D. S. (1999). *Unto others: The Evolution and Psychology of Unselfish Behavior*. Cambridge: Harvard University Press.
- Subirats, J. (2015). Introducción. ¿Cambio de época? En J. Subirats y M. Martí-Costa (Eds.), *Ciudades, vulnerabilidades y crisis en España* (pp. 9-18). Sevilla: Fundación Pública Andaluza de Centro de Estudios Andaluces.
- Wilson, D. S., y Wilson, E. (2009). *Evolution* por el bien del grupo. *Investigación y ciencia*, (388), 46-57.
- Yacamán Ochoa, C., Sánchez Moral, S. y De la Fuente Fernández, R. (2021). La innovación social como herramienta para hacer frente a los retos urbanos: una aproximación al proyecto MARES-Alimentación (Madrid). *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 67(3), 365-387. <https://doi.org/10.5565/rev/dag.666>