CARMEN NAVARRO (DIR.), DAVID ALBA HIDALGO, ALFONSO EGEA, MONEYBA GONZÁLEZ MEDINA Y ALICIA SEVILLANO NAVAS

Los ayuntamientos ante la COVID-19

Análisis de las medidas locales ante la COVID-19 en municipios de la Comunidad de Madrid

Colección de Estudios de Políticas Públicas Locales: IX Informe

Los ayuntamientos ante la COVID-19

Informe 2021

Análisis de las medidas locales ante la COVID-19 en municipios de la Comunidad de Madrid

Carmen Navarro Gómez (Directora)
David Alba Hidalgo
Alfonso Egea de Haro
Moneyba González Medina
Alicia Sevillano Navas

Universidad Autónoma de Madrid

INSTITUTO DE DERECHO LOCAL
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

© De los textos: Carmen Navarro Gómez, David Alba Hidalgo, Alfonso Egea de Haro, Moneyba González Medina, Alicia Sevillano Navas.

ISBN: 978-84-09-29445-9
Edita: Instituto de Derecho Local. Universidad Autónoma de Madrid.

Maquetación: Paloma Jiménez

Icono de portada: Creative Commons Attribution

La presente obra expresa la opinión de sus autores, en ejercicio de su derecho fundamental a la libertad de cátedra y de creación científica.
Cualquier forma de reproducción total o parcial de esta obra solo puede tener lugar previa autorización de los autores o en los supuestos expresamente previstos en la ley.
Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 47).

Queremos expresar nuestro agradecimiento a los responsables técnicos y políticos municipales que han participado en el estudio.

También agradecemos el trabajo de apoyo en el desarrollo de esta investigación a Marcos López Carretero y a Miroslav Masný. Asimismo, ha contribuido a su realización la Universidad Autónoma de Madrid a través de sus Ayudas de Fomento a la Investigación en Estudios de Máster, de las cuales, Alicia Sevillano Navas es beneficiaria.

Este trabajo forma parte de la Colección de Estudios de Políticas Públicas Locales del Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid realizados en el marco de los convenios firmados con los Ayuntamientos de Madrid, Alcobendas y Rivas-Vaciamadrid.

Índice

Índice de figuras 6

Índice de tablas 7

Presentación 9

1. El papel de los gobiernos locales en la gestión intergubernamental de la pandemia. 13

2. Cambios, innovación y desafíos en la acción de los gobiernos locales ante la pandemia. 17

2.1. Introducción. 17

2.2. Innovaciones en la gestión municipal de la pandemia. 19

2.3. El impacto de las innovaciones. 21

2.4. Reforzando los patrones de gobernanza: la cooperación entre el Ayuntamiento y otras entidades. 23

2.5. Obstáculos y desafíos para la puesta en marcha de medidas durante la pandemia 27

2.6. ¿Hechas para quedarse? Relevancia y permanencia de innovaciones adoptadas durante la pandemia 32

3. Medidas municipales ante la COVID-19 37

3.1. Introducción 37

3.1.1. Medidas de información 39

3.1.2. Medidas de autoridad. 41

3.1.3. Medidas de transferencia 44

3.1.4. Medidas de organización 46

3.2. Distribución y evolución de las medidas municipales ante la COVID-19. 48

3.2.1. Distribución de los distintos tipos de medidas a nivel local. 48

3.2.2. Evolución temporal de las medidas. 50

3.2.3. Relación entre el tipo de medidas y la tipología de municipios o las fases de la pandemia. 52

3.2.4. Relación entre el tipo de medidas y los colectivos vulnerables a la pandemia. 56

4. Conclusiones 59

5. Referencias 65

Anexo I. Muestra del estudio 67

Anexo II. Cuestionario 73

Índice de figuras

Figura 1: Los tipos de innovación en la acción pública local. 20

Figura 2: El impacto de las innovaciones en la acción pública local. 22

Figura 3: La cooperación entre el Ayuntamiento y otras entidades. 25

Figura 4: Desafíos en la gestión de la pandemia. 28

Figura 5: Ámbitos de innovación más relevantes 34

Figura 6: Permanencia de las innovaciones más relevantes implementadas por los ayuntamientos. 36

Figura 7: Acciones municipales ante la COVID-19 por tipo de técnica de intervención (clasificación NATO) 49

Figura 8: Evolución del número de actuaciones (marzo-octubre 2020). 50

Figura 9: Evolución del número de actuaciones por tipo (marzo-octubre 2020) 51

Figura 10: Evolución de actuaciones por tipo (junio-octubre 2020). 52

Figura 11: Distribución de actuaciones por grupo de municipio. 53

Figura 12: Evolución en la adopción de medidas por grupo de municipios. 54

Figura 13: Evolución en la adopción de tipos de medidas por grupo de municipios 55

Figura 14: Distribución de las actuaciones por el tipo de destinatario 56

Figura 15: Porcentaje de medidas relacionadas con el grupo de mayores en función del nivel de envejecimiento. 57

Figura 16: Porcentaje de medidas relacionadas con los grupos vulnerables en función del nivel de renta. 58

Figura 17: Municipio del estudio. 67

Figura 18: Distribución de los grupos de municipios en función de la población y la renta. 71

Figura 19: Distribución de los grupos de municipios en función de la tasa de pobreza infantil y el nivel de envejecimiento. 72

Índice de tablas

Tabla 1: Características de la innovación en el sector público. 18

Tabla 2: Ámbitos y tipos de innovación en las organizaciones locales. 19

Tabla 3: Innovaciones más relevantes implementadas en los municipios. 33

Tabla 4: Actuaciones municipales ante la pandemia por instrumento de políticas públicas. 38

Tabla 5: Distribución de municipios por población y PIB per cápita. 68

Tabla 6: Agrupación de municipios 70

Presentación

La colección de estudios sobre *Políticas Públicas Locales en municipios de la Comunidad de Madrid* del Instituto de Derecho y Gobierno Local IDL-UAM alcanza su noveno informe. A lo largo de estos años los trabajos han abordado diferentes ámbitos de la acción municipal, analizándolos con el objetivo de ofrecer información actualizada y de interés sobre la gestión de los asuntos públicos locales en municipios de nuestra región. Se han explorado sus políticas de educación, personas mayores, medio ambiente, participación ciudadana, empleo, desarrollo local, cambio climático y localización de ODS. A partir de datos estadísticos, documentos, regulación y de información recogida en cuestionarios y entrevistas a responsables municipales, se han descrito los objetivos y prioridades de la acción municipal en cada uno de estos ámbitos, su planificación, estructura organizativa de dirección y gestión, actuaciones específicas, redes de actores, formas de evaluación y barreras para la implementación. De esta forma, el equipo de investigación detrás de estos trabajos ha querido contribuir a lo largo de los años a llenar un vacío en el conocimiento sobre políticas públicas locales para así avanzar en la difusión de la acción de las democracias locales, no solo en la dimensión de la prestación de servicios obligatorios, sino también en el resto de las estrategias que desarrollan para dar respuesta, en el ejercicio de su autonomía, a las demandas ciudadanas y a los retos colectivos que enfrentan.

El año 2020 comenzó con los trabajos preparatorios del estudio anual, seleccionando campos de interés, elaborando las primeras bases de datos de contactos e identificando variables de análisis. En concreto, se había seleccionado el área de servicios sociales municipales como objetivo del estudio. Sin embargo, a principios de marzo, la realidad de la expansión de la COVID-19 se impuso en todas las agendas, también en las de investigación, y las posibilidades de continuar la dinámica habitual de trabajo se limitaron radicalmente. Este tipo de investigación se apoya muy especialmente en la información primaria que recabamos a través de cuestionarios y entrevistas a responsables municipales y el confinamiento añadía enormes dificultades a su realización. No solo resultaba imposible desplazarnos a los ayuntamientos debido al confinamiento,

sino que, sobre todo, la multiplicación de actividades de los gobiernos locales para afrontar los efectos de la pandemia empezó a ocupar por completo las jornadas de los directivos públicos municipales y, con ello, sus posibilidades de encontrar el tiempo y sosiego para proporcionarnos la información que requerimos para nuestro estudio.

Por otro lado, el seguimiento que, como investigadores interesados en los gobiernos locales, comenzamos a hacer de la actividad local ante la pandemia nos convenció de que la exploración de estas estrategias tenía un enorme interés académico. Pese a que el foco de la atención pública estaba centrado en esos momentos en el nivel central de gobierno y en su contundente declaración del *estado de alarma*, se podía ya advertir que las autoridades municipales habían empezado a movilizarse intensamente para hacer frente a la crisis. La combinación de estrategias clásicas de políticas públicas con otras más innovadoras, la batalla para conseguir la relajación de las reglas fiscales a fin de disponer de más recursos económicos o el desafío del tránsito al modo *online* en el funcionamiento de todos los departamentos municipales eran elementos de cambio que llamaban a profundizar en su estudio.

El presente trabajo analiza la respuesta de los ayuntamientos ante la COVID-19. Con este esfuerzo de recogida, presentación y análisis de información hemos querido poner en valor la ingente y valiosa labor que han desarrollado los gobiernos locales ante el desafío sin precedentes que ha supuesto la pandemia en cada municipio. Los ayuntamientos han respondido como cualquier estudioso en estos temas hubiera anticipado, saltando al campo desde el primer momento, intentando dar respuesta allí donde detectaban necesidades. Su acción posee diversidad y alcance y contempla desde ayudas sociales, bonificaciones fiscales, retraso o rebaja en el pago de tasas e impuestos hasta la actuación sobre el espacio público, pasando por las medidas de reactivación económica, la modificación de presupuestos, la provisión de equipos informáticos a las familias para reducir la brecha digital, la inversión en obras para dinamizar el empleo o el lanzamiento de premios a iniciativas emprendedoras en la lucha contra la crisis y un sinfín de medidas que se analizan en el texto.

Con la presentación de los resultados de este estudio, intentamos aportar información para nutrir el necesario debate en torno a la posición y el papel de los gobiernos municipales en nuestro sistema de gobierno multinivel. Por las características de la crisis y la particular forma en que se ha gestionado en España, el gobierno central y los gobiernos autonómicos han sido los protagonistas políticos y mediáticos de la acción gubernamental. El primero por haber decidido una gestión centralizada a través del estado de alarma y los segundos

por ser las autoridades centrales en cuestiones sanitarias según el modelo de descentralización español. Dicho de otro modo, el tipo de relaciones intergubernamentales que se ha activado ha dejado a los gobiernos locales prácticamente al margen, cuando probablemente tendría que haberse reforzado su papel para una mayor eficacia en la acción.

Pero su falta de visibilidad y de inclusión en la ecuación intergubernamental no ha frenado la proliferación de acciones locales. Este trabajo las describe, ilustrándolas con las experiencias concretas de los municipios madrileños de mayor población. Sus hallazgos son relevantes y apuntan a varias transformaciones que habrán de estudiarse más en profundidad en sucesivos análisis. De forma preliminar, apuntan a una profundización en patrones de gobernanza a partir de un reforzamiento de las interacciones con el nivel autonómico de gobierno y con el resto de agentes locales (asociaciones, empresarios, tercer sector, voluntarios), al desarrollo de algunas prácticas innovadoras en las formas de gestionar y a un reforzamiento de las formas de administración electrónica.

Para dar cuenta de todo ello, este estudio se estructura en dos bloques principales, precedidos de una breve introducción sobre cómo se ha gestionado la pandemia entre febrero y noviembre de 2020 desde la perspectiva intergubernamental, esto es, cuál ha sido el papel de cada administración en el marco del gobierno multinivel y qué espacio ha ocupado el del gobierno local. Tras ello, el primer bloque presenta e interpreta las respuestas de responsables municipales a un cuestionario que les interrogaba sobre los cambios a que han hecho frente en este periodo, su impacto y los obstáculos encontrados durante su puesta en marcha. El segundo bloque describe y analiza las medidas tomadas a lo largo de ocho meses a partir de una base de datos creada para este estudio con información recogida de sitios web de los ayuntamientos.

Esperamos que este trabajo aporte información y reflexiones de utilidad a todos los que se interesan por los gobiernos locales y contribuya a la reflexión sobre su papel en el sistema de relaciones intergubernamentales español que, hasta la fecha, no ha sabido dar la visibilidad y el papel que merece esta pieza clave de la gobernanza en nuestros días.

Carmen Navarro

Directora del Informe

1. El papel de los gobiernos locales en la gestión intergubernamental de la pandemia

España ha sido durante el año 2020 uno de los países más golpeados en Europa por la pandemia COVID-19. En el plano sanitario, ha ocupado el cuarto lugar de muertes en números absolutos (alrededor de 45.000 a principios de diciembre 2020[1]) y el primero en porcentaje de población. Económicamente, las previsiones lo sitúan entre los países más afectados, con un descenso del PIB de 11,6% a finales de 2020, solo superado por Argentina (OCDE, 2020). Las causas de esta situación son en parte estructurales, pues en nuestro país se dan todos los elementos para el agravamiento de una crisis de estas características. El alto y constante flujo de ciudadanos, tanto procedentes del exterior como en el interior del país, ha sido clave para una rápida y amplia difusión del virus en la fase inicial de la pandemia. La estructura de edad, con una población envejecida, ha jugado también en contra. La cercanía física en las interacciones sociales que caracteriza a las sociedades latinas coadyuvó igualmente a la proliferación de los contagios. Desde el punto de vista del mercado laboral, el colapso del sector turístico -casi el 15% del PIB, que da empleo al 25% de la población (OCDE, 2020)- ha conducido a un aumento de las cifras de paro, ya de por sí elevadas antes de la crisis (14%).

La primera llamada de atención sobre la incidencia de la pandemia en nuestro país llegó con la cancelación del *Mobile World Congress* de Barcelona, el 13 de febrero de 2020. La más internacional de las ferias tecnológicas, que reúne anualmente 100.000 participantes de tres mil empresas de todo el mundo, tuvo que ser cancelada debido al riesgo de contagio. Aunque se tratara de una decisión en el ámbito privado empresarial, fue entonces cuando los ciudadanos fuimos conscientes de la inmediatez y la cercanía del riesgo. La reacción gubernamental a la COVID-19 llegó a finales de febrero y, a lo largo de los 8 meses siguientes que analiza este informe, ha pasado por diferentes etapas.

La evolución de la pandemia no ha generado una respuesta gubernamental estable y continuada. Por el contrario, a medida que variaba la incidencia del virus, se fueron produciendo cambios en la gestión y, como consecuencia, alteraciones en las relaciones entre los niveles de gobierno central, autonómico

1. European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC): https://www.ecdc.europa.eu/en/geographical-distribution-2019-ncov-cases [Último acceso: 08.12.2020]

y local. Desde la gestión sanitaria por parte de los gobiernos autonómicos al inicio (en consonancia con el escenario ordinario del sistema de competencias), la respuesta gubernamental pasó centralizarse en el gobierno central con la declaración de un estado de alarma mediante decreto 463/2020 de 14 de marzo y de las seis prórrogas consecutivas que se sucedieron hasta el 21 de junio de 2020. Una vez extinguido el estado de alarma, en el escenario resultante calificado de "nueva normalidad", los gobiernos autonómicos volvieron a ser el centro de gravedad de la gestión sanitaria, si bien con una mayor coordinación por parte del gobierno central a través del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. Este escenario cambió de nuevo con el aumento de la incidencia de los contagios, lo que provocó la declaración de un nuevo estado de alarma, mediante Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre. En esta ocasión, sin embargo, los órganos autonómicos competentes fueron considerados autoridades delegadas del gobierno central permitiéndoles así adoptar decisiones sobre limitación de la movilidad de manera individual en función de la situación epidemiológica en su territorio. En resumen, de una estrategia descentralizada en las primeras semanas se pasó, a modo de movimiento de péndulo, a una fuerte centralización, para posteriormente volver a incluir a los gobiernos autonómicos en un modelo de *co-gobernanza* con el que gestionar el retorno a la llamada *nueva normalidad* y, finalmente, a una centralización más suave a través de un nuevo estado de alarma durante la segunda ola de contagios, esta vez con un papel relevante de los gobiernos autonómicos en su gestión.

Durante esta evolución, el centro de gravedad en la adopción de las medidas sanitarias se localizó en los gobiernos central y autonómicos. Éstos han sido los encargados de adoptar las medidas restrictivas a la movilidad (confinamiento perimetral y domiciliario) y de distanciamiento social. A diferencia de ellos, los gobiernos locales se encontraron pronto con limitaciones para poder adoptar este mismo tipo de estrategias, como dejaron patente los órganos jurisdiccionales encargados de la ratificación de las medidas sanitarias restrictivas de derechos. Así, a modo de ejemplo, el Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Barcelona, por medio de su auto 36/2020, de 22 de julio, no ratificó una medida de confinamiento domiciliario en el municipio de Mataró solicitada por el consistorio municipal, argumentando que era el gobierno autonómico la autoridad competente. Los gobiernos locales no aparecían mencionados en las piezas legislativas principales que regulaban la gestión de la crisis, aunque sí eran destinatarios de algunas medidas adoptadas en el nivel central de gobierno tanto en el plano económico como en el de la seguridad. Y tampoco se les incorporó en los mecanismos formales de

coordinación intergubernamental. Hubo que esperar a finales de octubre para que, por primera vez, se convocara a la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) a la Conferencia de Presidentes Autonómicos, el principal foro gubernamental donde se debatían las estrategias a adoptar en cada etapa.

