



Introducción. Cambios y continuidades en la gobernanza de ciudades iberoamericanas. Actores, redes y políticas en el contexto del COVID

Rosa de la Fuente Fernández¹, Augusto Barrera Guarderas² y Simón Sánchez-Moral³

Recibido: 9 de junio de 2024 / Aceptado: 12 de junio de 2024

Resumen. Las investigaciones contenidas en esta sección monográfica analizan distintas aristas de las respuestas e impactos del COVID-19 en ciudades latinoamericanas y españolas. Utilizando metodologías y fuentes diversas, el hilo conductor es identificar los escenarios que la pandemia produjo en esas ciudades, qué impactos tuvo en el comportamiento de los habitantes, en sus formas de gobernanza, en las capacidades institucionales (o su ausencia) y en las respuestas que sus ciudadanos construyeron.

Palabras clave: gobernanza urbana; políticas sociales urbanas; redes sociales; ciudades iberoamericanas; COVID-19.

[en] Introduction. Changes and Continuities in the Governance of Ibero-American Cities. Actors, Networks and Policies in the Context of COVID

Abstract. The research contained in this monographic section analyzes different aspects of the responses and impacts of COVID-19 in Latin American and Spanish cities. Using diverse methodologies and sources, the common thread is to identify the scenarios that the pandemic produced in these cities, what impacts it had on the behavior of the inhabitants, on their forms of governance, on institutional capacities (or their absence) and on the responses that their citizens built.

Keywords: governance; urban social policies; participatory management mechanisms; civil society organizations; COVID-19.

¹ Departamento de Historia, Teorías y Geografía Políticas, Universidad Complutense de Madrid.
Email: rdelafuente@cps.ucm.es
<https://orcid.org/0000-0002-9707-5054>

² Centro de Transferencia de Conocimientos e Innovación Social (CETCIS), Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE).
Email: abarrera@puce.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0001-5522-0770>

³ Departamento de Geografía, Facultad de Geografía e Historia, Universidad Complutense de Madrid.
Email: simon.sanchez@ghis.ucm.es
<https://orcid.org/0000-0001-6381-2653>

[pt] Introdução. Mudanças e continuidades na governança das cidades ibero-americanas. Atores, redes e políticas no contexto da COVID

Resumo. A pesquisa contida nesta seção monográfica analisa diferentes aspectos das respostas e impactos da COVID-19 nas cidades latino-americanas e espanholas. Utilizando metodologias e fontes diversas, o fio condutor é identificar os cenários que a pandemia produziu nestas cidades, quais os impactos que teve no comportamento dos habitantes, nas suas formas de governação, nas capacidades institucionais (ou na sua ausência) e na respostas que seus cidadãos construíram.

Palavras-chave: governança urbana; políticas sociais urbanas; redes sociais; cidades Ibero-americanas; COVID 19.

Sumario. La pandemia de COVID-19 y su investigación desde el punto de vista de la gobernanza urbana. Los artículos de este monográfico. Referencias bibliográficas.

Cómo citar: De la Fuente Fernández, R., Barrera Guarderas, A., y Sánchez-Moral, S. (2024). Introducción: cambios y continuidades en la gobernanza de ciudades iberoamericanas. Actores, redes y políticas en el contexto del COVID. *Geopolítica(s)*. *Revista de estudios sobre espacio y poder*, 15(1), 59-65. <https://dx.doi.org/10.5209/geop.96489>

La pandemia de COVID-19 y su investigación desde el punto de vista de la gobernanza urbana

La pandemia de COVID-19 fue un fenómeno global sin precedentes que llevó al límite las capacidades de sociedades y gobiernos para enfrentarla. La expansión del virus provocó, entre 2020 y 2022, más de 418 millones de contagios y alrededor de 6 millones de defunciones en todo el mundo. América y Europa fueron los continentes más golpeados con 2,6 y 1,8 millones de muertes atribuidos al coronavirus (JHU, 2022). La gravedad y velocidad de la crisis provocó que múltiples actores políticos, gubernamentales y cívicos, tuvieran que activar diferentes medidas, acciones y planes para hacer frente a los retos que se presentaron en el ámbito social, económico y sanitario.

