



REPENSANDO EL ESPACIO LOCAL ANTE LOS CICLOS DE INCERTIDUMBRE; UNA REFLEXIÓN SOBRE EL IMPACTO DEL COVID-19

Óscar Luengo (España)

Profesor Titular de Ciencia Política (Universidad de Granada). Doctor Europeo en Ciencia Política (U. Complutense). Experto en Análisis de Datos (Centro de Investigaciones Sociológicas). Especialización en Derecho Constitucional y Ciencia Política (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales). Subdirector del Research Committee on Political Communication de la International Political Science Association (IPSA). Director de la Escuela Superior de Gobierno Local (Unión Iberoamericana de Municipalistas). Profesor visitante en más de una docena de universidades internacionales: University of California, Berkeley (EE.UU.); Adam Mickiewicz University, Poznań (Polonia); Université Hassan II Ain Chock (Marruecos); Anadolu Üniversitesi (Turquía); University of West Bohemia (República Checa); University of Saint Louis (EE.UU.)

Resumen:

La expansión del Covid-19 desde comienzos de 2020 ha supuesto una crisis sanitaria sin precedentes, con una conmoción clara en otros ámbitos como el económico e incluso social. En esta coyuntura, el texto propone una reflexión sobre los posibles encajes y los retos más acuciantes a los que los Gobiernos locales se van a ver obligados a dar respuesta en un futuro inmediato pero aún incierto.

Este trabajo se desarrolla en torno a tres dimensiones donde los desafíos sobrevenidos por estas transformaciones hacen urgente la necesidad de propuestas. La primera tiene que ver con el nivel municipal como la administración más próxima, con un papel relevante en la prestación de servicios más inmediata y en la generación e iniciativa de medidas durante el proceso de normalización. El segundo elemento abordado está vinculado con los macro y micro procesos de comunicación política cuyas consecuencias pueden ser tan favorables como irreversibles para la estabilidad del sistema político en su conjunto. Por último, se presentan algunas consideraciones sobre



la importancia en la moderación de los límites de la competencia partidista y la ponderación de la polarización entre las diferentes alternativas ideológicas como actores políticos, tanto en la iniciativa política como en las tareas cotidianas de control.

Palabras clave:

Covid-19, Gobierno local, comunicación política, polarización.

Abstract:

The expansion of Covid-19 since the beginning of 2020 has meant an unprecedented health crisis, with a clear impact on other areas such as the economy and even society. At this context, the text proposes a reflection on the possible modification and the most pressing challenges for local governments, that they will be forced to respond in the immediate but still uncertain future.

This work is developed around three dimensions where these transformations force urgent proposals. The first has to do with the municipal level as the closest administration, with a relevant role in the most immediate provision of services and in the initiative of political measures during the normalization process. The second element addressed is linked to macro and micro political communication processes whose consequences can be as favourable as irreversible for the stability of the political systems. Finally, some considerations on the importance of the moderation of the limits of party competition and the polarization between the different ideological alternatives, both at the level of political initiatives and in accountability tasks, will be discussed.

Key words:

Covid-19, Local Government, Political Communication, Polarization.

REPENSANDO EL ESPACIO LOCAL ANTE LOS CICLOS DE INCERTIDUMBRE; UNA REFLEXIÓN SOBRE EL IMPACTO DEL COVID-19

En el momento en que estaba avanzando con la redacción de estas líneas, comenzaba a desarrollarse la crisis sanitaria global producida por la propagación descontrolada del Covid-19, acontecimiento que sin duda va a alterar el mundo en el que nos habíamos acostumbrado a vivir hasta ahora. No son pocos los sociólogos, economistas, politólogos, juristas e, incluso, psicólogos, que se han adelantado a afirmar que la transformación va a ser de tal magnitud que va a afectar desde los modos de convivencia y relaciones sociales, hasta los formatos de empleo, las formas de movilidad, los hábitos más cotidianos, los viajes de descanso, las alternativas de ocio y, por supuesto, la gobernabilidad, que va a tener que encontrar acomodo en estos supuestos de alcance aún sin calibrar con exactitud. Quién hace solo un par de meses se hubiera aventurado a describir un desenlace como éste hubiera sido arrinconado por temerario.