Sí se ha tenido en cuenta a los gobiernos locales en las medidas sobre financiación, muchas de ellas tomadas después de intensas campañas de presión del municipalismo. Así, se han ido tomando decisiones encaminadas a dotarlos de mayores medios y a relajar la "regla de gasto" que obligaba a los ayuntamientos a invertir el superávit en el pago de la deuda desde la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. El Real Decreto-ley 27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales-acordó mecanismos extraordinarios de financiación para ampliar el margen de actuación de las entidades. Y mediante el Real Decreto-ley 27/2020, de 4 de agosto, se amplió el Fondo de Ordenación de las entidades locales a fin de que aquellas que presentaran una situación financiera negativa o sin posibilidad de refinanciarse pudieran obtener financiación de sus deudas con acreedores públicos a fin de optar a subvenciones y ayudas económicas de otras administraciones públicas. También, en el citado Real Decreto se autorizó un crédito extraordinario para la recuperación económica y social de las entidades locales por un importe equivalente, como mínimo, al 35% de los recursos comprometidos por las citadas entidades locales con un máximo de 5.000 millones de euros, así como un crédito extraordinario de 275 millones de euros para el apoyo a los servicios de transporte público de titularidad de entidades locales. Y, finalmente, en sesión del 6 de octubre de 2020 el gobierno central acordó remitir al Congreso de los Diputados la solicitud de declarar la situación de emergencia extraordinaria que, en la práctica, supuso la suspensión de las reglas fiscales correspondientes a los años 2020 y 2021. El Congreso acordó esta suspensión al concurrir las situaciones excepcionales contempladas en los artículos 135.4 CE y 11.3 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. La no aplicación de las reglas fiscales o "regla de gasto" había sido una demanda del municipalismo desde los primeros momentos de la pandemia.

Y, sin embargo, pese esta cierta desatención de lo local por parte de los gobiernos central y autonómico, los municipios han sido un ejemplo de cooperación leal para garantizar las medidas que se iban tomando durante los periodos bajo estado de alarma. Por ejemplo, sus policías locales han sido una pieza clave para imponer las restricciones a la movilidad en el confinamiento y en el toque de queda. Estas funciones han sido altamente efectivas, como

muestra el hecho de que son, de entre todas las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, las que más propuestas de sanción han elevado, hasta llegar casi a las 400.000[2].

Y, en general, el escenario descrito de falta de inclusión de la voz municipal en las decisiones nacionales para luchar contra la pandemia no se ha traducido en la inacción de los gobiernos locales. Por el contrario, su reacción se ha caracterizado por su inmediatez y receptividad a las demandas ciudadanas. Con un despliegue de acciones que se analiza en detalle en el tercer capítulo de este trabajo, estas democracias de proximidad han sabido adaptarse rápidamente a las circunstancias cambiantes, haciendo gala de lo que se conoce académicamente como *the genius of place*, o capacidad de actuar eficazmente por su conocimiento preciso del territorio. El hecho de que la ciudadanía tenga a los gobiernos locales como la Administración a la que primero acuden en caso de necesidad acaba siempre por dinamizar la acción local y hace que ésta no pueda permanecer impasible ante la demanda social, incluso en contextos como el español caracterizado por una posición relativamente débil de este nivel de gobierno (Ladner *et al.*, 2019).

Este intenso despliegue de acciones municipales en una crisis sanitaria puede sorprender en un primer momento si atendemos al reparto competencial del modelo español de descentralización. Según este modelo, los municipios apenas tienen un papel residual en el ámbito de la sanidad, limitado a unas pocas cuestiones de salubridad. Pero es que la gestión de la crisis no solo ha activado actuaciones públicas en el terreno de la salud. Los efectos de la pandemia se han extendido muchos más allá de lo sanitario, hacia los terrenos económico, educativo o social. En estos ámbitos las autoridades locales han actuado con decisión. En el ámbito social, por ejemplo, han afrontado la situación de emergencia reforzando sus estructuras de servicios sociales, con acciones como el incremento en el reparto de comidas, en ayudas para la vivienda o en atención a los colectivos más vulnerables. También han regulado comportamientos y usos de espacios para acomodar la vida local a las prescripciones de los niveles superiores de gobierno. Han estado atentos al golpe que ha supuesto la pandemia para el sector del comercio y la hostelería local, lanzando actuaciones para paliarlo en alguna medida. Han preparado los centros escolares para la "vuelta al cole". Y todo esto lo han realizado mientras transitaban de un modo presencial de trabajo a un modo primordialmente telemático. Desde luego el desafío ha sido formidable. A continuación, este trabajo relata los detalles de esta actuación.

2. Ministerio del Interior. http://www.interior.gob.es/prensa/noticias/-/asset_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/11918219 [Último acceso: 01.12.2020]

2. Cambios, innovación y desafíos en la acción de los gobiernos locales ante la pandemia

2.1. Introducción

La gestión de la pandemia ha movido los cimientos de todas las Administraciones públicas, y el caso de los ayuntamientos no es una excepción. En el plazo de unos pocos días, en las primeras semanas de marzo de 2020, las estructuras político-administrativas de los municipios tuvieron que: a) cambiar a un modo de funcionamiento no presencial en casi su totalidad; b) afrontar la emergencia social y las nuevas necesidades económicas que surgieron inmediatamente después de la declaración del estado de alarma; c) implementar el estado de alarma (cierres de locales de restauración y comercios) y asegurar el cumplimiento de sus medidas; y d) velar por las condiciones higiénicas y de salubridad de la infraestructura y los equipamientos de la ciudad.

Afrontar un desafío de tal magnitud supuso poner en marcha una reorganización completa de las formas tradicionales de hacer para afrontar las circunstancias extraordinarias y los efectos de la COVID-19. Muchas de las medidas tomadas y procesos acometidos han sido innovadores. Para este estudio definimos la innovación en el sector público como el desarrollo de un bien y/o servicio de modo diferente a como la organización lo venía realizando hasta el momento. La innovación puede referirse a la implementación de nuevas metodologías, prácticas, relaciones, etc., o a una mejora significativa de éstas. Desde esta perspectiva, existe innovación si se cumplen dos condiciones: a) que haya sido implementada; y b) que implique algo nuevo o una mejora significativa en el contexto de la organización donde es llevada a cabo (OCDE, 2015: 14). A partir de estas consideraciones, los atributos de la innovación se resumen en la tabla 1. Todos estos elementos hacen que la exploración de estos procesos de cambio, de las condiciones en que se produjeron y de sus características constituyan un tema de enorme interés para la investigación política.

Atributos	Descripción
Novedad	Las innovaciones implican nuevos enfoques en el contexto en el que son introducidas
Implementación	Las innovaciones tienen que ser puestas en práctica, no son una idea
Impacto	Las innovaciones persiguen mejores resultados en términos de eficacia, eficiencia o satisfacción interna y/o externa, o una combinación de todos ellos.

Tabla 1: Características de la innovación en el sector público. Fuente: Elaboración propia, a partir de OCDE (2015: 14).

Para poder acercarnos a la realidad que se vivió en los ayuntamientos durante la pandemia, se procedió al diseño y envío de un cuestionario, que se puede consultar en el Anexo II. En él se preguntaba a los responsables municipales sobre una serie de cuestiones dirigidas a capturar la innovación, como cuáles habían sido los principales cambios a los que había dado lugar la gestión de la pandemia, cuál había sido el impacto de estos cambios, qué dinámicas de cooperación con otros niveles de gobierno y actores locales (asociaciones, empresarios, voluntarios, ONG, etc.) se habían generado a raíz de la misma, y cuáles habían sido los principales obstáculos que habían afrontado en la adopción e implementación de sus iniciativas.

Los cuestionarios se remitieron a los gabinetes de alcaldía, con la petición de que respondiera al mismo un responsable municipal que tuviera una visión de conjunto de la actuación municipal. De este modo, fueron cumplimentados por el personal del propio gabinete de alcaldía o por coordinadores o directores generales de áreas transversales a la organización municipal (planificación, proyectos, comunicación, etc.). Se recogieron respuestas de 14 municipios. La información obtenida a partir del cuestionario se completó con entrevistas en profundidad semiestructuradas, realizadas a cuatro de los responsables que habían respondido al cuestionario. Con ellas quisimos obtener una mayor comprensión de las realidades descritas en el cuestionario, las circunstancias que habían rodeado la puesta en marcha de las medidas, así como de los mecanismos causales que podían estar detrás de las respuestas. Las siguientes páginas analizan e interpretan toda esta información.

2.2. Innovaciones en la gestión municipal de la pandemia

El primer objetivo de este estudio era identificar las innovaciones que han emergido en los municipios analizados como consecuencia de la pandemia. Por ello, el cuestionario se inicia preguntando a los entrevistados sobre qué tipo de innovaciones ha generado la situación de la COVID-19 en la acción municipal. Según la OCDE (2019a), los tipos de innovación que pueden tener lugar en el sector público son de producto, proceso, organizativas, de comunicación y de política pública.

Para facilitar la comparabilidad de las respuestas y el ajuste de las categorías anteriores a la práctica observada en los ayuntamientos analizados, se preguntó por once tipos de innovación agrupadas del siguiente modo: a) *estructura*, referidas a la creación o mejora de unidades administrativas, las formas de funcionamiento interno de la organización o a las maneras de prestar los servicios municipales; b) movilización de nuevos *recursos* (económicos y humanos) o mejora de los mismos; c) cambios en las *relaciones*, que se manifiestan tanto en los canales de comunicación como en las interacciones con otros agentes; d) mejoras en el *proceso de políticas públicas,* esto es, en los procesos de toma de decisiones, implementación, seguimiento y evaluación de las actuaciones municipales; y, por último, e) en los *productos -outputs-* de la organización municipal, esto es, en la producción de bienes y servicios públicos locales.

Ámbitos de innovación	**Tipos**	**Descripción** *Creación o mejora de:*	**Ejemplo COVID-19**
Organización	Estructura	- Unidades administrativas; - Funcionamiento interno de la organización; - Prestación de servicios municipales	Protocolo de acceso a los espacios públicos; digitalización de servicios, teleasistencia; teletrabajo, etc.
	Recursos	- Económicos - Personal	Reclutamiento de personal; partidas presupuestarias, etc.
Comunicación	Relaciones	- Canales de comunicación - Relaciones con otros actores	Secciones específicas de información en las webs municipales; redes sociales; interacciones con la sociedad civil, etc.
Proceso	Políticas públicas	- Toma de decisiones - Implementación - Seguimiento y evaluación	Sistemas de recogida de datos; colaboración público-privada, etc.
Producto		- Bienes (infraestructuras) - Servicios	Creación de hospitales de campaña; acogida de personas vulnerables, etc.

Tabla 2: Ámbitos y tipos de innovación en las organizaciones locales. Fuente: Elaboración propia.

Los datos obtenidos a través del cuestionario son muy homogéneos para el conjunto de los municipios. El nivel de innovación desplegada por los ayuntamientos es abrumador, en tanto que los tipos de innovación por los que se ha preguntado han sido identificados en el 86% de los casos. Sin embargo, cabe destacar tres tipos de innovaciones presentes en todos ellos. En primer lugar, la creación de nuevas formas de funcionamiento interno de la organización. En segundo, modificaciones en la manera de prestar los servicios municipales. Por último, la movilización de nuevos recursos económicos.

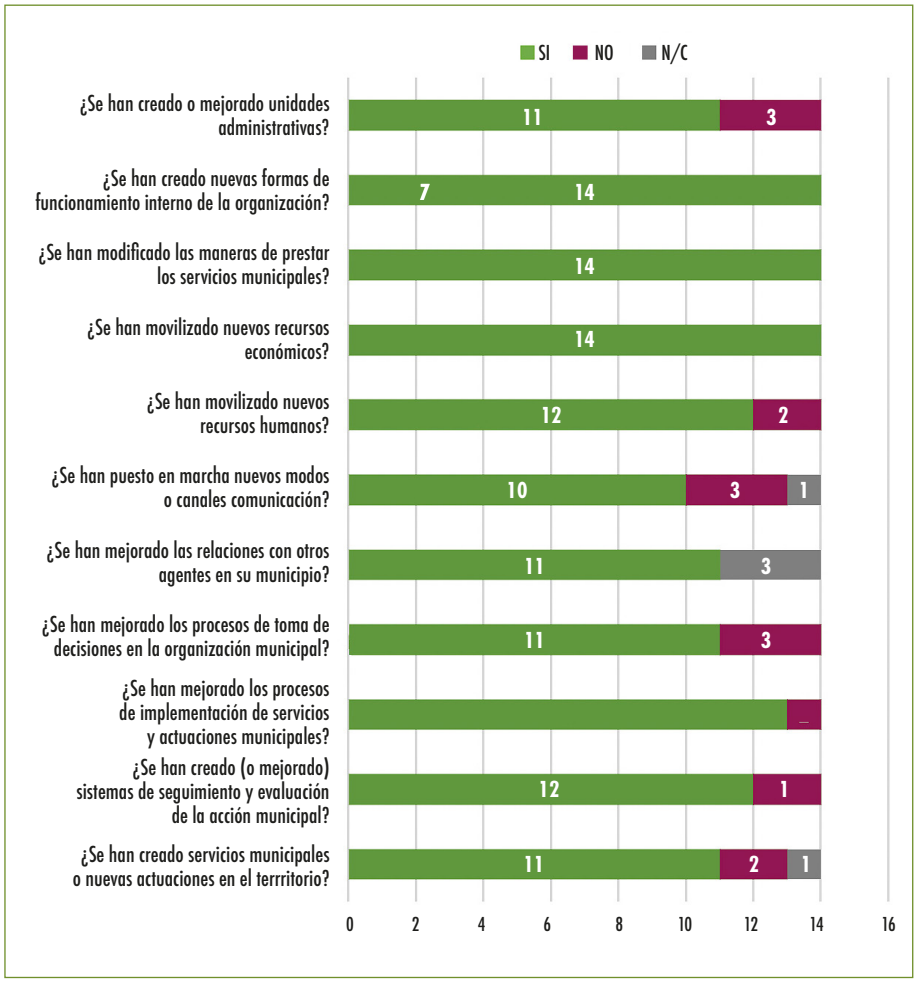

Figura 1: Los tipos de innovación en la acción pública local. Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del cuestionario: P1: ¿Podría decirnos qué tipo de innovaciones ha generado la crisis de la COVID-19 en la acción municipal?

Sin lugar a dudas, el principal ámbito de innovación ha sido el organizativo. Efectivamente, se constata que la pandemia ha sido un factor de cambio disruptivo para el conjunto de la organización, un *focusing event,* tal y como sería calificado por la literatura sobre el cambio de las políticas públicas, que ha alterado la acción municipal y ha obligado a desarrollar una implementación efectiva y rápida por parte de los gobiernos locales. Los cambios que afectan a la estructura o a los recursos han sido principalmente una respuesta a la prohibición/limitación de la interacción física entre la ciudadanía y la Administración. Su impacto en las formas de organización interna de los ayuntamientos se observa, por ejemplo, en la extensión del teletrabajo o en el establecimiento de sistemas de cita previa para modular la presencialidad. También, se han modificado las maneras de prestar los servicios públicos para garantizar unas condiciones sanitarias seguras. Por ejemplo, se han habilitado servicios de biblioteca a domicilio para mayores o clases en línea. En todos los casos, además, se han movilizado nuevos recursos económicos. En muchos de los municipios se ha podido hacer frente al aumento del gasto público para dar respuesta a la crisis al disponer de unas finanzas más saneadas, pero también gracias a la suspensión de las medidas de estabilidad financiera o del *techo de gasto* por parte del gobierno central[3].

Por otra parte, no puede afirmarse que haya habido un tipo de innovación menos relevante en relación con las demás. De hecho, aquella menos presente -la puesta en marcha de nuevos modos o canales de comunicación- habría sido identificada en el 71% de los casos. Estos datos permiten afirmar, por tanto, que el nivel de innovación en la acción municipal ha sido extraordinariamente alto tanto en términos de intensidad como de variedad para el conjunto de los casos analizados.