Si bien los Estados y su administración central asumieron el control de la mayor parte de las medidas, en alianza con las organizaciones internacionales supranacionales, para hacer frente a la crisis sanitaria, también los gobiernos locales tuvieron que liderar acciones innovadoras y planes de recuperación local para garantizar el bienestar de las poblaciones, especialmente una vez superada la etapa del confinamiento. La evidencia muestra que las ciudades fueron los espacios geográficos más dañados por la crisis (Sharifi y Khavarian-Garmsir, 2020) y, como en otras crisis recientes, podemos hablar de una distribución desigual de su impacto en función de la vulnerabilidad y resiliencia de cada barrio, distrito, etc. Sin duda, la respuesta social, la solidaridad y la acción de proximidad fueron expresiones muy relevantes en este contexto para entender el impacto desigual y la capacidad de respuesta en esta geografía urbana de la crisis.

En este sentido, la complejidad de la crisis que se inició en 2020 en todo el mundo fue un escenario que nos obligaba a realizar un análisis de las capacidades de reacción rápida y coyuntural, así como de las políticas implementadas a más largo plazo, pero también de la mayor o menor capacidad de articulación de actores para la resolución de problemas en las diferentes escalas espaciales, la búsqueda de consensos,

y/o de avances sustantivos en el derecho a la ciudad de las poblaciones que habitan los centros y las periferias urbanas.

Aunque la pandemia ocurrió hace muy poco tiempo, la magnitud e intensidad de sus efectos se han ido desvaneciendo en la memoria social, sometida a un vértigo sin tregua de guerras y crisis. Sin embargo, muchos expertos y organismos sanitarios coinciden en que es altamente probable que se produzcan en el futuro epidemias parecidas al COVID, dada la persistencia de factores estructurales como son la deforestación y la pérdida de la biodiversidad, el aumento del riesgo de zoonosis, el tráfico especies silvestres, las condiciones de rápida propagación, el carácter precario y desigual de la urbanización, etc.

Por ello, era necesario analizar el impacto y la capacidad de los diferentes órdenes urbanos (Stone, 2015) para enfrentar a futuro nuevas crisis. En cada ciudad, la crisis sanitaria y social se abordó desde diferentes modelos de gobernanza, algunos en los que las decisiones eran tomadas desde únicamente el gobierno local a través de una gestión centralizada y burocrática, mientras en otras la actividad de los actores sociales y la movilización ciudadana coparticipó de la acción pública gracias a un modelo de gobernanza en red que permitió la innovación pública y social diseñar acciones conjuntas o al menos coordinadas. Los modelos de gobernanza urbana que se activaron en el contexto de la crisis y tras la crisis, nos permiten entender cómo se actuó, si hubo mayor capacidad de respuesta o no, y si se ha aprendido cómo actuar en el futuro para abordar las crisis urbanas y facilitar la resiliencia ante el futuro. Y también nos mostró cómo se perciben los ciudadanos como comunidad urbana y resiliente ante las crisis, en qué contextos se activaron y se reconstruyeron como colectivo político y social. En esta misma línea de investigación, que relaciona los problemas complejos como el provocado por el COVID, las políticas públicas y la gobernanza urbana se han producido análisis de casos muy relevantes e inspiradores recientemente, entre otros los de Bortolotti (2022), Chen B *et al.* (2023), Hunter (2021) y McGuirk *et al.* (2021).

Para entender estos procesos, considerábamos importante realizar estudios en profundidad de diferentes casos de ciudades, regímenes urbanos y tejidos sociales para comparar ciudades, redes de actores, mapas de la geografía urbana de la crisis, y sobre todo entender la resiliencia política y social de un modo comparado. Buscábamos, por tanto, conocer qué se hizo en cada lugar, pero fundamentalmente cómo se logró hacer, qué actores se activaron, y por qué coordinaron o no ante este gran reto en este complejo escenario–laboratorio, que son las ciudades iberoamericanas.

Así, estas preocupaciones compartidas articularon, de hecho, un primer seminario online que bajo el título *Acción pública y agenda urbana en la postpandemia. Cambios y desafíos en las ciudades iberoamericanas*, congregó en octubre de 2022 a una decena de equipos de investigación de universidades iberoamericanas. Unos meses más tarde se organizaba la sesión especial *Las respuestas a la COVID-19 desde el ámbito urbano*, dentro 27º Congreso Internacional de Ciencia Política (IPSA), celebrado en Buenos Aires en julio 2023⁴, que nos sirvió para compartir las perspectivas de análisis sobre los mismos fenómenos, e incluso diseñar estudios comparados.