Echando la vista atrás, parece que el inicio del siglo XXI ha traído consigo casi de forma sistemática una serie de coyunturas que hasta ese mismo momento no tenía un precedente cercano. El alcance de los episodios referidos le ha dado la vuelta a los modelos de convivencia sobre los que se habían estado cimentando las relaciones sociales, políticas y económicas en las décadas anteriores. En 2001, Estados Unidos sufrió el mayor atentado de su historia. El 11-S supuso la redefinición de numerosos derechos en favor de cuestiones ligadas a la seguridad internacional en general, aunque a la del mundo occidental en particular. Casi una década después, la crisis económica que surgía como consecuencia del colapso de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos y que arrastraba a otros muchos países detrás, supuso de nuevo un reto tanto para los países desarrollados como para los más vulnerables. Además, ésta venía asociada al cuestionamiento del modelo de convivencia política basado en la representación en el que había apuntalado hasta ese momento la democracia liberal. Como consecuencia de esta crisis compleja y multidimensional, aparecen nuevos actores políticos, se observa el surgimiento de populismos autoritarios, y se retoma la discusión sobre la redefinición de muchas piezas del tablero democrático que, entre otras, afecta a la distribución territorial de poder del Estado y, consecuentemente, incluye a los Gobiernos locales, especialmente en sistemas multinivel. A comienzos de este año 2020, comenzó a fraguarse la última de las grandes crisis, esta vez en el ámbito de la sanidad, con un proceso rápido de contagio global que se inició en Wuhan, China, y que la Organización Mundial de la Salud (OMS) no dudó el 11 de marzo en elevar su grado de epidemia a pandemia en sólo unos pocos días. Recién acabamos de comenzar el proceso de interiorización de sus consecuencias que, sin duda, nos va a obligar a reinventarnos en algunas cuestiones y a redefinir otras muchas.

Ante la excepcionalidad de la situación en abril de 2020, me surge una reflexión general sobre los posibles encajes y los retos más acuciantes a los que probablemente tengamos que enfrentarnos en el futuro más inmediato, y en el que, por supuesto, los Gobiernos locales se van a ver obligados a operar en un futuro inmediato pero muy incierto.

A mi juicio, hay tres ámbitos donde los retos sobrevenidos por estas transformaciones de calado hacen visible la necesidad de propuestas responsables desde el punto de vista de la administración pública, y que de forma más o menos directa van a obligar a los Gobiernos locales, la puerta de acceso al sistema político más directa de la ciudadanía, a incluir en su lógica cotidiana aspectos quizá no siempre novedosos pero muy destacados. El primero tiene que ver con el nivel municipal como la administración más próxima, con un papel relevante en la prestación de servicios más inmediata y en la generación e iniciativa de medidas durante el proceso de normalización. El segundo elemento sobre el que me detendré está vinculado con los macro y micro procesos de comunicación política cuyas consecuencias pueden ser tan favorables como irreversibles para la estabilidad del sistema político en su conjunto. Por último, la moderación de los límites de la competencia partidista y la ponderación de la polarización entre las diferentes alternativas ideológicas como actores políticos, tanto en la iniciativa política como en las tareas cotidianas de control, son asimismo de una importancia vital.