2.3. El impacto de las innovaciones

De acuerdo con la OCDE (2015), para poder considerar que se ha producido una innovación en el sector público, además de que exista novedad y se haya implementado, es necesario que las innovaciones persigan mejores resultados. Estos pueden referirse a la eficacia, la eficiencia, y/o a la satisfacción interna y/o externa. De este modo, hemos querido conocer la percepción de los entrevistados acerca de esta cuestión, preguntándoles sobre cuál ha sido el impacto de las innovaciones llevadas a cabo en su ayuntamiento.

3. El Gobierno acuerda el techo de gasto para 2021 y suspende las reglas fiscales para este año y el próximo (06/10/2020). Más información en el siguiente enlace: https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2020/061020-cministros.aspx (Último acceso: 01.12.2020).

A efectos de determinar su alcance, el cuestionario contiene una pregunta específica dirigida a medir el impacto de la innovación. La pregunta incorpora las cuatro dimensiones mencionadas. De un lado, la *eficacia*, referida al cumplimiento de los objetivos por parte del ayuntamiento y que es la dimensión de mayor impacto a juicio del conjunto de los entrevistados (3,43). La segunda dimensión es la *eficiencia*, referida a la optimización de los recursos municipales para alcanzar los objetivos (cumplimiento de objetivos con la menor cantidad de recursos posible), que presenta un valor (3,38) relativamente cercano al de la dimensión anterior, por lo que el impacto de las innovaciones en relación con este parámetro también sería significativo.

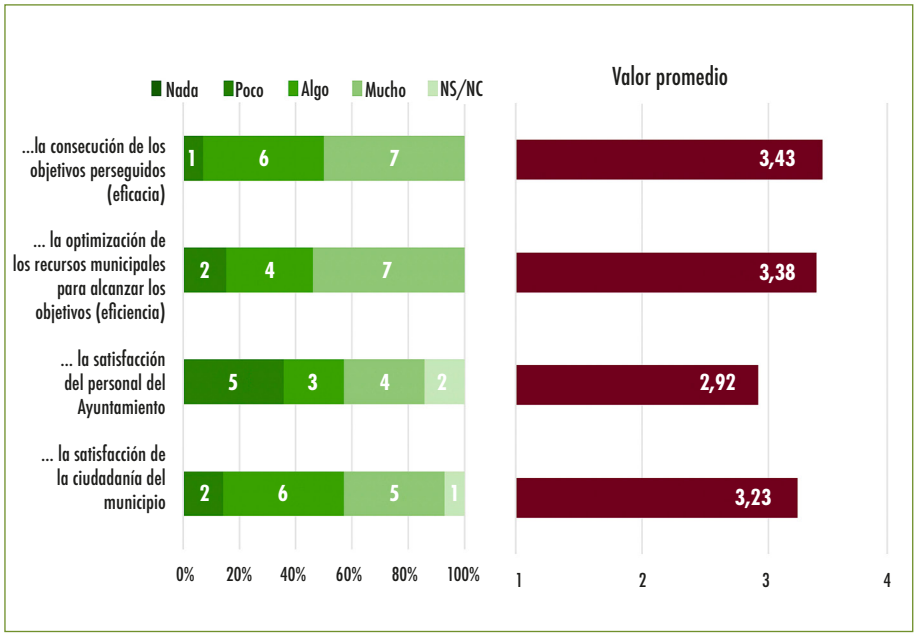

Figura 2: El impacto de las innovaciones en la acción pública local. Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del cuestionario: P2: A su juicio, ¿cuál ha sido el impacto de las innovaciones llevadas a cabo en su Ayuntamiento? Nada (1), poco (2), algo (3), mucho (4).

Las últimas dos dimensiones se refieren a la *satisfacción interna* (del personal del ayuntamiento) y *externa* (de los destinatarios o beneficiarios de estas medidas), respectivamente. El valor más bajo de todas las dimensiones se corresponde con la primera de ellas (2,92) siendo, además, la única dimensión que presenta un valor inferior a la media de impacto. Este dato podría reflejar el alto nivel de estrés experimentado por los empleados públicos a la hora de mantener (e incluso expandir) los niveles de respuesta de los ayuntamientos.

Ahora bien, la percepción de los encuestados acerca de la satisfacción de la ciudadanía con las innovaciones implementadas se situaría prácticamente en la media (3,23).

Los resultados obtenidos reflejan el predominio de las dimensiones de la eficacia-eficiencia en la evaluación de las reformas e innovaciones introducidas por los ayuntamientos frente a las de satisfacción interna y externa. La mitad de los ayuntamientos analizados refieren que las medidas implementadas mejoraron "*mucho*" la consecución de los objetivos (eficacia), además de la optimización de los recursos municipales en la consecución de esos objetivos (eficiencia). En el otro extremo se situaría la satisfacción (interna) del personal del ayuntamiento. Este resultado es coherente, por un lado, con la situación de las plantillas locales, caracterizadas por una mayor precarización en comparación con el resto de Administraciones públicas (Gordo González, 2020). Por otro, también lo es con el coste que implica la introducción de cambios en organizaciones que básicamente están pensadas para no cambiar, como es el caso de las burocracias, y que fomentan la consolidación de rutinas.

Lo cierto es que la innovación conlleva un necesario proceso de adaptación que, en este caso excepcional, se vio reducido por la inmediatez que requería la adopción de decisiones y la prestación de servicios. Adicionalmente, los cambios se produjeron en un escenario de incertidumbre y sin una evaluación previa del funcionamiento de las medidas implementadas, lo que podía incrementar las tensiones entre el personal del ayuntamiento para la adopción de los cambios introducidos. Finalmente, los ayuntamientos refieren un alto grado de satisfacción de la ciudanía. La lectura conjunta de estos resultados sugiere una actuación responsable de los ayuntamientos y revela la prioridad dada a la consecución de objetivos de cara a la ciudadanía por encima del coste de implementación de las medidas.

2.4. Reforzando los patrones de gobernanza: la cooperación entre el Ayuntamiento y otras entidades

El cuestionario también analiza el cambio en las dinámicas de cooperación entre el Ayuntamiento y otras entidades. De acuerdo con la OCDE (2019b), uno de los tres principios fundamentales para mejorar el bienestar en las ciudades consiste en promover la cooperación entre distintas entidades para la implementación de las políticas urbanas. La implementación de la acción pública a través de la cooperación con una diversidad de agentes es lo que conoce-

mos como la *gobernanza*. Precisamente, una de las acciones fundamentales para dar respuesta al problema colectivo de crisis sanitaria ha consistido en reforzar la cooperación entre distintas entidades para la implementación de las políticas locales. De este modo, el análisis del cambio en las dinámicas de *co-gobernanza* ha resultado de gran interés.

Las relaciones de los gobiernos locales con otros agentes toman dos direcciones: una *vertical,* hacia las autoridades públicas pertenecientes a los distintos niveles de gobierno (autoridades supranacionales, nacionales, autonómicas y locales); y una dirección *horizontal,* hacia organizaciones de carácter no institucional (sector privado y sociedad civil). A efectos de analizar todas estas relaciones, la pregunta del cuestionario enumera una serie de entidades.

En primer lugar, la pregunta menciona las autoridades públicas pertenecientes a los distintos niveles administrativos y de gobierno: a) Organismos supranacionales (Unión Europea, Naciones Unidas, etc.); b) Administración estatal; c) Administración autonómica; d) Ayuntamientos. A continuación, menciona las Asociaciones de Entidades Locales siguientes: a) Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP); b) Federación de Municipios de Madrid (FMM).

En segundo lugar, la pregunta hace referencia a las relaciones con otros agentes no institucionales, esto es, que no gozan de legitimación político-administrativa y, por lo tanto, de los que no se espera una actuación dirigida a la resolución de problemas colectivos. En cuanto a los actores portadores de intereses empresariales o de naturaleza laboral, la pregunta hace una distinción entre: a) Empresas; b) Asociaciones empresariales; c) Sindicatos. En cuanto a la sociedad civil, distingue entre los ciudadanos que actúan de un modo individual y los que actúan a través de organizaciones. Asimismo, dentro de la sociedad civil organizada, la pregunta hace una distinción entre: a) Asociaciones (Asociaciones Vecinales, Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos, Asociaciones de Migrantes, etc.) y b) Organizaciones del tercer sector (ONG, Iglesia Católica, etc.). Por lo que se refiere a los expertos, la pregunta incluye a la Universidad.

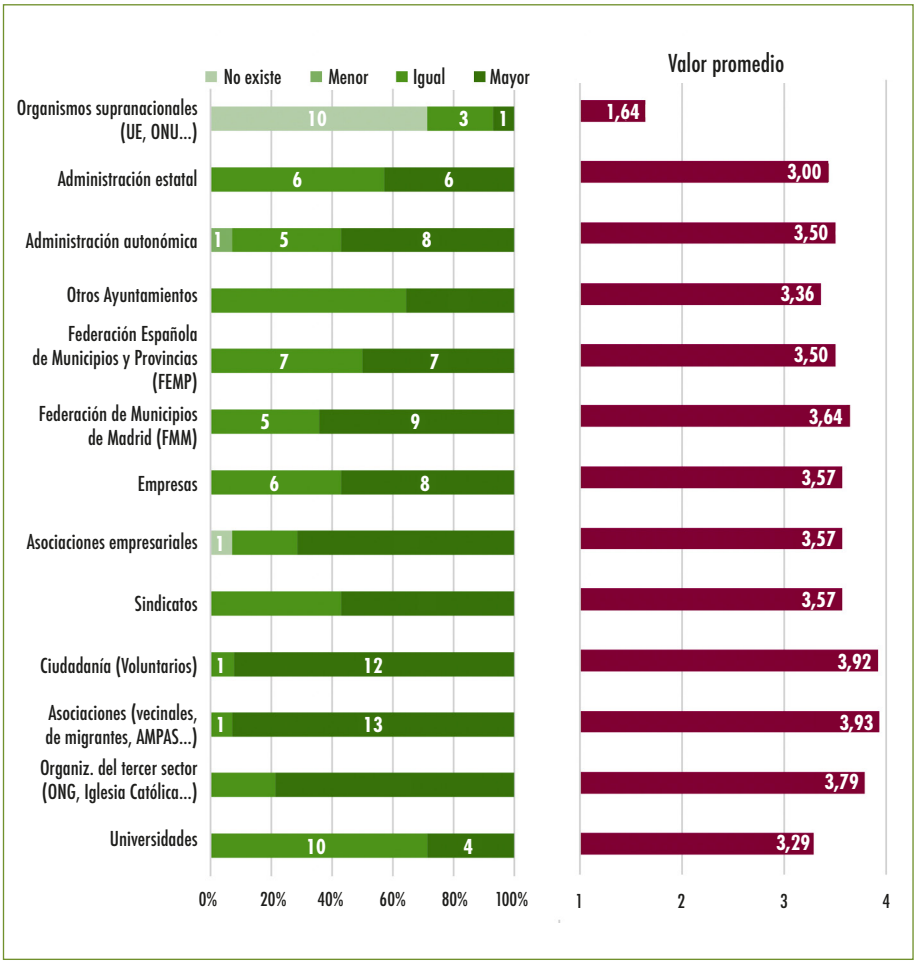

Figura 3: La cooperación entre el Ayuntamiento y otras entidades. Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del cuestionario: P3: Señale hasta qué punto ha cambiado la dinámica de cooperación con las siguientes entidades para buscar soluciones ante la crisis de la COVID-19 en su municipio: No existe cooperación (1), Menor cooperación (2), Igual cooperación (3), Mayor cooperación (4).

El análisis general de los resultados muestra un mayor aumento de la *cooperación horizontal* que de la *cooperación vertical*. Los datos obtenidos evidencian un aumento más frecuente de la colaboración con organizaciones (sector privado y sociedad civil) que con las autoridades públicas pertenecientes a los distintos niveles político-administrativos (supranacional, nacional, autonómico y local).

La única autoridad con la que la cooperación ha aumentado en la mayoría de los ayuntamientos encuestados es la Comunidad de Madrid. Por un lado, la colaboración con los organismos supranacionales es inexistente en la mayoría de los ayuntamientos. A diferencia de en otros ámbitos de acción local que hemos analizado en otros estudios de esta colección, como el cambio climático, las políticas de empleo o los ODS, el nivel europeo no ha tenido aquí ninguna incidencia, aunque sin duda la tendrá en el futuro con la llegada de fondos europeos para la reconstrucción económica. Por otro lado, la cooperación con el Gobierno central se ha mantenido en el mismo nivel de intensidad que en condiciones normales en 8 de los ayuntamientos encuestados y ha aumentado en 6. De un modo muy similar, la cooperación con otras alcaldías ha permanecido igual en 9 de los ayuntamientos encuestados y ha aumentado en 5 de estos ayuntamientos. El aumento significativo de la cooperación con la Comunidad de Madrid respecto de las otras autoridades públicas se explica por el hecho de que las competencias centrales para hacer frente a una crisis sanitaria pertenecen a las Comunidades Autónomas y este nivel también es el competente en temas sociales, de vivienda o de empleo, por lo que la acción en estos ámbitos ha podido precisar dicha interacción.

Asimismo, la cooperación con las Asociaciones de Entidades Locales ha sido mayor en la mayoría de los ayuntamientos encuestados. En particular, el trabajo realizado con la Federación de Municipios de Madrid (FMM) ha aumentado en un número mayor de los ayuntamientos encuestados en comparación con el trabajo realizado con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). En base a los resultados de estudios realizados en los años previos, podemos suponer que esto se explica porque la cooperación con la FEMP ya era considerable antes del inicio de la crisis sanitaria de la COVID-19.

Por lo que se refiere a la cooperación con los agentes no institucionales, ésta también ha aumentado en la mayoría de los casos. Ahora bien, aunque se ha producido un incremento notable de la cooperación con las asociaciones empresariales, destaca especialmente la colaboración con la sociedad civil y la ciudadanía. Entre ellos, el 93% de los casos declaran que la cooperación ha sido mayor con las Asociaciones. Por el contrario, el intercambio con las Universidades ha permanecido igual en la mayoría de los ayuntamientos encuestados. Podemos suponer que esto se explica porque si bien los ayuntamientos habitualmente deciden contar con el apoyo de la academia para la planificación de políticas para el medio y el largo plazo, la emergencia de la situación ha requerido políticas de respuesta inmediata en el corto plazo.

La lectura conjunta de estos resultados sugiere una tendencia de crecimiento de la cooperación del Ayuntamiento con otras entidades. Esta tendencia pone de relieve la interdependencia existente entre el gobierno local y otros niveles de gobierno y organizaciones para la resolución de problemas colectivos. En la situación de emergencia derivada de la crisis sanitaria de la COVID-19, estas redes de cooperación se han densificado sin lugar a dudas.

2.5. Obstáculos y desafíos para la puesta en marcha de medidas durante la pandemia

La última pregunta del cuestionario se centra en las dificultades que han experimentado los ayuntamientos para la efectiva implementación de acciones durante la gestión de la crisis. Los decisores planifican sus actuaciones identificando una serie de demandas a las que dar respuesta y unos objetivos a alcanzar. Pero la puesta en marcha y el desarrollo exitoso de una actuación pública depende de muchos otros factores adicionales a la voluntad política. Disponer de recursos de todo tipo (de personal, financieros, de información), contar con las competencias institucionales que habilitan la capacidad de intervenir en un área de gestión pública o disfrutar de una buena estructura de coordinación con otros niveles de gobierno son algunos de esos factores.

A la pregunta de hasta qué punto la organización municipal se ha encontrado con una serie de obstáculos en la puesta en marcha de medidas para afrontar la pandemia, los responsables municipales han identificado como mayor obstáculo la *insuficiencia de recursos humanos* (Figura 4). En el 90% de los ayuntamientos la falta de un mayor número de efectivos ha sido un inconveniente o un gran inconveniente para el despliegue de acciones. Se confirma con ello un patrón que llevamos años identificando en otros estudios y que supone un serio limitante para la acción de los municipios. Todas las organizaciones públicas, y las municipales especialmente, han visto desde la crisis de 2008 cómo se amortizaba la práctica totalidad de los puestos que se quedaban vacantes tras las jubilaciones. Esta tasa de reposición mínima (o incluso “0”), impuesta por el nivel de gobierno central durante los años de la crisis, ha impedido la renovación de la función pública en todas las Administraciones públicas, pero parece tener una especial incidencia en los ayuntamientos a juzgar por las reiteradas denuncias sobre esta situación que escuchamos desde las propias organizaciones municipales. El problema se agudiza si consideramos la alta tasa de interinidad y temporalidad del personal, fenómenos que afectan especialmente a Comunidades Autónomas y ayuntamientos (Gordo González, 2020).