⁴ Esta sesión especial se organizó en el marco del proyecto del Plan Nacional I+D+i *Innovación socioeconómica, trayectorias y estrategias en la ciudad post-pandemia* (PID2020-112734RB-C33, financiado por MICIU/AEI /10.13039/501100011033). Algunos de los trabajos recogidos en este monográfico forman parte de este proyecto.

Finalmente, gran parte de nuestras reflexiones fruto de las discusiones y presentaciones previas las presentamos en este número monográfico, cuyas aportaciones desgranamos a continuación.

Los artículos de este monográfico

Como resultado de este proceso de indagación sobre las respuestas institucionales y sociales de las ciudades ante la crisis, este número monográfico recoge ocho estudios que abordan los casos de las ciudades de Buenos Aires, Barcelona, Santiago, Madrid, Valencia, Quito y Guayaquil.

Las investigaciones analizan distintas aristas de las respuestas e impactos del COVID en estas ciudades. Utilizando metodologías y fuentes diversas, el hilo conductor es identificar los escenarios que el COVID produjo en esas ciudades, qué impactos tuvo en el comportamiento de los habitantes, en sus formas de gobernanza, en las capacidades institucionales (o su ausencia) y en las respuestas que sus ciudadanos construyeron.

“La crisis del COVID-19 en Chile: análisis de las transformaciones en el tejido social de los barrios del Gran Santiago” realizada por Luis Fuentes, Margarita Greene, Sebastián Rodríguez y Cristhian Figueroa, indaga de qué forma la pandemia del COVID-19 transformó el tejido social de los barrios del Gran Santiago. Usando datos de una encuesta EPDUS realizada pre y post crisis del COVID-19, el trabajo describe los cambios en los usos y prácticas espaciales, el rol de los vínculos sociales y el papel del barrio como escala de contención y apoyo mutuo. Algunos resultados reafirman las distintas formas de vivir el confinamiento, por ejemplo, mientras mayor es la tasa de pobreza multidimensional, menos efectivo fue la reducción de la movilidad; el incremento del uso del espacio público del barrio, la identificación vecinal y el sentido de pertenencia. Pero también revela un aumento de la percepción negativa que tienen las personas de sus vecinos en aquellos barrios localizados en la periferia del Gran Santiago. En suma, el trabajo muestra como la pandemia alteró la sociabilidad de los habitantes con la ciudad de manera heterogénea, asumiendo que la vivienda y el tipo de barrio tienen una fuerte incidencia en la manera en que se dan estos cambios.

Joaquín Martín Cubas, Rosa de la Fuente Fernández, Aida Vizcaino Estevan y Borja Sanjuán Roca escriben “La respuesta institucional a la crisis de la COVID-19 en la ciudad de Valencia: percepciones de actores clave sobre los procesos de gobernanza implementados”. Este texto centra su atención en el análisis de las respuestas innovadoras ante la crisis de las políticas públicas urbanas en la ciudad de València, con especial atención a los programas de innovación social, económica, política y de gobernanza surgido en el contexto de la pandemia. El trabajo, de corte cualitativo a partir de las percepciones de actores significativos, encuentra que el fuerte impacto de la pandemia facilitó y aceleró la puesta en marcha de los mecanismos para su gobernanza, tal como se expresa en el *Pacto de Reconstrucción de la ciudad*. El análisis se presenta en cinco grandes apartados que permitirán evaluar cómo los diferentes actores han vivido el proceso de gobernanza desde la formulación del Pacto, el desarrollo y cumplimiento de compromisos y su valoración general.

Un análisis de dos modelos de gobernanza de la pandemia es presentado en el texto titulado “COVID-19, respuestas públicas y modelos de gobierno: un análisis comparativo de Quito y Guayaquil”, elaborado por Augusto Barrera Guarderas, Silvia Álvarez Villacrés, Javier González Comín, Johanna Villavicencio, Inti Kory Quevedo Bastidas y Jenifer Romero Bedoya. En el marco de un deficiente desempeño en la gestión en Ecuador, se realiza un análisis comparativo de gestión de la pandemia en Quito y Guayaquil. El trabajo indaga sobre las capacidades públicas locales, sus agencias, narrativas y estrategias frente al COVID, como expresión de los modelos de gobernanza y del tipo de régimen político local. En enfoque analítico se propone entender las diferentes trayectorias y respuestas gubernamentales a la pandemia del COVID en función de los modelos de gobernanza y las capacidades públicas de cada ciudad.