La pandemia está poniendo de relevancia aspectos importantes que ya venían acumulándose desde hace algún tiempo, como la desigualdad y los desarrollos asimétricos, que ubica a los sectores más vulnerables en primer plano. En este sentido no sólo encontramos a los grupos al borde de la exclusión social tradicionales, sino que aparecen colectivos especialmente frágiles ante esta situación específica. Por ejemplo, destacan en esta línea los mayores y, quizá en menor medida por una cuestión grupal de riesgo, las personas dependientes. Los Gobiernos locales coordinan en primera línea la prestación de servicios, no sólo los gerenciados desde el municipio, sino los de competencia coordinada con otros niveles de la administración. Durante los momentos más graves de la crisis, la administración local está teniendo una relevancia de primer orden en el control de los contagios, en el traslado de enfermos, en la implementación y vigilancia de las restricciones a la movilidad de los ciudadanos, entre otros; pero no menos importante va a ser el papel de los Gobiernos locales en la recuperación de la normalidad, o al menos en el tránsito a la composición de lugar del nuevo contexto en el que vamos a vivir a corto y medio plazo, puesto que parece incuestionable que la mayoría de los parámetros de convivencia van a tener que replantearse. Para empezar, la labor de resocialización de los ciudadanos en el cambio de hábitos cotidianos tendrá por fuerza un papel protagonista de los entes locales: la interiorización de la importancia de la higiene y de la distancia social, son buen ejemplo de ello. Pero asimismo, la distribución (y en muchos casos la desinfección) del espacio público donde se produce el día a día de las relaciones sociales va a ser incuestionablemente distinta; en esa redefinición el municipio debe estar implicado para evitar, por ejemplo, las aglomeraciones de ciudadanos. La reapertura de los lugares de ocio serán un foco de necesidades particulares, así como las ayudas para la recuperación del comercio de proximidad. El control del tráfico rodado, la configuración del transporte público o el ofrecimiento de alternativas para la movilidad, serán sin duda de una complejidad sin precedente. Pero es que además el municipio tiene un papel relevante en la entregas y la coordinación de las ayudas a las familias e, incluso, en el aprovisionamiento del material preventivo.

Esta discusión de pura implementación tiene una extensión en un ámbito mucho más mundano que está generando discusiones de gran relevancia. La permisión por parte del Estado en relación con la ampliación de la capacidad de endeudarse por parte de la administración local ante las necesidades presupuestarias extraordinarias de una

situación excepcional. En España esta cuestión sobre el tratamiento del déficit está encima de la mesa, y tiene una repercusión práctica importante como consecuencia de los controles establecidos desde la crisis económica. Muchas de estas cuestiones ya están siendo debatidas por instituciones vinculadas a los municipios como por ejemplo por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

En segundo lugar, existe una realidad sobredimensionada durante este tipo de crisis que tiene que ver con los procesos de comunicación política. Es sabido por los investigadores y analistas que venimos trabajando en este ámbito que durante los episodios extraordinarios de esta magnitud, la demanda informativa que exige la población es muy elevada, y eso obliga a los gobiernos, también los locales, a adaptarse a ese requerimiento. Esto pone en valor un ámbito específico de la comunicación política que es la comunicación de crisis.

Los flujos de información durante este acontecimiento particular tienen igualmente unas singularidades muy definidas en relación con la tradicional comunicación de crisis. Por un lado, un trance de dimensión global como este, no tiene precedente en nuestra historia más reciente. Si bien existe cierta experiencia en circunstancias más o menos equiparables, los parámetros inéditos en los que encuentra acomodo el día a día hace inevitable que en muchos aspectos los gobiernos estén reclusos a una lógica de ensayo y error, también en el ámbito informativo. La atención mediática y ciudadana no tiene parangón. Uno de los aspectos que más ansiedad puede generar es que no se sabe con exactitud el recorrido temporal que este momento puede alcanzar. Por lo tanto, en este contexto específico, no siempre el saber acumulativo de otras experiencias tiene encaje y ofrece aportaciones de utilidad. Además, en estos tiempos los gobiernos y su gestión son mucho más vulnerables a procesos informativos maliciosos como las noticias falsas (*fake news*). Este aspecto es muy delicado y estamos viéndolo constantemente, probablemente más que nunca, en nuestro entorno comunicativo más cercano como las redes sociales. La circulación de bulos durante estos días es tan alta que incluso la plataforma de mensajería *WhatsApp* ha terminado por imponer límites al reenvío de mensajes, que se ha concretado en la reducción durante el mes de abril del 70 por ciento de la circulación de mensajes reenviados altamente sospechosos, según reporta la prensa internacional. Asimismo, con el objeto de romper esas círculos viciosos de información el portavoz de *WhatsApp* anunció que, junto a la OMS y 25 más de países, entre los que están Argentina, Brasil, México y Colombia, han sido lanzadas las nuevas líneas de comunicación automatizada sobre Covid-19 con las cuales se planea brindar fuentes de información confiables para toda la población. Estas dinámicas han sido denunciadas por redes de profesionales de la información como por ejemplo la Red Internacional de Verificación de Datos (IFCN por sus siglas en inglés -*International Fact-Checking Network*) y otras filiales del consorcio como la española *Newtral*¹, fundada en 2018 con una vocación muy localizada en la verificación de datos. El costo en credibilidad y legitimidad de los Gobiernos (también los locales) de la circulación de información falsa sobre la crisis y su gestión es muy alto.