Las cifras sobre trabajadores públicos municipales que recoge semestralmente el Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 2020) ilustran esta realidad. Muestran una evolución de la plantilla local que alcanzó su punto máximo en 2010 con 580.000 empleados y descendió hasta 489.962 en 2016. Esto supone una pérdida del 15% de los efectivos totales en tan solo seis años. Pese a que en el inicio de 2020 el número de empleos se ha recuperado ligeramente hasta alcanzar los 506.694, no se acerca a las cifras de hace dos décadas. En otras palabras, la percepción de esta falta de recursos humanos como el mayor obstáculo que han enfrentado los gobiernos locales en esta crisis está plenamente justificada.

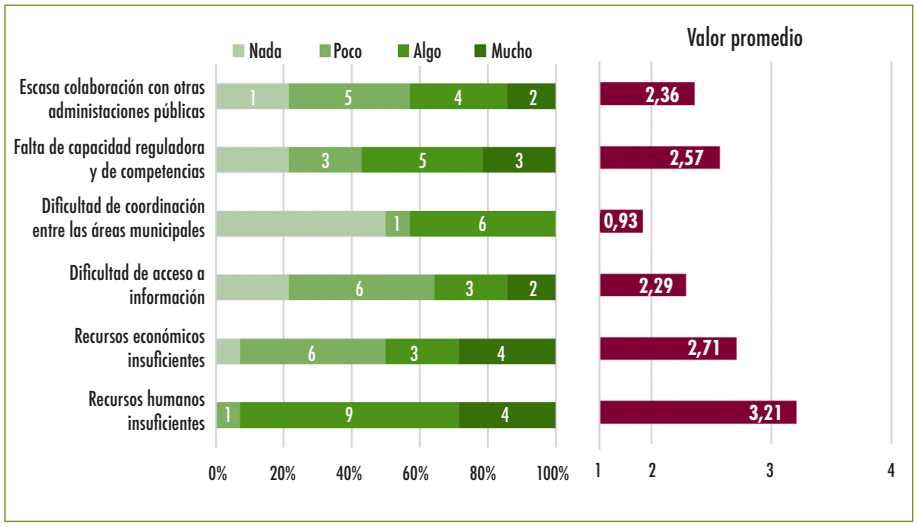

Figura 4: Desafíos en la gestión de la pandemia. Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del cuestionario: P4: Señale hasta qué punto se han encontrado con los siguientes desafíos en la puesta en marcha de medidas ante la COVID-19 en su municipio. Nada (1), poco (2), algo (3), mucho (4).

La falta de *recursos económicos* aparece como segunda preocupación como promedio, pero la percepción sobre su condición de obstáculo para la adopción de medidas dista mucho de ser unánime. La mitad de los ayuntamientos explorados declaran que la falta de medios económicos ha sido una barrera y para uno de cada cuatro ha sido un gran obstáculo. Por el contrario, la otra mitad considera que ha sido un obstáculo menor. Estamos aquí ante un hallazgo interesante, pues uno de los "mantras" más repetidos sobre el gobierno local en España es la insuficiencia de medios financieros y, por tanto, la expectativa

en esta pregunta era que se identificara como uno de los mayores retos a que se han enfrentado en este periodo. La necesidad de aumentar el gasto municipal (que representa solo en torno al 11% del gasto público total) ha sido una reivindicación tradicional del municipalismo, así como la activación de reformas que les permitiera contar con más medios para poder responder a un mayor número de demandas.

Esta llamativa dicotomía entre municipios puede obedecer a varias razones. Por un lado, la situación económica de los consistorios municipales ha sido muy variada en los últimos años. Junto a municipios con situaciones financieras muy saneadas se encuentran otros justo en el extremo opuesto. Tras la crisis económica y financiera de 2008, muchos de ellos tuvieron que entrar en planes de ajuste, equilibrio y saneamiento para sus haciendas, una situación de la que solo han salido recientemente. Nuestra muestra de ayuntamientos recoge esta variedad. Pero junto a ello también hay que mencionar el hecho de que, en términos generales, en el momento inicial de la crisis los municipios se encontraban en una buena situación. El crecimiento económico de los últimos años los había llevado a incrementar la parte de sus ingresos procedente de recursos propios (impuestos y tasas) y la relajación y después suspensión de las reglas fiscales -*regla de gasto*- les ha permitido invertir sus superávits en actuaciones con las que atender los efectos de la COVID-19.

Otras medidas tomadas por el gobierno central durante los primeros meses de la pandemia se encaminaron en la misma dirección, como el crédito extraordinario de 275 millones de euros para el apoyo a los servicios de transporte público de titularidad de entidades locales. Y las modificaciones al presupuesto que pasaron y se aprobaron por muchos plenos municipales permitió reordenar las partidas de gasto para adaptarse mejor a los problemas específicos y necesidades del territorio.

De enorme interés resulta también el énfasis que se hace a la falta de capacidad reguladora y de competencias de los municipios para lanzar algunas acciones. Estamos aquí ante un obstáculo que tiene que ver con la posición institucional del gobierno local en el sistema de gobierno multinivel de nuestro modelo de descentralización. Este nivel de gobierno tiene unas competencias exclusivas que le han sido transferidas por el nivel central o el autonómico y otras competencias generales (también conocidas como “competencias impropias”) que ejerce desde una posición institucional más débil (Navarro y Velasco, 2016). Una infinidad de servicios se han desarrollado a partir de esta competencia general de complemento de la acción de otros niveles de gobierno, como la educación no reglada (escuelas de música, centros de adul-

tos, escuelas infantiles 0-3), la atención a mayores o las políticas activas de empleo. Algunos estudios cifraban el coste total de desarrollo de competencias "impropias" en el 27% del presupuesto municipal (Vilalta, 2011). Pero, en la actualidad, el desarrollo de nuevas acciones en ámbitos como éstos se encuentra con fuertes controles creados para garantizar la sostenibilidad financiera y la no duplicidad de servicios de los de otra Administración pública (art. 7.4 LBRL) a partir de la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Es en este terreno donde se encuentran los mayores frenos a algunos planes locales para los que se cuenta con recursos y capacidad técnica pero no con la capacidad competencial. Esta falta de legislación facilitadora representa un serio desafío a la acción municipal.

En cuanto a la forma en que se produce la *colaboración con otras Administraciones públicas* como posible obstáculo para una gestión eficaz, nuestros entrevistados lo consideran, en promedio, menos relevante que los descritos hasta ahora, pero no por ello deja de tener incidencia. Para la mayoría de los municipios (57%) la escasa colaboración con otras Administraciones públicas no ha emergido como un obstáculo en la gestión de la crisis. Sin embargo, esta percepción no es compartida por todos y, en dos municipios, la falta de entendimiento con otros gobiernos sí ha representado una barrera importante para la puesta en marcha de medidas con las que afrontar la pandemia; mientras que, en otros cuatro, esta falta de coordinación se identifica también como un desafío, aunque no muy relevante. Algunos responsables municipales nos relatan, además, que desde la alcaldía se dejaron al margen las diferencias que, en condiciones normales, se mantienen con la Administración autonómica, en especial durante el primer estado de alarma. Esta posición contribuyó a una cooperación efectiva durante el confinamiento. En otros, sin embargo, se describen situaciones concretas de falta de entendimiento referidas al proceso de gestión de la vuelta al colegio. En esta materia la colaboración entre gobierno autonómico y municipal es imprescindible ya que los ayuntamientos son los responsables del mantenimiento de los centros escolares.

La dificultad de acceso a información no ha supuesto un desafío para la acción municipal. Las decisiones públicas requieren disponer de información de calidad que permitan orientar eficazmente las acciones. Ésta puede referirse a datos socioeconómicos de la comunidad local o a datos sobre la evolución de la pandemia. En uno u otro caso, su calidad y disponibilidad permiten identificar necesidades y problemas para actuar con rapidez. La falta de información no parece haber sido un problema en estos meses. Este es un hallazgo esperable si consideramos que los gobiernos locales se caracterizan precisamente por el

conocimiento preciso del territorio y la capacidad de adaptarse a sus demandas gracias a él. Los ayuntamientos (en especial los de mayor número de población que componen esta muestra) suelen tener unidades u observatorios de estudios que siguen estrechamente la evolución de los fenómenos sociales y económicos en detalle en su término municipal. La posesión de este conocimiento les ha permitido desplegar el denominado *genius of place*, expresión utilizada en los estudios sobre gobierno local para capturar la inteligencia o talento de estas democracias pegadas a la realidad, capaces de interpretar con efectividad sus demandas.

La *coordinación entre áreas municipales* tampoco ha representado un obstáculo relevante en ninguno de los municipios analizados y solo en seis municipios se declara que ha afectado en poca medida en la gestión de la crisis. Este hallazgo resulta muy positivo. En trabajos previos sobre políticas públicas que requieren una coordinación transversal entre departamentos de la organización municipal (por ejemplo, cambio climático, ODS, etc.) se había detectado una resistencia a romper las dinámicas de compartimentación del trabajo propia de las Administraciones públicas. Tradicionalmente, la división del trabajo municipal en áreas o concejalías que se plasma en una estructura administrativa ha mostrado cierta rigidez y ha representado una barrera a la coordinación. Esta coordinación, positiva en todos los ámbitos de acción local, se hace imprescindible en momentos de una crisis sin precedentes como la analizada aquí. La constatación de que, en términos generales, dicha coordinación se ha conseguido es una buena noticia.

Además de los factores propuestos en nuestras preguntas, nuestros entrevistados han identificado otras variables de interés y apuntan a temas que merecen la atención para el futuro. Nos han referido, por ejemplo, la falta de formación para afrontar situaciones de crisis. Al igual que el resto de dimensiones de la acción gubernamental, la gestión de crisis cuenta con un cuerpo de conocimiento acumulado a lo largo del tiempo obtenido de trabajos e investigaciones que han analizado estos fenómenos y han identificado las habilidades, factores y estrategias de necesaria activación en estos periodos. Contar con ese conocimiento permite afrontar con mayor eficiencia la llegada de acontecimientos de estas características y parece que aquí encontramos una debilidad en las corporaciones municipales.

Y, finalmente, también se ha hecho mención, como desafío, a la excesiva burocratización que caracteriza los procesos internos de la organización municipal. La pandemia ha obligado a acelerar el ritmo de trabajo porque las situaciones que los ayuntamientos han tenido que atender no esperan y el entorno ha

sido muy cambiante. En este contexto, los ritmos normales de la Administración resultan excesivamente lentos y de un garantismo exagerado. La repetida fiscalización interna y externa a la que es sometida la Administración municipal dificulta poder dar una respuesta más ágil. Aquí se apunta a la aplicación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público como factor determinante en la rigidez y la ralentización de los procesos. Pese a todo, la existencia de procedimientos de emergencia en la legislación y el esfuerzo redoblado por sacar adelante los programas ha permitido poder seguir actuando. Pero esta excesiva burocratización de la organización municipal se señala como una amenaza cierta en el futuro cuando haya que ejecutar las subvenciones y ayudas para la reconstrucción.

Recapitulando, los desafíos con los que se han encontrado los gobiernos municipales a la hora de poner en marcha actuaciones durante la pandemia han sido variados y relevantes. Algunos tienen que ver con debilidades estructurales que el nivel de gobierno local y su estructura administrativa llevan tiempo arrastrando, como la insuficiencia de recursos humanos y económicos o la ausencia de legislación facilitadora. Estas barreras les impiden desplegar todo el potencial de su acción. Otras, aunque en un nivel de desafío menor, apuntan a temas en los que se tiene que seguir trabajando, muy particularmente en la necesidad de articular una mejor coordinación con otros niveles de gobierno. Al fin y al cabo, la COVID-19 es un tipo de problema que debe abordarse por todos los niveles de gobierno y poniendo en práctica una efectiva coordinación intergubernamental.

2.6. ¿Hechas para quedarse? Relevancia y permanencia de innovaciones adoptadas durante la pandemia

En la literatura sobre innovación pública no se menciona la permanencia de la innovación como un atributo necesario de la misma. Tampoco su relevancia para la organización. No obstante, en el presente estudio nos hemos interesado por ello, por lo que hemos incorporado dos preguntas abiertas en el cuestionario. Las respuestas obtenidas han sido objeto de un proceso de codificación que permite extraer conclusiones comparables. La siguiente tabla sintetiza el resultado de este proceso. En ella se identifican un total de 15 innovaciones llevadas a cabo por los municipios, consideradas como las *más relevantes* por parte de los encuestados.

Código	Innovaciones más relevantes
1	Cita previa
2	Tramitación electrónica y servicios telemáticos
3	Teletrabajo
4	Protocolos y medidas preventivas
5	Banco de alimentos municipal
6	Ayudas a colectivos específicos/Acción social
7	Refuerzo servicios sociales (más personal)
8	Comité de crisis/ Servicios de coordinación intermunicipales
9	Canales de comunicación con la ciudadanía
10	Dinámicas de trabajo entre grupos municipales
11	Desinfección vía pública
12	Suministros (mascarillas, tabletas, etc.)
13	Adecuación intensidad luminosidad farolas
14	Protocolización procesos de información y coordinación
15	Acuerdos multi-actor

Tabla 3: Innovaciones más relevantes implementadas en los municipios. Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del cuestionario.

En primer lugar, si analizamos la información en función del ámbito de innovación, observamos que las iniciativas más relevantes han sido de *tipo organizativo* y, dentro de éstas, sobre todo, de *carácter estructural*. Como se recordará, estas últimas son aquéllas que inciden en la creación o mejora de las unidades administrativas, el funcionamiento interno de la organización, y/o la prestación de servicios municipales. Entre los ejemplos señalados por los encuestados se encuentran la elaboración de protocolos y el establecimiento de medidas preventivas. También la constitución de unidades específicas para gestionar la respuesta municipal, como la creación de un comité de crisis o el establecimiento de servicios de coordinación intermunicipales.

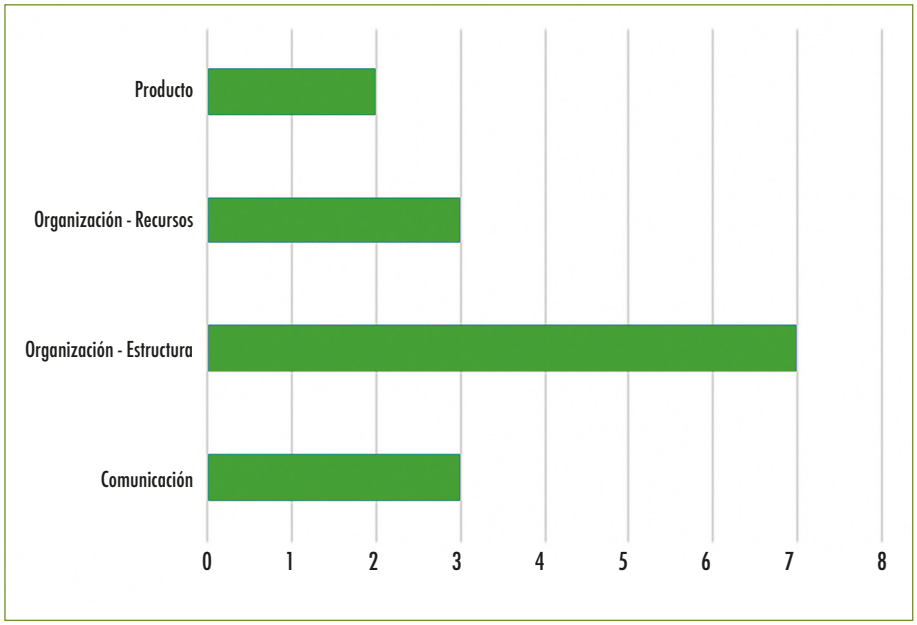

Figura 5: Ámbitos de innovación más relevantes. Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del cuestionario.

Ahora bien, entre todas las anteriores destacan de forma significativa las medidas que han facilitado los procesos de digitalización, tanto en lo que se refiere a la prestación de los servicios (por ejemplo, la cita previa y la tramitación electrónica), como a la introducción del teletrabajo de los empleados públicos municipales. La organización ha tenido que adaptarse a las singularidades de la pandemia, obligando a buscar fórmulas que permitieran gestionar la acción municipal a distancia y lo ha hecho, además, de forma generalizada. De hecho, más de la mitad de los casos han indicado como innovaciones más relevantes las que tienen que ver con la digitalización.

En este sentido, hay que reconocer una cierta ventaja de la Administración local española, especialmente de los municipios más grandes, que ya tenían cierto músculo en este ámbito gracias a las políticas emprendidas por el gobierno central para el desarrollo de la administración electrónica (González Medina, 2020). La aprobación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos preparó el camino, al suponer el reconocimiento del derecho a interaccionar electrónicamente con las Administraciones públicas. La norma, hoy derogada por la Ley 39/2015, de 1

de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que recoge sus principios, sentó las bases de este proceso.