Adriana Rofman, María de la Paz Toscani y Cynthia Ferrari Mango estudian las “Transformaciones en la gobernanza participativa local de la política social en municipios del Gran Buenos Aires en tiempos pandémicos”. La investigación muestra cómo la pandemia pudo desencadenar cambios en las prioridades y procedimientos de gestión en determinados ámbitos de las políticas urbanas del Gran Buenos Aires, incluidos los mecanismos de gestión participativa. Sin perder de vista el desarrollo histórico de las políticas socio-urbanas en los tres ámbitos seleccionados (promoción y protección de derechos de la infancia, la problemática del hábitat popular o el problema de la violencia de género), las conclusiones del estudio apuntan a que los mecanismos de gobernanza participativa se sostuvieron o incluso pudieron verse fortalecidos durante la gestión local de la crisis pandémica que, en palabras de los/as propios/as autores/as, trajo consigo necesidades y problemas de urgencia inaudita.

Marc Martí-Costa, Andreu Termes y Ricard Gomà en “La crisis de la COVID-19 como ventana de oportunidad: la pacificación de los entornos escolares en Barcelona a través del urbanismo táctico”, realiza un análisis del programa del Ayuntamiento de Barcelona *Protejamos las escuelas*, el estudio llama la atención sobre el papel de los gobiernos municipales en la regulación del espacio público en la fase de recuperación; tanto a través de medidas de carácter más coyuntural, como de medidas transformadoras apoyadas en este caso en la transformación ecofeminista del espacio público, el impulso crítico y disruptivo de las comunidades educativas o el uso del urbanismo táctico como forma de intervención práctica. Todo ello resulta de gran interés de cara a preparar a la ciudad para afrontar otras crisis como la climática.

En “El territorio como tecnología política de clase: geografías legales de la pandemia en Madrid”, Sergio Claudio González García y Pedro Limón López examinan desde los planteamientos de una Geografía Legal crítica, los referentes establecidos por las instituciones madrileñas para la gestión de la pandemia (como las Zonas Básicas de Salud), y cómo estos pudieron afectar a los usos y representaciones de los espacios públicos de la ciudad. Analizada la cuestión desde una perspectiva histórica, atenta además a las regulaciones que con origen en la escala nacional, regional o local impactaron en la ciudad, los autores apuntan a la aparición de cartografías urbanas que reflejan la jerarquía espacial ya programada en cuanto a la configuración y uso del espacio público conforme a criterios de clase; y cómo el propio acceso al espacio público, regulado de forma diferente en zonas con similares indicadores de contagios, se convierte en otro criterio de distinción social.

El trabajo de Lucía Cobos Tribiño, Erika Pareja López, Simón Sánchez-Moral, Inmaculada Mohíno y Laura Laosa Crespo, “El desarrollo de iniciativas de innovación social en el contexto de la pandemia: el caso de la Red de Apoyo de Aluche en la ciudad de Madrid”, estudia la evolución reciente de las iniciativas solidarias surgidas durante la pandemia en la ciudad de Madrid y, en concreto, aquellas que han podido dar lugar a iniciativas de innovación social, es decir, con capacidad de transformación social, incluida la gobernanza urbana. A través del análisis de la espacialidad de las iniciativas y el estudio de caso de la *Red de Apoyo de Aluche*, se busca comprender los factores de surgimiento y desarrollo de las iniciativas, incluida la cuestión de la escala espacial y los recursos necesarios para la innovación social. En sus conclusiones los/as autores/as inciden en la importancia de las trayectorias del territorio y la sedimentación de las prácticas sociales, que sirven de soporte para procesos sociales y políticos como el estudiado; además de la compleja relación entre el desarrollo de la innovación social y la institucionalidad pública.