Debemos destacar la importancia del municipio, como también otros mesoniveles de gobierno como los estados o las comunidades autónomas, porque el sentido de la

¹ *Newtral* tiene en su sitio web un espacio exclusivo para la verificación de las noticias, comunicados, estadísticas e información general sobre la crisis del coronavirus (<https://www.newtral.es/topic/coronavirus/>)

información para muchas cuestiones es de abajo hacia arriba (Eg. estadísticas centrales, tránsito rodado, movilidad personal, protección civil y seguridad, etc.). Por lo tanto, es evidente la necesidad de coordinación entre administraciones, y se antoja determinante para que los ciudadanos reciban información de primera mano y contrastada sobre la evolución y desarrollo de la crisis, contribuyendo así a aliviar ansiedades. En un contexto convulso de decisiones políticas constantes, a veces rectificadas, es fundamental el seguimiento informativo directo y veraz.

Por último, el espacio donde se produce la competición partidista y la función tradicional de control político tiene también una trascendencia vital en este desenlace. Me refiero a la relación entre partidos y, como consecuencia directa de esta tensión tácita, al proceso de rendición de cuentas tanto horizontal como vertical. Como se viene argumentando, la capacidad de iniciativa política y la necesidad de coordinación entre administraciones, son estratégicas para amortiguar los efectos de la realidad en la que hemos sobrevenido. Entiendo que las lindes donde se encuentran, por un lado, los proyectos de decisión política en una situación de crisis como esta y, por otro, la fiscalización de los mismos por parte de la oposición en las cámaras de representación, pero también desde niveles de gobierno inferiores, son extremadamente complejas. Sin embargo, el llamado a la responsabilidad política y al sentido de estado es necesario, obviamente entendiendo que hay límites en todo. Desconozco cual es la reacción de todos los países, pero parece ejemplar en el ámbito iberoamericano la responsabilidad y talla democrática del caso portugués donde el jefe de la oposición conservadora Rui Rio le dijo al presidente socialdemócrata las famosas palabras: “Señor primer ministro, cuente con la colaboración del PSD. Todo lo que nosotros podamos, ayudaremos. Le deseo coraje, nervios de acero y mucha suerte. Porque su suerte es nuestra suerte”².

En este ámbito también, el efecto sobre la credibilidad institucional de los responsables se ubica en primera línea. Por ello, parece razonable el abandono transitorio de las fracturas ideológicas y de proyecto partidista, especialmente en aquellos gobiernos sustentados por coaliciones inestables entre partidos artificialmente unidos, y el impulso de una coordinación empática, cómplice y leal. La situación lo requiere y los ciudadanos lo merecen. Probablemente cuando recuperemos el aliento será un momento más adecuado de hacer una prueba de carga en el ámbito de la *accountability*.

Sin duda, el papel de los municipios en la reactivación y la vuelta a la normalidad va a ser (y de hecho lo está siendo ya) concluyente; confiemos en que ésta sea lo más exitosa y pronta posible; su suerte es la suerte de todos.

² 18 de marzo de 2020 en <https://www.youtube.com/watch?v=eiSYVxet-N8>