Por otra parte, las innovaciones en el ámbito de la organización también incluyen la *movilización de recursos* por parte de los ayuntamientos, referidos tanto al reforzamiento del personal de servicios sociales como a la activación de programas de ayudas dirigidas a colectivos específicos o en situación de vulnerabilidad como consecuencia de la pandemia. Algunos ejemplos son las ayudas a pequeñas empresas y autónomos, especialmente en los sectores del comercio y la hostelería. También las ayudas para el pago de las tasas de bachillerato y la EvAU o del Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI). Sin embargo, también hay que señalar que este tipo de actuaciones han sido señaladas como innovaciones relevantes en un menor número de casos.

Otro de los ámbitos de innovación relevantes es el de la *comunicación*, que tiene que ver con la creación o mejora de canales de información y con la intensificación de relaciones con otros agentes. Se trata de un ámbito directamente relacionado con la noción de gobernanza. Además de mejorar los canales de información, principalmente a través de la web municipal y las redes sociales, varios municipios han hecho referencia a la organización las nuevas dinámicas de trabajo entre grupos municipales o al establecimiento de acuerdos multi-actor entre todos los partidos políticos, sindicatos, asociaciones empresariales y sociales.

Por último, en cuanto a las innovaciones referidas a la *producción de bienes o servicios*, destacan acciones relacionadas con el suministro de material sanitario y de tabletas para escolares en situación de necesidad, o el reforzamiento de la acción social de los municipios (por ejemplo, el reparto de medicamentos y de alimentos).

El segundo de los aspectos por el que nos interrogábamos era la *permanencia* de las innovaciones o, dicho de otro modo, en qué medida estas innovaciones habían llegado para quedarse. Por ello, hemos preguntado a los municipios que indicasen cuáles de las innovaciones consideradas relevantes permanecerían, a su juicio, en la organización tras la crisis. La figura 6 refleja los resultados de esta pregunta. En ella, aparecen en color verde las que consideran que permanecerán.

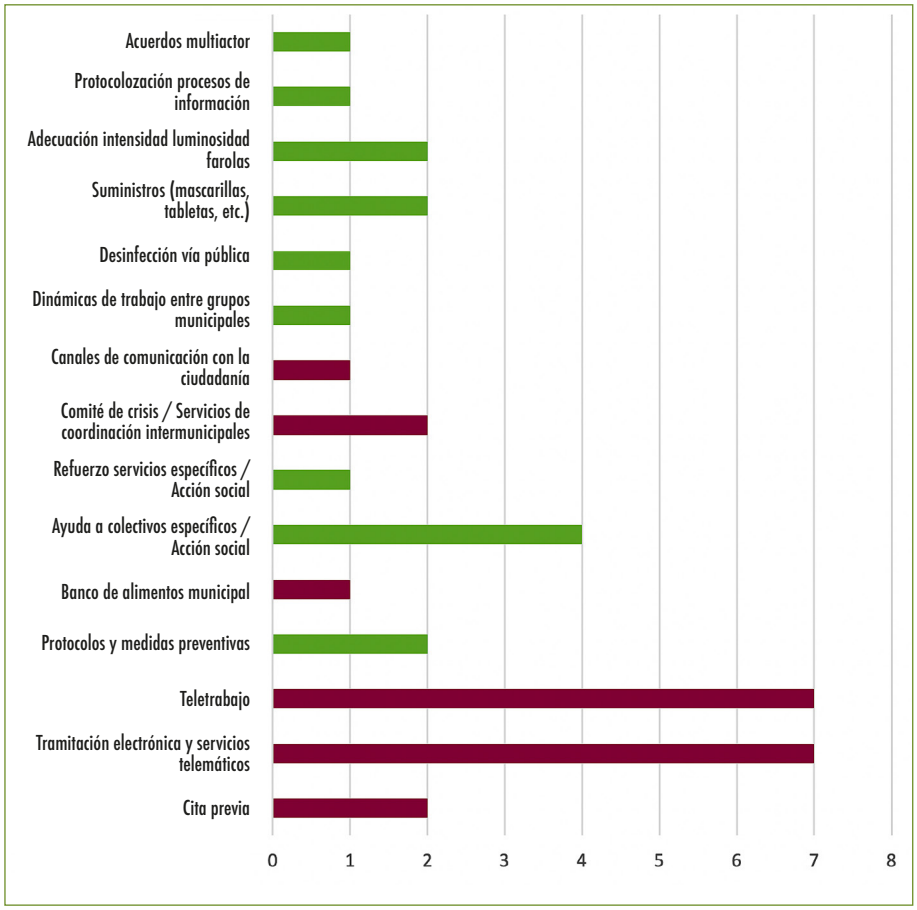

Figura 6: Permanencia de las innovaciones más relevantes implementadas por los ayuntamientos. Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del cuestionario.

El resultado es interesante y ofrece una primera impresión del enorme impacto que ha tenido la COVID-19 en los ayuntamientos en términos de innovación. Prácticamente la mitad de ellas "se quedan". Sin embargo, destacan de forma significativa las que tienen que ver con la digitalización (teletrabajo, tramitación electrónica y servicios telemáticos), seguidas, aunque en menor medida y de forma menos generalizada, las ayudas a colectivos específicos y la acción social. Por último, también consideran que permanecerán aquéllas que facilitan las dinámicas de gobernanza entre actores y destinatarios de los servicios, como, por ejemplo, la comunicación entre las diversas áreas municipales, los canales de comunicación con la ciudadanía y las estructuras de coordinación tanto interna como intermunicipal.

3. Medidas municipales ante la COVID-19

3.1. Introducción

La actuación de los gobiernos municipales durante estos primeros meses de pandemia ha sido rica y diversa. Las Administraciones locales han actuado en múltiples planos para dar respuesta a las circunstancias extraordinarias a las que la COVID-19 les ha sometido. En el plano organizativo, tal y como se ha visto, se han transformado las formas de trabajo al transitar a un modo no presencial. En el plano sustantivo de las políticas y servicios públicos se ha actuado con acciones nuevas o adicionales en los ámbitos social, educativo, de promoción económica, de salvaguarda de la seguridad y de cuidado de la infraestructura de la ciudad.

Esta segunda parte del estudio recoge y analiza las medidas tomadas a lo largo de ocho meses (marzo-octubre) a partir de una base de datos propia, con información recogida de los sitios *web* de los ayuntamientos que conforman la muestra de este estudio (ver Anexo I). Los portales *web* municipales han estado especialmente activos en estos meses en la difusión de iniciativas para poder llegar a la población objetivo. Las secciones de noticias o de actualidad han dado cuenta precisa de las medidas que se iban adoptando, lo que hace que esta fuente de información cuente con dosis adecuadas de validez para el análisis.

En total se han recogido, codificado y analizado un total de 1286 medidas de 30 municipios. Para superar el enfoque meramente descriptivo de estas acciones, las medidas se han agrupado en 4 bloques respondiendo a la tipología NATO (Howlett, 2011; Navarro, 2020) de instrumentos de políticas públicas. Se trata de una de las tipologías más empleadas para clasificar las decisiones de los gobiernos y que permite avanzar en el análisis y extraer conclusiones a partir de la observación sobre cómo se distribuyen las medidas entre los diferentes grupos.

El acrónimo NATO responde a la inicial (en inglés) de cada tipo de intervención pública: "N" por nodalidad o información (*Nodality*), "A" por autoridad (Authority), "T" por transferencias (*Treasure*) y "O" por organización (*Organization*). Cada instrumento supone la activación de un específico recurso de gobierno, de una especial técnica o medio de intervención para implementar políticas públicas y perseguir objetivos colectivos. Una medida de *información* activa el

recurso gubernamental de ser el nodo desde el que fluye información valiosa para alcanzar metas. En una medida de autoridad contemplamos la *capacidad coercitiv*a estatal para disciplinar comportamientos. Activar recursos económicos a través de *transferencias* pone en funcionamiento la poderosa maquinaria de la hacienda pública y su enorme capacidad de dotar de bienestar a sus destinatarios. Y en un instrumento de *organización* contemplamos la facultad de la estructura político-administrativa de los gobiernos de reorganizarse para acercarse más eficazmente a los fines que persigue. Entre todos conforman los medios a través de los cuales los gobiernos intentan modelar la vida de los ciudadanos, dándoles información para que actúen en un determinado sentido, disciplinando sus comportamientos, transfiriendo bienestar u organizándose para actuar más eficazmente. Que los gobiernos hagan más énfasis en unos que en otros nos da información valiosa sobre la caracterización de sus estrategias o sobre las circunstancias que rodean una situación o periodo concreto. La tabla 4 presenta la agrupación de las actuaciones municipales en este periodo de pandemia conforme a dicha tipología.

Información	Autoridad	Transferencia	Organización
Campañas de información (desescalada, datos de la pandemia en el municipio, servicios del ayuntamiento) Atención a la ciudadanía (resolución de consultas: economía y empleo) Campañas de concienciación (quédate en casa, transporte público) Unidades de seguimiento de indicadores para el desconfinamiento Líneas de teléfono para información Elaboración de Planes de Seguridad para el Turismo Asistencia jurídica gratuita	Cierre de centros y residencias de mayores Suspensión de actividades educativas, deportivas, de ocio Ampliación de las zonas peatonales y terrazas Extensión de zonas 30 Suspensión de fiestas Suspensión de mercadillos municipales Medidas respecto a la actividad comercial en el municipio	Ayudas sociales Ayudas a la vivienda Ayudas a autónomos y pymes Exención de pago de tasas Bonificación de impuestos o retraso de su pago Reparto de material informático a estudiantes Distribución de equipos de protección a hospitales y residencias Distribución de mascarillas	Plenos telemáticos Teletrabajo Creación de grupos de trabajo, foros o pactos para diseñar estrategias de recuperación Servicios de asistencia psicológica telefónica Ventanilla única para canalizar ayudas e información Intensificación del trabajo con el tercer sector para la gestión de ayudas sociales Provisión online de servicios formativos, culturales y deportivos Planificación de tareas de limpieza Pactos y acuerdos municipales

Tabla 4: Actuaciones municipales ante la pandemia por instrumento de políticas públicas. Fuente: Elaboración propia.

3.1.1. Medidas de información

El desarrollo de estas medidas implica el uso de los recursos de conocimiento o información de que dispone el gobierno. Estos recursos son considerables pues los equipos técnicos de la Administración poseen el conocimiento experto sobre las condiciones de los ámbitos sociales, económicos, territoriales, ambientales, etc., de la realidad sobre la que operan (el municipio) y también de las relaciones de causa-efecto de determinadas acciones o conductas. Por ejemplo, para fomentar conductas con efectos positivos y disuadir de las contrarias, los gobiernos lanzan campañas de información o de concienciación. Y para recibir información o inputs de la sociedad que les sea de utilidad, ponen a disposición de los ciudadanos servicios de atención, consulta o participación. O, para operar con más transparencia y mejor rendición de cuentas, ofrecen información sobre su gestión.

Este tipo de instrumentos son esenciales a la hora de transmitir información de interés a los ciudadanos. Vienen a reemplazar a los tradicionales bandos municipales que, adaptados a las nuevas tecnologías, siguen realizándose, pues por normativa local o sectorial, muchas de las acciones y actos administrativos locales han de recoger procedimientos de información pública. Pero, más allá de la mera información, estos instrumentos pueden tener un objetivo mayor de concienciación, centrando los mensajes en los cambios de actitudes y comportamientos. Su impacto será mayor cuánto más definido sea el público objetivo.

Como administración más cercana al ciudadano, los gobiernos locales han hecho un meritorio esfuerzo en servir de correa de transmisión de las medidas emprendidas por otros gobiernos, además de las suyas propias. Para eso, han habilitado páginas web específicas, o secciones en la propia, en las que se ha recopilado y resumido la información sobre la situación de la pandemia, con datos locales, así como sobre las diferentes medidas tomadas por el gobierno central y autonómico con efectos en las comunidades locales. Y, más allá de ello, han centralizado la información sobre las actuaciones locales de cara a facilitar su acceso a la ciudadanía.

En general, todos los municipios han reforzado sus canales de comunicación, no sólo en la web municipal, sino también por medio del uso de redes sociales, abriendo nuevos perfiles, a veces específicos, para el desarrollo de actividades online de carácter cultural, deportivo o educativo.

Mención especial merece el esfuerzo que los gobiernos locales estudiados han realizado respecto a la transmisión de información por medio de la

atención telefónica desde los primeros días del inicio del estado de alarma, tanto para cuestionas propias de la Administración local como reforzada en ámbitos y/o colectivos específicos como la atención psicológica y social, sobre ayudas o de recogida de iniciativas para colaborar en los superar los efectos de la pandemia. Esta atención también ha sido activa, en la medida en que se han puesto en marcha campañas de llamadas telefónicas desde los propios servicios municipales a aquellos colectivos más vulnerables ante la COVID-19 y la pandemia: mayores en residencias, mayores que viven solos, etc.

La comunicación directa del gobierno local ha hecho aumentar la presencia de los responsables políticos locales en los medios de comunicación o, de forma directa, organizando ruedas de prensa o actividades específicas para transmitir información sobre la pandemia, acompañados de responsables técnicos o expertos externos al gobierno local. Por otro parte, se han sucedido diferentes actividades comunicativas orientadas al reconocimiento de los fallecidos o afectados por la COVID-19, a modo de homenaje, pero también de agradecimiento, tanto al personal municipal o de servicios especialmente afectados, como los sanitarios. Estas acciones de reconocimiento al esfuerzo realizado durante el confinamiento se han centrado en ocasiones en determinados colectivos, como la población infantil, por medio de actividades como certámenes de dibujos, vídeos o la descarga de diplomas de agradecimiento; también en la población en residencias, por ejemplo, por medio de la compilación de fotos o vídeos realizados desde casa durante el confinamiento.

Del estudio de actuaciones informativas realizadas, se observa que se ha prestado especial atención al apoyo al comercio local, siendo objeto de diferentes campañas de información y promoción, en diferentes formatos como guías, catálogos y mapas, sobre todo de aquellos que ofrecían servicio a domicilio. En este sentido, hay que destacar las diferentes actuaciones de difusión de medidas que se han realizado de cara a fortalecer la economía local por medio de la puesta a disposición de servicios telefónicos específicos para pymes, comercios, hostelería, etc., así como la edición de guías específicas para sus propietarios y empleados, referidas a diferentes aspectos como ayudas (locales u otras), cursos, información en función de las condiciones de las fases de desescalada; recomendaciones higiénico-sanitarias, etc. Por otro lado, se han encontrado, también, campañas orientadas a los consumidores, en especial, sobre los riesgos del comercio electrónico, así como incluso para evitar la mala información sobre la evolución de la pandemia. Igualmente, se han recogido diferentes campañas de asesoramiento sobre temas relacionados con el alquiler.

Los servicios municipales han ido orientando su actividad a un formato no presencial, lo que les ha motivado no sólo a ofrecer sus actividades *online* (culturales, deportivas, educativas) sino también a reforzar la información sobre las mismas, realizando guías u otras actividades de comunicación, como nuevas webs o canales y perfiles en redes. En muchos municipios se han editado guías específicas por colectivos, en los que se incluían tanto los comportamientos permitidos y prohibidos en las diferentes fases del estado de alarma, como recomendaciones higiénico-sanitarias para la prevención de la enfermedad, especialmente entre jóvenes, mayores, familias con hijos, etc. En cuanto a campañas de carácter ambiental, se han recogido en guías específicas para el manejo de residuos y la prevención de los mismos, sobre todo en relación a los derivados del uso obligatorio de mascarillas. Todas estas campañas han complementado a las que, periódicamente o en función de las fases de la desescalada, se iban haciendo de un modo generalista.

3.1.2. Medidas de autoridad

Las medidas de autoridad activan la capacidad estatal de disciplinar conductas, imponiéndose de forma coercitiva sobre las voluntades individuales. Aquí estamos en presencia del uso de la regulación de tipo *command-and-control*, es decir que 1) ordena que un comportamiento se adecue a unas determinadas pautas; 2) controla que esto se produce; y 3) sanciona en caso de incumplimiento. La autoridad es el instrumento más antiguo de entre todos los que activan los gobiernos. El Estado regulador es previo al Estado de bienestar y aún más tarde en el tiempo ha llegado la generalización de los instrumentos de información en la gama de intervenciones públicas.

Emplear el recurso de autoridad tiene algunas ventajas y también varios inconvenientes. Entre las ventajas se encuentra, muy particularmente, la de la predictibilidad de los resultados que se obtienen y el bajo coste de su implementación. Si están bien diseñadas y cuentan con aceptabilidad social (o, en caso de no tenerla, se apoyan sobre un buen sistema de controles y sanciones), las medidas de autoridad tienen la capacidad de dotar de un alto grado de seguridad y expectativas a la consecución de objetivos. Dándose estos requisitos, por ejemplo, a la orden de no superar un límite de velocidad o la de imponer el cierre de un espacio le seguirá el efecto perseguido (reducción de velocidad o cierre de espacios respectivamente) y el impacto buscado (reducción de la contaminación o mayor seguridad para los ciudadanos). Esta predictibilidad no la encontramos de una forma tan directa en la aplicación de otros instrumentos. Una medida de transferencia como, por ejemplo, una

subvención para impedir la exclusión social de un individuo o grupo, no siempre asegura que éstos salgan de la pobreza. Pero las medidas de autoridad cuentan también con inconvenientes. Su inflexibilidad es la más relevante. El hecho de que se impongan de forma lineal, sin reconocer circunstancias individuales, tiene costes.