Finalmente, contamos con el trabajo de Julia Salom Carrasco, Juan Miguel Albertos Puebla y Aday Melián Quintana “Cooperación y respuesta social a la pandemia de covid-19: el caso de los barrios de Valencia (España)”. La invitación a participar en este monográfico responde al interés que despiertan sus investigaciones recientes sobre las iniciativas y redes de cooperación en la capital valenciana, en tanto que infraestructura de soporte para la articulación de iniciativas colectivas, abordando el análisis de su configuración territorial a partir de rasgos como la diversidad y funciones de sus protagonistas (instituciones, empresas, entidades del Tercer Sector...). En concreto, el trabajo propone identificar los factores territoriales y sociales que pudieron condicionar el comportamiento frente al COVID. Se analiza la trayectoria de las asociaciones de vecinos en siete barrios con distintas características socioeconómicas y niveles de renta de Valencia: Campanar, Albors, Benicalap, Patraix, Russafa, Els Orriols y Cabanyal. En este “nuevo ciclo de acción colectiva” derivado de los cambios en el contexto socioeconómico, político, ecológico y socio-cultural las/os autoras/es encuentran que la respuesta aparece condicionada no sólo por el contexto socioeconómico del barrio, sino sobre todo por la existencia de redes de colaboración consolidadas previamente, que se convierten en una infraestructura fundamental para articular la respuesta ciudadana a la crisis. Encuentran que la tendencia al asociacionismo está relacionada con un capital social consolidado a lo largo de procesos anteriores. Por otro lado, sus conclusiones acerca del impacto sobre las iniciativas y redes de cooperación de la transformación del tejido social que se produce en los barrios afectados por procesos de gentrificación y sustitución poblacional, apunta nuevos retos para la investigación.

En resumen, los trabajos que se presentan en este monográfico recogen algunas de las posibles aproximaciones para el estudio de las respuestas públicas —sociales y gubernamentales— frente a la pandemia. Resulta claro que la pandemia encontró regímenes políticos y modelos de gobernanza muy distintos en las ciudades estudiadas, así como capacidades diversas de actores sociales y políticos. De estos y otros factores dependieron las capacidades de respuesta y por tanto los efectos en la vida de las personas.

La riqueza y diversidad de enfoques de este número monográfico no puede limitarse a afirmaciones simples. Los impactos de la pandemia en la vida de los habitantes urbanos fueron profundamente diversos y problemáticos. No sólo se profundizó la segregación, sino que se transformaron los imaginarios y las

percepciones de las personas sobre la ciudad, el barrio y sus vecinos. Hay claros y oscuros que muestran que, si bien emergió la solidaridad, también se profundizó la desconfianza. Para algunos gobiernos el COVID abrió una ventana de oportunidad que activó acuerdos y permitió ir más allá de la vuelta a la normalidad, movilizando capacidades latentes para repensar transformaciones urbanas de mayor calado; en otros casos, la respuesta a la crisis desnudó regímenes de poder profundamente excluyentes y los efectos de la destrucción de las capacidades públicas. La solidaridad y la asociatividad que aparece en las primeras fases induce a hablar de un nuevo ciclo de acción colectiva, pero funciona mejor donde hay una historia de organización y habría que preguntarse si ha podido mantenerse y multiplicarse la capacidad de respuesta colectiva. Con todo, la comparación que permite la lectura conjunta de las investigaciones presentadas, viene a subrayar la importancia de considerar los contextos territoriales específicos en los que se enraizan los distintos procesos estudiados, así como la trayectoria de cada ciudad.

Es indispensable señalar que varios de los investigadores y sus instituciones de pertenencia, han contribuido en múltiples actividades académicas, estudios de caso, seminarios e intercambios como los mencionados, a lo largo de este periodo. A todas y todos, nuestro sincero agradecimiento por sus contribuciones y, por supuesto, a *Geopolítica(s)* por este generoso espacio.

Referencias bibliográficas

- Bortolotti, A. (2022). How is the urban governance changing in response to the pandemic? The case of Milan. *Studia z Polityki Publicznej*, 9(3), 29-46.
- Chen, B., et al. (2023). Resilient urban governance: Adaptation and innovation in the face of the Coronavirus pandemic. *Urban Governance*, 3(1), 1-4.
- Hunter, M. (2021). Resilience, Fragility, and Robustness: Cities and COVID-19. *Urban Governance*, 1(2), 115-125.
- JHU (Johns Hopkins University). (2022). *Coronavirus Resource Center*. Recuperado de <https://coronavirus.jhu.edu/>
- McGuirk, P., et al. (2021) Urban governance innovation and COVID-19. *Geographical Research*, 59(2), 188-195.
- Sharifi, A., y Khavarian-Garmsir, A. R. (2020). The COVID-19 pandemic: Impacts on cities and major lessons for urban planning, design, and management. *Science of The Total Environment*, (749), 142391.
- Stone, C. N. (2015). Reflections on Regime Politics: From Governing Coalition to Urban Political Order. *Urban Affairs Review*, 51(1), 101-137.