Durante la pandemia, los ayuntamientos han adoptado algunas medidas de autoridad, pero las que han tomado haciendo uso de su autonomía han sido escasas. El hecho de que la crisis se haya gestionado fundamentalmente a través del estado de alarma declarado por el gobierno central ha llevado a que las medidas de autoridad las haya decretado fundamentalmente este actor. Los gobiernos municipales, en cumplimiento las órdenes de la autoridad competente del estado de alarma y las disposiciones de su declaración se han dedicado a implementarlas.

Las primeras datan del 6 de marzo, fecha en los ayuntamientos comenzaron a ordenar el cierre temporal de los centros municipales de mayores por orden de la Comunidad de Madrid y la suspensión de las actividades dirigidas a este colectivo, que habitualmente se organizan en centros de Servicios Sociales. También, en esos días iniciales de la pandemia se cerraron algunos polideportivos al haberse detectado casos positivos de COVID-19 entre los trabajadores o los usuarios. El 9 de marzo el Gobierno de la Comunidad de Madrid decretó la suspensión de toda la actividad educativa a partir del 11 de marzo y, en correspondencia con esta orden, los gobiernos locales cerraron las escuelas municipales infantiles, de música y danza, polideportivos, bibliotecas, museos. Del mismo modo, se suspendieron las actividades culturales, deportivas o de ocio que se iban a celebrar en los días siguientes, se cerraron los mercadillos y se cancelaron las fiestas y actos representativos. Algunos ayuntamientos comenzaron también a cerrar los parques, las áreas de juego infantiles y otros espacios municipales al aire libre.

El 14 de marzo se declaró el estado de alarma por el gobierno central decretando, para todo el territorio nacional, la limitación de libertad de circulación de personas y el cierre de la actividad comercial, equipamientos culturales, establecimientos y actividades de hostelería y restauración y otras adicionales. Los consistorios adoptaron algunas medidas adicionales como la suspensión de los servicios de estacionamiento regulado, el cierre de parques o la ampliación de los servicios de carga y descarga junto a edificios de servicios esenciales.

En la última semana de abril se relajó el confinamiento y el gobierno central permitió la salida a menores de 14 años acompañados de sus padres en unas

franjas horarias, y, unos días después, la del resto de grupos de edad. A estos anuncios le siguió la acción de algunos ayuntamientos que decidieron reabrir los parques y las zonas verdes para permitir su disfrute durante las salidas. Otros optaron por no abrir parques en este momento sino por peatonalizar algunas vías urbanas para facilitar el paseo sin aglomeraciones y respetando la distancia social. También se tomaron medidas de calmado de tráfico, como reducir la limitación de velocidad en el centro del núcleo urbano a 30 km/hora para hacerlo así más compatible con la actividad peatonal.

Con la llegada de la nueva normalidad y las restricciones generales sobre aforos en hostelería, con frecuencia se realizaron modificaciones de la normativa municipal que regulaba la hostelería y el comercio. Ejemplos de estas acciones son la ampliación de la extensión de las terrazas de bares y restaurantes o la flexibilización de normativa para que el pequeño comercio traslade su actividad al exterior.

También empezamos a ver desde inicios de mayo, de forma gradual, la reapertura de los puntos limpios municipales y la reanudación del servicio de estacionamiento regulado en algunos municipios. Y, a medida que avanzaba el mes, servicios como bibliotecas, mediatecas y archivos reanudaban parcialmente su actividad con cita previa. Se reabrieron las instalaciones deportivas al aire libre, como las pistas de atletismo, y se generalizó la apertura de parques. La actividad de los mercadillos también comenzó a reanudarse.

A partir de los inicios de junio, algunos ayuntamientos comenzaron a reabrir los polideportivos municipales (algo más tarde las piscinas) con reducción de aforos. Se trataba fundamentalmente de transformaciones en los espacios y en las instrucciones de uso para permitir su disfrute con garantías de seguridad sanitaria. Igualmente se reactivaron a partir de este momento los servicios públicos de alquiler de bicicletas. Por estas fechas también se tomaron las decisiones de suspender fiestas y actos deportivos (fundamentalmente carreras) que iban a tener lugar en los meses siguientes.

Con la llegada del verano se implementaron acciones conectadas con estas fechas. Algunos gobiernos locales decidieron mantener una oferta reducida de escuelas de verano de día, también se abrieron las piscinas municipales en casi todos los municipios, con normas de uso específicas. Los horarios nocturnos de algunos parques públicos se redujeron para evitar reuniones masivas de jóvenes.

Tras el verano comenzó la planificación y actuación para la vuelta al cole, acción en la que los municipios tienen un papel relevante por su responsabilidad

en el mantenimiento de los centros escolares. En este contexto, los gobiernos municipales disciplinaron las nuevas condiciones de limpieza y desinfección de estos espacios.

3.1.3. Medidas de transferencia

Las medidas de transferencia económica se apoyan sobre los recursos financieros de las haciendas públicas y el éxito de su activación descansa en la capacidad de los gobiernos de recaudarlos y de distribuirlos. Aunque este tipo de instrumentos engloba tanto las transferencias que se producen desde los individuos o empresas hacia los gobiernos (impuestos, tasas) como los que van desde los gobiernos hacia los particulares (ayudas, subvenciones, bonificaciones o exenciones fiscales), aquí nos centraremos en estas últimas pues son las que más se han activado en la gestión de la crisis. La voluntad de afrontar necesidades de los colectivos más afectados por la pandemia ha llevado a que las autoridades locales hayan hecho un uso muy extenso de este instrumento de políticas públicas.

Este tipo de acciones se adoptaron a lo largo de todo el periodo. Desde el comienzo de la crisis se constató que uno de sus principales efectos iba a ser la emergencia social derivada de la paralización de la actividad económica y del confinamiento. Por un lado, emergieron las demandas de los colectivos más vulnerables y, por otro, hubo que atender las necesidades de empresas y autónomos que se enfrentaban a situaciones económicas complicadas por el cese de su actividad.

En primer lugar, para atender el primer grupo de demandas se pusieron en marcha numerosas acciones. Se garantizaron las becas comedor para niños en situación vulnerable a pesar de la suspensión de las clases presenciales. Se reforzó la acción de los comedores sociales, alterando su prestación a modo de reparto diario de comida. Se prestó atención las familias y mayores en situación de vulnerabilidad apoyándoles en varios frentes. En el ámbito de la vivienda se aumentaron las subvenciones para el alquiler a empresas municipales de la vivienda, se han rebajado los alquileres o eximido del pago en algún periodo. En el ámbito educativo los municipios han apoyado la digitalización de menores escolarizados mediante la entrega de ordenadores, tablets y routers a niños sin recursos para que pudieran realizar sus tareas escolares.

El reparto a domicilio de alimentos y otros productos (higiene, etc.) para familias vulnerables se fue sustituyendo por prestaciones económicas y tarjetas de ayudas sociales para conseguir el mismo fin. Y el reforzamiento de la

colaboración con entidades sin ánimo de lucro (Cáritas, Cruz Roja) ha permitido actuar con más eficacia y eficiencia por el conocimiento que estas organizaciones tienen sobre cómo actuar en estas circunstancias. Las subvenciones a estas organizaciones del Tercer sector han crecido exponencialmente en este periodo.

Abordar las crecientes necesidades en este ámbito ha sido posible gracias al aumento de los fondos para la realización desde Servicios Sociales, que han visto acrecentadas sus partidas con modificaciones de los presupuestos municipales. En este sentido, los municipios reconocen un esfuerzo extra realizado para la agilización de tramitación de ayudas de emergencia social y energética.

En segundo lugar, los gobiernos locales han dirigido algunas de sus estrategias a empresas, microempresas y autónomos. Por un lado, sus competencias en materia tributaria les ha permitido aplicar bonificaciones en distintos tributos (IBI, IAE, IVTM) y rebajar o suprimir algunas tasas, como la tasa de veladores y terrazas o la tasa de recogida de basuras al comercio. O han procedido a la devolución de tasas del periodo en que los hosteleros han visto interrumpida su actividad.

En este eje de actuación, también han agilizado el pago a proveedores para contribuir a paliar los problemas de las empresas que suministran a los consistorios y han realizado convocatorias de ayudas para trabajadores por cuenta ajena, comerciantes y trabajadores por cuenta propia de la localidad. Han ofrecido, además, ayudas para que empresas y autónomos puedan hacer frente a los costes de alquiler de naves y locales. De esta forma han querido contribuir a fomentar el mantenimiento y recuperar el empleo en empresas y apoyar al comercio local. Y, como medida de complemento para el sector del comercio, algunos ayuntamientos han hecho entrega de cañones de ozono a los comercios locales para la desinfección de sus instalaciones.

En los momentos iniciales de la crisis estas ayudas al sector productivo local se habían adoptado de forma aislada, pero a partir de abril, las corporaciones municipales empezaron a adoptar una estrategia integral y asistimos a la aprobación de instrumentos de planificación con diferentes denominaciones: plan municipal de recuperación económica, plan de inversión, pacto por el impulso, plan de reactivación económica y social.

Un tercer grupo de medidas de transferencia se dirige a los trabajadores de la propia organización municipal. Aquí encontramos iniciativas como permisos retribuidos de algunos días a empleados municipales con niños menores o

gratificaciones especiales (económicas o de otro tipo) para los trabajadores municipales esenciales que prestaron sus servicios durante la pandemia.

Finalmente, un gran número de transferencias se han producido en forma de entrega de material de protección a diferentes colectivos o a toda la población. En este ámbito ha sido muy común el suministro o donación de material sanitario a hospitales, residencias de mayores cuando estos materiales eran escasos y había que priorizar colectivos. Para este fin, ha habido una colaboración muy estrecha con los voluntarios para la fabricación o entrega del material. En un periodo posterior, se ha generalizado la entrega de mascarillas para algunas actividades como el uso del transporte público o a la población en general.

3.1.4. Medidas de organización

El análisis de las medidas de organización da cuenta de cómo los gobiernos locales han moldeado su propia arquitectura y/o la provisión de los servicios públicos. En el caso de los municipios analizados, la variedad de medidas adoptadas se ha dirigido principalmente a 1) adaptar la organización a la provisión de servicios de manera telemática, 2) reforzar la comunicación con la ciudadanía, y 3) articular la cooperación y coordinación entre actores. En términos comparados, se trata de la categoría de la clasificación NATO que aglutina un mayor número de actuaciones. Aproximadamente el 35% de las medidas desplegadas por los ayuntamientos son instrumentos de organización.

Esta información es interesante teniendo en cuenta que las Administraciones locales son organizaciones burocráticas. Como es sabido, los principios burocráticos de Weber privilegian el mantenimiento de rutinas (estandarización de procesos), por lo que este tipo de organizaciones suelen ser poco reactivas. Además, promueven la resistencia a los cambios debido a que su objetivo principal es la previsibilidad de la actuación pública (seguridad jurídica). Sin embargo, la pandemia ha sido un evento disruptivo y sin precedentes, que ha motivado la necesaria transformación de los ayuntamientos y de su acción, viéndose obligados a modificar, en cierta medida, su ADN organizativo. Estos han sido capaces de reaccionar adaptando tanto su funcionamiento interno como su desempeño externo a las nuevas circunstancias. Veamos, a continuación, qué es lo que han hecho.

Las primeras medidas de naturaleza organizativa empezaron a despegarse antes de que el gobierno central decretase el estado de alarma. Entre

el 9 y el 13 de marzo los ayuntamientos implementaron medidas a nivel interno, como la constitución de estructuras de seguimiento, coordinación y de prevención para gestionar las decisiones frente al coronavirus. También fomentaron el teletrabajo, flexibilizando el horario y los turnos de los trabajadores municipales para facilitar la conciliación y dotándoles de equipamiento para tal fin.

Entre los instrumentos organizativos de carácter externo destaca el reforzamiento de la atención a la ciudadanía bien habilitando nuevos canales (teléfono y correo electrónico) o aumentando el número de efectivos. También se organizaron nuevos servicios y medidas de apoyo a colectivos vulnerables como, por ejemplo, el reparto de comida a domicilio para mayores. Otro ejemplo son los programas de entrenamiento desde casa ante el cierre de los centros deportivos. Es importante señalar que, además, gran parte de estas medidas se llevaron a cabo en colaboración con otros agentes, lo que implicó un trabajo extraordinario para los ayuntamientos en términos relacionales.

Otras medidas se encaminaron a adaptar la provisión de servicios no en términos sustantivos, pero sí en términos procedimentales. Por ejemplo, se elaboraron protocolos, se retrasó el pago de impuestos y tasas municipales (IBI, IVTM, IAE), se modificaron los horarios de algunos servicios (por ejemplo, de las líneas de autobús), se suprimió la obligatoriedad de sacar tickets en las zonas de aparcamiento. Además, se limitó la atención a la ciudadanía a casos urgentes y a trámites obligatorios. Fuera de estos casos se promovió la realización de los trámites por vía telemática. Para organizar la atención presencial con carácter limitado se elaboraron, a su vez, planes laborales con jornadas alternas para los trabajadores municipales.

Durante los meses del confinamiento, hubo servicios que se intensificaron especialmente como, por ejemplo, la desinfección de la vía pública y del mobiliario urbano; la atención a dependientes (SAD); o las medidas contra la violencia machista. De hecho, mayores y víctimas de violencia de género son colectivos a los que se dirige un importante número de actuaciones específicas. También se desarrollaron los servicios que perseguían mantener en forma a las personas en sus casas y el acceso los programas educativos y de lectura, generando contenidos (tutoriales, videocuentos, etc.), así como oportunidades de interacción (lecturas activas, videollamadas, etc.) a través de redes sociales como YouTube o Facebook. Algunos de los destinatarios específicos de estas medidas fueron los niños y jóvenes, así como las familias, para quienes se elaboraron programas de entretenimiento virtual y contenidos formativos (por ejemplo, en competencias digitales). Junto a ello, y de forma

particular, se reforzaron medidas sociales de atención psicológica gratuita en caso de síntomas de estrés, ansiedad o depresión a causa de la situación de emergencia generada por el confinamiento.

Otro importante paquete de medidas organizativas se dirigió a coordinar y facilitar la interacción entre actores. Se crearon plataformas para canalizar la ayuda a los vecinos (por ejemplo, la gestión de donaciones) y voluntarios (redes de voluntariado), pero también plataformas de venta online del comercio local. Las iniciativas de participación ciudadana son numerosas. De hecho, las interacciones con la sociedad civil y con los y las vecinos han sido notables durante este periodo. También se reorganizó la prestación de los servicios por parte de las empresas concesionarias de la ayuda a domicilio (compra de alimentos, productos de higiene y recogida de fármacos) y teleasistencia para personas vulnerables. En estas tareas se colaboró estrechamente con Protección civil, Policía local, etc. Asimismo, se pusieron en marcha líneas de ayuda para colectivos específicos como pequeñas empresas, autónomos y colectivo. Estas medidas formaban parte de diversos planes contingentes, en los que se identifican las necesidades, los destinatarios de las ayudas, se asignaban los recursos y se establecían los requisitos y procedimientos.

A partir del mes de septiembre, se reforzaron algunas de las medidas lanzadas en el periodo anterior, pero lo cierto es que la mayoría de ellas se centraron en la vuelta a los centros escolares para dar respuesta a necesidades en materia de limpieza, movilidad, clases extraescolares, equipamiento tecnológico, etc.

3.2. Distribución y evolución de las medidas municipales ante la COVID-19

3.2.1. Distribución de los distintos tipos de medidas a nivel local

Las páginas previas han descrito las acciones municipales para la gestión de la crisis, agrupándolas en cuatro categorías (información, autoridad, transferencias y organización). Ello permite organizar la información referida a la acción local de este periodo en elementos que facilitan el análisis. Esta sección profundiza en dicho análisis, interrogándose por el peso relativo de cada grupo de medidas, por su evolución temporal, y por los colectivos receptores de las mismas.

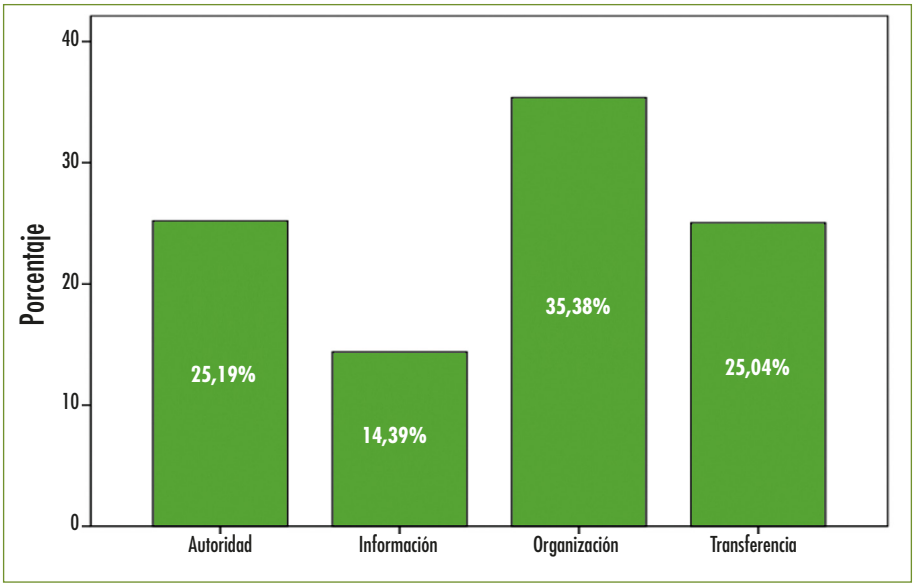

Figura 7: Acciones municipales ante la COVID-19 por tipo de técnica de intervención (clasificación NATO). Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al peso de cada grupo de medidas, el tipo de actuaciones que se ha adoptado con mayor frecuencia por los municipios ha sido de naturaleza organizativa (Figura 7), si bien la activación de estrategias ha sido generalizada y encontramos un nutrido despliegue de acciones en todas las categorías. La pandemia ha puesto a prueba muy en particular la capacidad de organización de los municipios. Un 35% de todas las actuaciones son de tipo organizativo y han proliferado tanto en lo que respecta a la forma de trabajar del personal de la estructura político-jurídica del ayuntamiento, como al refuerzo de los vínculos con otros actores públicos (otros niveles de gobierno) y privados (voluntarios, asociaciones, tercer sector) para abordar de forma conjunta y coordinada los efectos de la crisis. Así, las actuaciones de organización presentan una dimensión tanto interna como externa.

Con relación a la dimensión interna, las actuaciones de organización se han dirigido principalmente a la habilitación de canales telemáticos de asistencia o de tramitación de expedientes administrativos, así como a la promoción de coordinación con otras Administraciones y actores dentro del sector público. Con relación a la dimensión externa de la organización, buena parte de las actuaciones de los ayuntamientos se dirigieron a servir de plataforma para canalizar las ayudas provenientes de organizaciones como Cruz Roja, Protección Civil, asociaciones vecinales, profesionales o de la propia ciudadanía

3.2.2. Evolución temporal de las medidas

La evolución de las medidas presenta un patrón asociado al inicio de la gestión sanitaria de la pandemia y al ciclo de actividad económico. Se observa una concentración de las medidas en el momento inicial de la pandemia, en los meses de marzo y abril de 2020, experimentándose a partir de entonces un descenso gradual en el conjunto de medidas adoptadas por los entes locales. Esta evolución muestra una actuación responsable e inmediata por parte de los gobiernos locales (Figura 8).

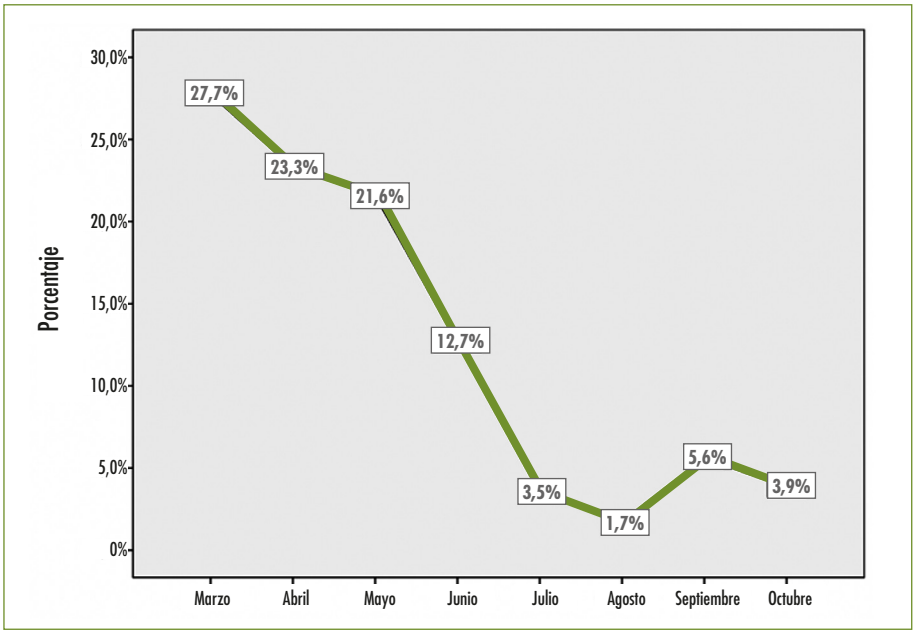

Figura 8: Evolución del número de actuaciones (marzo-octubre 2020). Fuente: Elaboración propia.

La evolución temporal muestra también una sucesión en el tiempo de las medidas que han sido adoptadas por los ayuntamientos. Inicialmente, las medidas fueron las correspondientes a la categoría autoridad (Figura 9), consistentes principalmente en hacer efectivas las disposiciones de distanciamiento y confinamiento adoptadas por las autoridades sanitarias competentes de los niveles central y regional. Junto a las anteriores, las medidas inicialmente adoptadas fueron de tipo organizativo. Durante los meses inmediatamente siguientes, en abril y mayo de 2020, las iniciales medidas de organización fueron completadas con transferencias de recursos y medidas informativas. Finalmente, a partir del mes de julio no se aprecian notables diferencias en

cuanto a la naturaleza de las medidas adoptadas. Durante mayo y junio, siguió un incremento en el volumen de medidas de autoridad en consonancia con la evolución de las medidas adoptadas por el gobierno durante el estado de alarma y el proceso de desescalada.

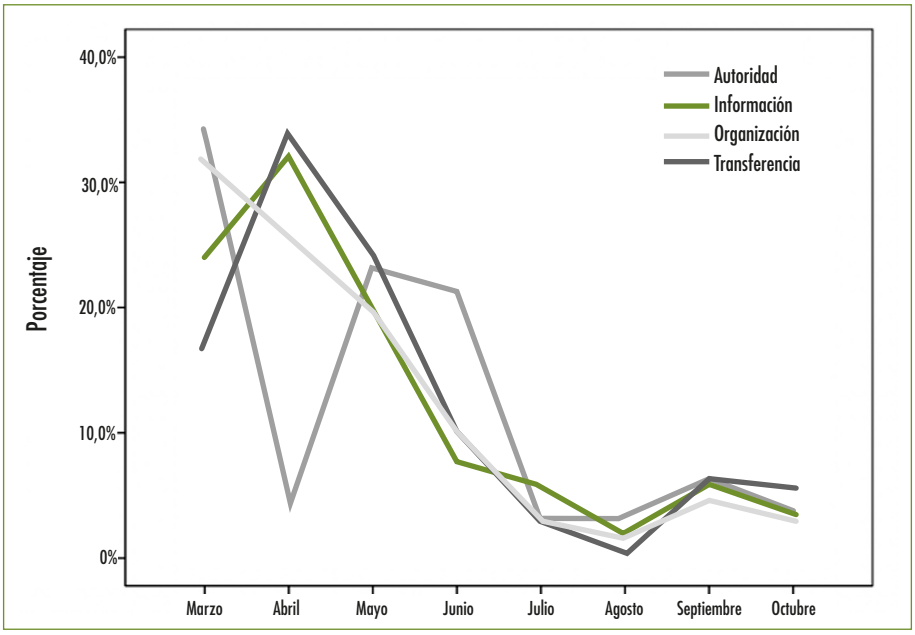

Figura 9: Evolución del número de actuaciones por tipo (marzo-octubre 2020). Fuente: Elaboración propia.

Estos resultados podrían estar afectados por la distinta cobertura temporal de las medidas adoptadas en cada uno de los municipios que, en algún caso, contemplan las adoptadas hasta julio 2020. No obstante, de manera generalizada, se aprecia una evolución similar cuando se restringe el análisis de las medidas adoptadas desde julio 2020 hasta octubre de 2020. El mayor volumen de medidas se corresponde con actuaciones de naturaleza organizativa y de ejercicio de autoridad. Se observa, además, un notable descenso de las medidas durante el periodo estival y un incremento a partir del mes de septiembre, coincidiendo con el inicio del período escolar (Figura 10). Durante este último periodo se intensifican las medidas consistentes principalmente en transferencias relativas a la inversión en el acondicionamiento de centros y de apoyo a los distintos actores del sector educativo. Son precisamente las actuaciones configuradas como transferencias aquellas que experimentan un mayor incremento entre agosto, el período donde hay una menor actuación de los municipios, y septiembre donde se invierte esta tendencia.

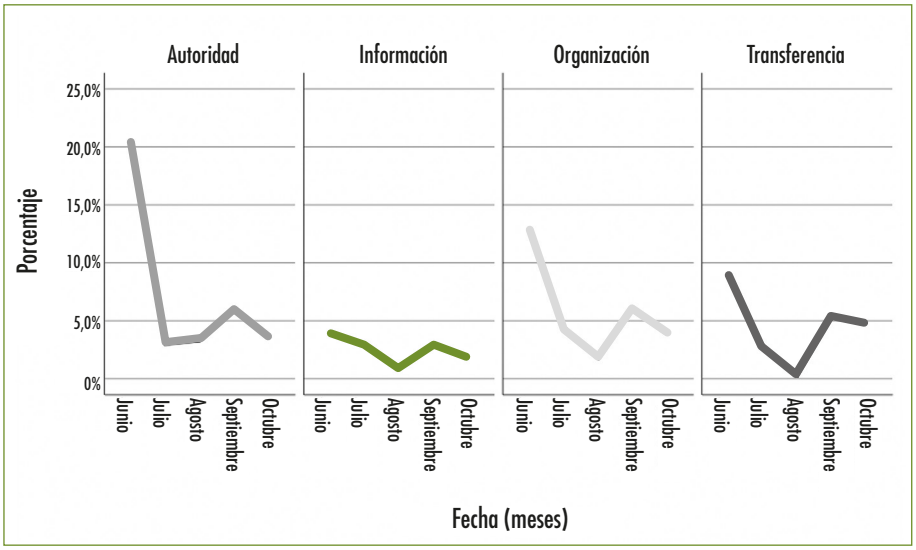

Figura 10: Evolución de actuaciones por tipo (junio-octubre 2020). Fuente: Elaboración propia.

3.2.3. Relación entre el tipo de medidas, la tipología de municipios y las fases de la pandemia

A continuación, se comparan la distribución de las medidas entre los tres grupos de municipios configurados a partir de su proximidad con relación a sus características económicas y demográficas. El primer grupo comprende los municipios de mayor población y el menor nivel de renta; el segundo está integrado por aquellos con un nivel intermedio de población y el mayor nivel de renta de la muestra analizada; y el tercer grupo está conformado por aquellos municipios de menor población y que presentan el nivel intermedio de renta de los tres grupos configurados (ver Anexo I). El análisis es de naturaleza exploratoria y no paramétrica, pero permite identificar diferencias y similitudes con relación a la reacción de los municipios en la gestión de la pandemia.

Los resultados sugieren una mayor o menor heterogeneidad en el comportamiento de los municipios en función del tipo de actuaciones (Figura 11). La mayor homogeneidad se corresponde con las actuaciones de información, donde los municipios analizados presentan valores coincidentes en cuanto al número de actuaciones de información sobre la pandemia o la disponibilidad de servicios. Incluye información sobre servicios no necesariamente prestados por los entes locales para paliar los efectos de la pandemia como, por

ejemplo, actuaciones de asociaciones o programas de asistencia económica o de otra naturaleza prestadas por otras Administraciones públicas. También, en el caso de las actuaciones de autoridad, se aprecia una convergencia en cuanto a los tres grupos de municipios analizados, evidenciando la coordinación entre las Administraciones territoriales a fin de hacer efectivas las decisiones relativas principalmente a la limitación de la movilidad. En este grupo se contienen las medidas dirigidas a las restricciones o cierre de lugares públicos, como parques o la suspensión de eventos (por ejemplo, las celebraciones por las fiestas locales).

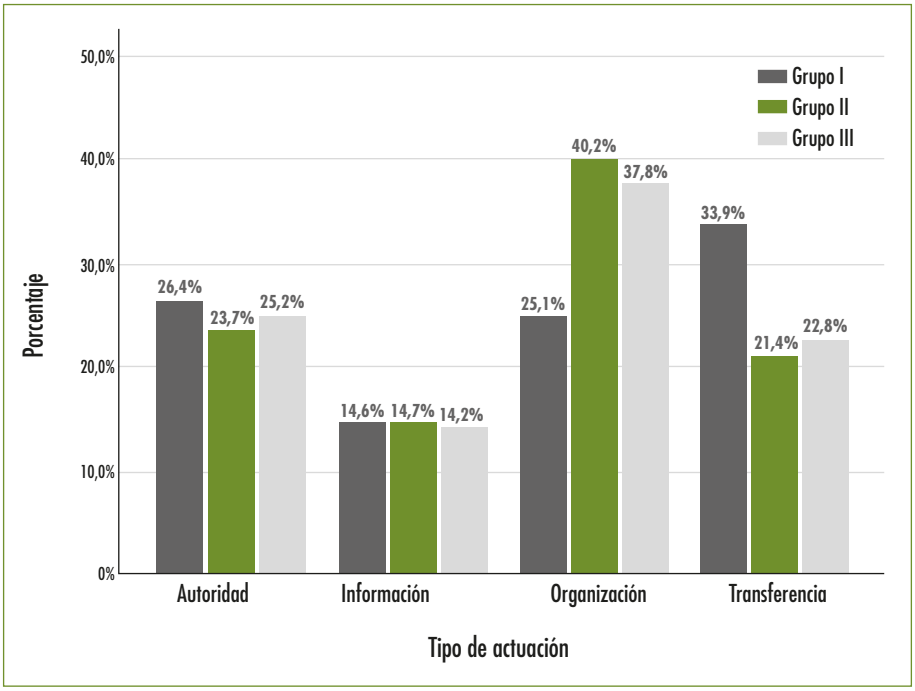

Figura 11: Distribución de actuaciones por grupo de municipio. Fuente: Elaboración propia.

Por el contrario, las actuaciones relacionadas con la organización y las transferencias presentan la mayor heterogeneidad. En el caso de las actuaciones de organización, la mayor frecuencia se concentra en aquellos municipios con un mayor nivel de renta y un tamaño intermedio en términos de población, si bien las diferencias con el grupo de menor población son muy reducidas. Este escenario en el que los porcentajes de actuaciones ligadas a la organización se concentran en los municipios menor poblados pueden ser debidas a distintas razones. La concentración de un mayor volumen de actuaciones de organización en municipios pequeños e intermedios puede deberse al menor

desarrollo de estructuras institucionales de coordinación y colaboración respecto a los municipios de mayor tamaño, que poseen una mayor densidad institucional. Otro factor que podría estar detrás de estas diferencias es la mayor coordinación que se produce en los municipios de menor tamaño con asociaciones del Tercer sector.

Finalmente, el mayor número de actuaciones de transferencia se concentra en los municipios de mayor población y con el menor nivel de renta per cápita. Este escenario es compatible con una adecuación de los entes locales a las mayores necesidades que se derivan de los distintos niveles de renta en la población. Con relación al volumen de medidas adoptadas por cada grupo de municipios no se observa un patrón diferenciado (Figura 12). Los distintos grupos no presentan diferencias significativas y se van alternando en cuanto a la concentración del mayor porcentaje de medidas mensualmente. A pesar de lo anterior, la evolución del grupo de los municipios más poblados evidencia un inicio donde se adopta un menor número de actuaciones para superar a los otros dos grupos desde junio. Este resultado es consistente con los anteriores dado que son los municipios con una mayor densidad organizativa y, por ende, con mayores dificultades para la puesta en marcha de medidas coordinadas.

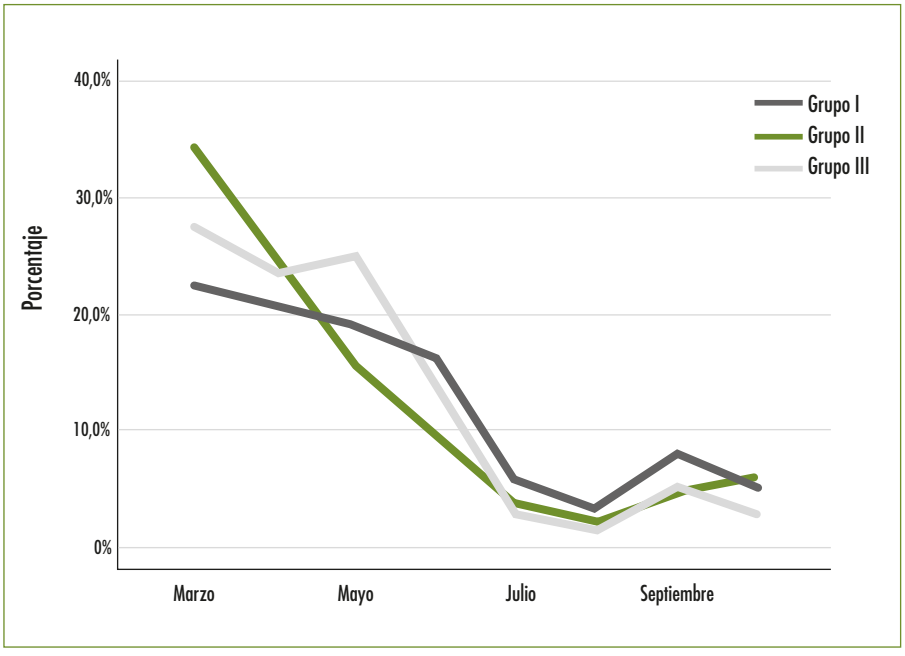

Figura 12: Evolución en la adopción de medidas por grupo de municipios. Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, la evolución temporal en los distintos tipos de medidas adoptadas por los grupos de municipios analizados no muestra diferencias reseñables (Figura 13). En los momentos iniciales, los municipios, independientemente del grupo de pertenencia, muestran una mayor atención a la implementación de medidas organizativas e, inmediatamente a continuación, en los meses de abril y mayo, cobran protagonismo las transferencias.

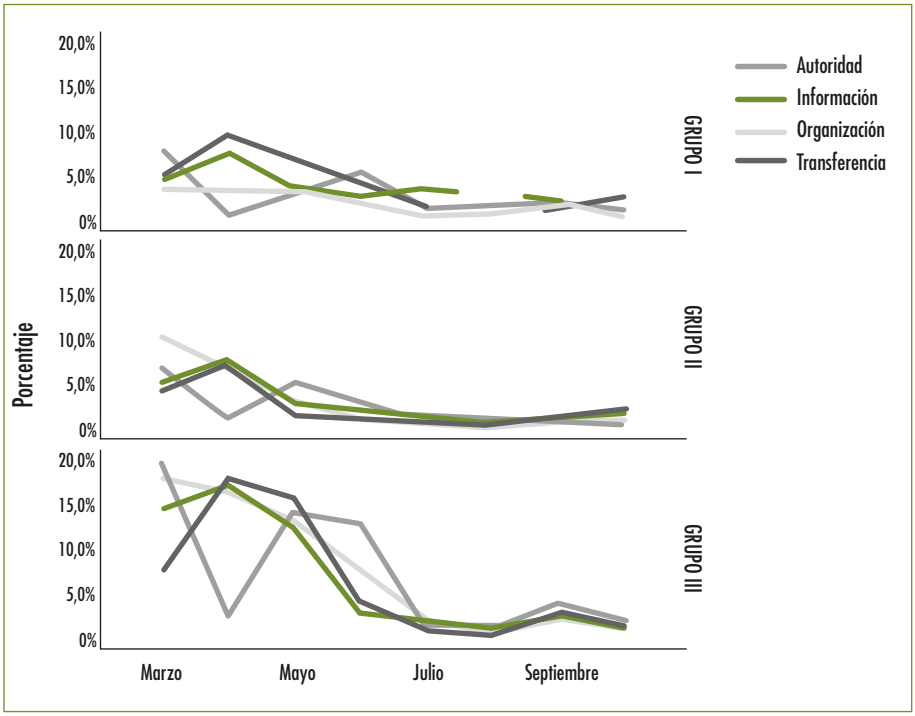

Figura 13: Evolución en la adopción de tipos de medidas por grupo de municipios. Fuente: Elaboración propia.

Como se ha señalado anteriormente, en los tres grupos de municipios se observa una evolución coincidente tanto respecto al volumen general de actuaciones realizadas como a la tendencia de cada uno de los tipos de actuaciones realizados. Con relación a la evolución cuantitativa del número de actuaciones se produce una concentración de las medidas en los primeros meses de la pandemia, independientemente del grupo que sea analizado. Respecto a la evolución de los distintos tipos de medidas se observa la adopción inicialmente de medidas de autoridad y organización, seguidas de aquellas de información y transferencias.

3.2.4. Relación entre el tipo de medidas y los colectivos vulnerables a la pandemia

La mayor parte de las medidas adoptadas han tenido como destinatarios la población en general del municipio y, en menor medida, colectivos específicos o grupos vulnerables. Adicionalmente, las medidas han sido clasificadas en función de si hay un grupo de destinatarios concreto (pymes, sector educativo, desempleados, personas en riesgo de exclusión, jóvenes, inmigrantes, hostelería, mayores, mujeres, infancia) o si se trata de medidas dirigidas a la población en general, tal y como se muestra en la siguiente figura:

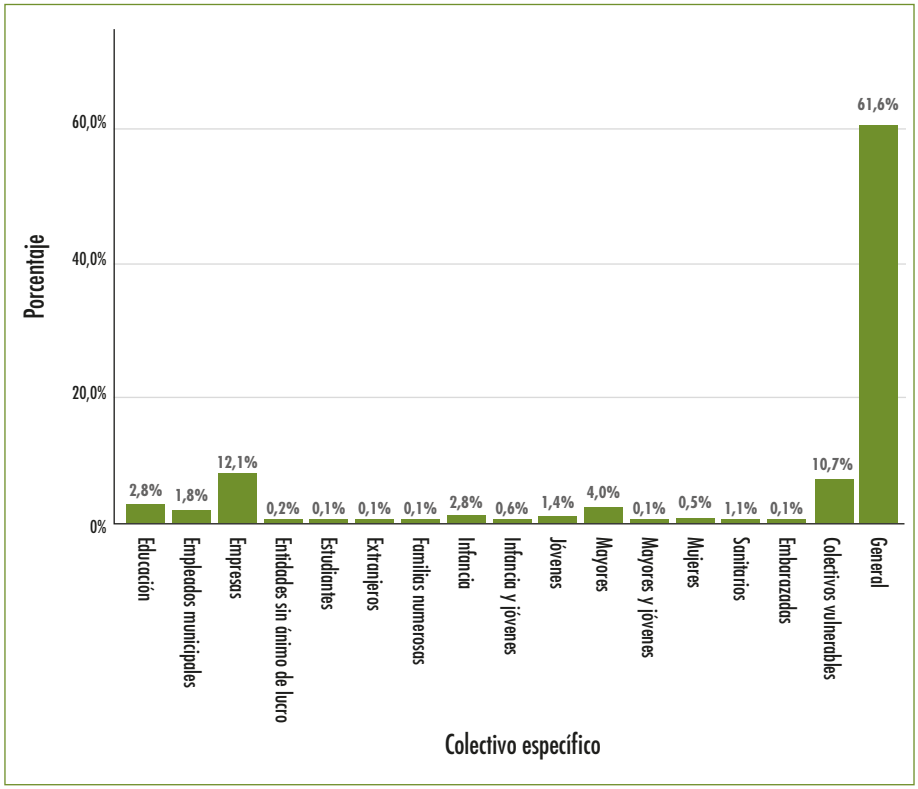

Figura 14: Distribución de las actuaciones por el tipo de destinatario. Fuente: Elaboración propia.

Hasta un 61% de las medidas adoptadas por los entes locales tienen como destinatarios al conjunto de la población. También ciertos colectivos como el sector empresarial (12%) o los grupos vulnerables (11%) han recibido la atención por parte de los gobiernos locales junto a otros colectivos específicos como mayores (4%), el sector educativo (3%), infancia, jóvenes y también, el grupo del personal sanitario.

Los municipios analizados presentan distintas características sociodemográficas y económicas. Con relación a su nivel de envejecimiento, los conglomerados de municipios definidos en el análisis no presentan niveles similares, coincidiendo en el mismo grupo municipios con distinto nivel de envejecimiento. A fin de explorar la posible relación entre la adopción de medidas a grupos específicos o colectivos vulnerables se analiza, a continuación, la relación entre los municipios más envejecidos y la adopción de medidas dirigidas al grupo de mayores (Figura 15). Los datos revelan una mayor concentración de las medidas destinadas a mayores en aquellos municipios donde el grupo de 65 o más años representa más del 16% de la población. Si bien las diferencias no resultan significativas entre los tres grupos de municipios creados a partir de su nivel de envejecimiento, la tendencia va en la línea de confirmar que los municipios reaccionan en función de las características sociodemográficas de su población.

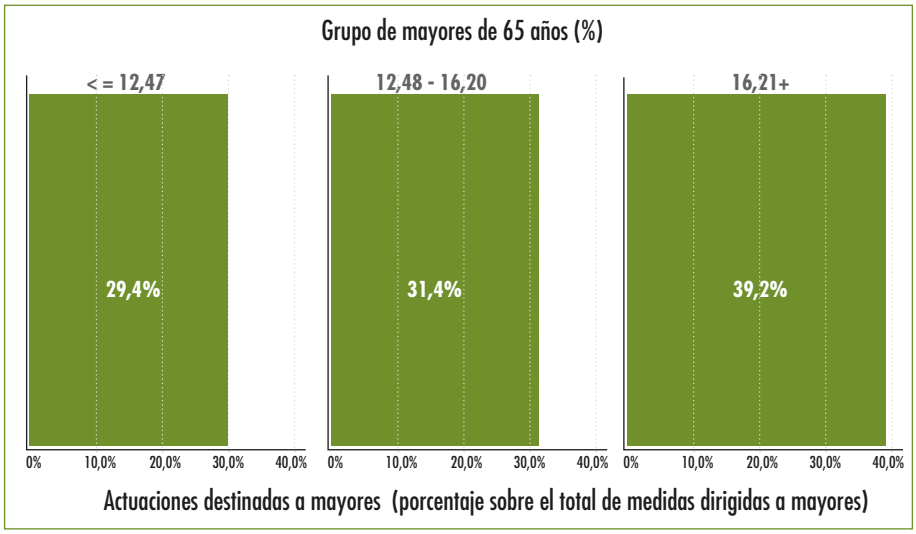

Figura 15: Porcentaje de medidas relacionadas con el grupo de mayores en función del nivel de envejecimiento. Fuente: Base de datos municipales de la Comunidad de Madrid-Almudena, datos correspondientes al año 2019. Elaboración propia.

A fin de confirmar la especial atención que los municipios prestan a colectivos específicos, la figura 16 reproduce el análisis anterior considerando las medidas dirigidas al grupo de personas vulnerables en función de su nivel de renta. Los resultados obtenidos parecen alinearse con la hipótesis de que los municipios concentran los tipos de medidas y actuaciones en función de las necesidades que vienen determinadas por las características económicas de su población.

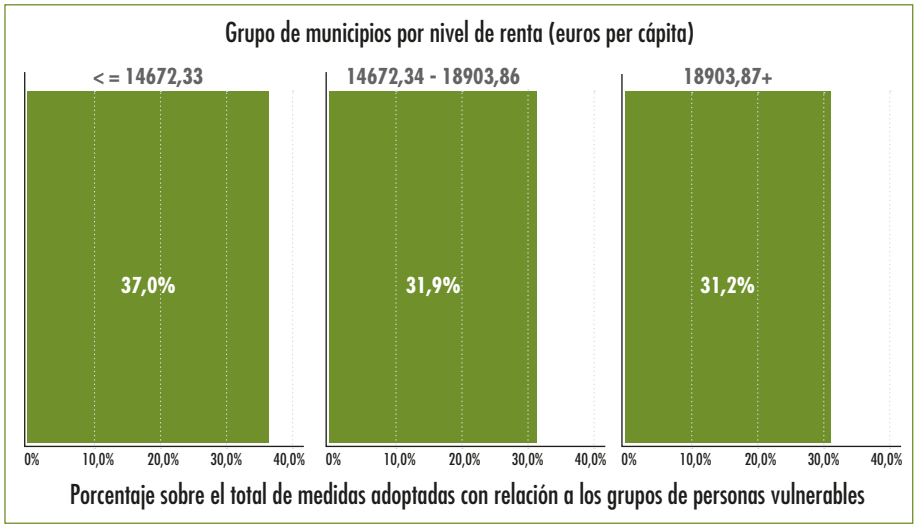

Figura 16: Porcentaje de medidas relacionadas con los grupos vulnerables en función del nivel de renta. Fuente: Base de datos municipales de la Comunidad de Madrid-Almudena, datos correspondientes al año 2019. Elaboración propia.

La exploración de los resultados del análisis de las medidas y actuaciones adoptadas por los durante la pandemia apuntan a dos tipos de conclusiones. De un lado, la respuesta de los municipios en cuanto a la evolución y a la naturaleza de las medidas adoptadas presenta un patrón homogéneo en los distintos grupos de municipios clasificados por población y nivel de renta. En este sentido, las medidas organizativas y de autoridad fueron las protagonistas al inicio de la pandemia para ser posteriormente sustituidas por aquellas de transferencia y de información. Con relación a las medidas de información y autoridad, los municipios no presentan diferencias en cuanto al número de medidas, mostrando así su responsabilidad institucional en hacer cumplir las medidas sanitarias adoptadas por el nivel autonómico y principalmente el gobierno central. De otro lado, las medidas organizativas se concentran en municipios con un nivel de población intermedio frente a aquellos municipios de mayor población y donde se presume la existencia de una estructura organizativa más desarrollada. Es además en estos municipios de mayor población donde se observa una mayor frecuencia de las medidas de transferencia.

Con relación al grupo de destinatarios, las medidas de transferencia son más frecuentes en el grupo de municipios más poblados y de menor renta. En segundo lugar, las medidas dirigidas a colectivos específicos (mayores) o grupos vulnerables se localizan en aquellos municipios donde el nivel de envejecimiento es mayor y el nivel de renta es menor respectivamente.

4. Conclusiones

El estudio que aquí concluye ha analizado la respuesta de los ayuntamientos ante la COVID-19 a lo largo de los ocho primeros meses de su gestión, ilustrada con la experiencia de una muestra de municipios de la Comunidad de Madrid de más de 20.000 habitantes. A partir de las respuestas de responsables municipales a un cuestionario y de entrevistas en profundidad, por un lado; y del vaciado de medidas adoptadas por los ayuntamientos comunicadas en sus páginas *web* y redes sociales institucionales por otro, hemos podido reconstruir y analizar la acción municipal para enfrentar la pandemia en este periodo y estudiar su papel en la gestión de la crisis. Las acciones han sido numerosas y han implicado importantes cambios en las formas de hacer de este nivel de gobierno. Los hallazgos y conclusiones del análisis se ofrecen a continuación.

En cuanto al papel de los gobiernos locales en la gestión de la pandemia desde una **perspectiva intergubernamental**, los ayuntamientos han constituido un ejemplo de cooperación leal para garantizar las medidas que se iban tomando por el gobierno central durante los estados de alarma. A través de sus policías locales, han sido una pieza clave en el éxito del confinamiento y el toque de queda. Sin embargo, esta colaboración no se ha correspondido con la inclusión de la voz local en los foros de coordinación intergubernamental para afrontar la crisis. Hubo que esperar a finales del mes de octubre para ver al mundo local representado en un foro multinivel de debate sobre estrategias para afrontar la crisis (por ejemplo, cuando la FEMP fue convocada por la Conferencia de Presidentes Autonómicos). El sistema de relaciones intergubernamentales español no parece estar preparado, por tanto, para facilitar el acceso e inclusión de los gobiernos locales en los temas que, aunque globales en su alcance, les afectan singularmente.

En relación a los cambios y reformas acometidos por los gobiernos municipales en este periodo, el balance es abrumador. Los ayuntamientos han mostrado un alto nivel **innovación** en la forma de desplegar su reacción ante la COVID-19. En el terreno de la innovación, de los cinco ejes[4] de acción identificados por la literatura especializada, los gobiernos locales han implementado cambios en todos ellos de forma mayoritaria (en el 86% de los casos). Destacan por su número y envergadura las innovaciones en el terreno organizativo. Las principales innovaciones en este campo, comunes a todos los ayuntamientos han consistido en : i) la creación de nuevas formas de funcionamiento interno de la organización; ii) las modificaciones en la manera de prestar los servicios municipales; y iii) la movilización de recursos económicos.

Estos cambios han tenido impactos positivos medidos en términos de **eficacia** y de **eficiencia**. De acuerdo con la OCDE (2015), para poder considerar que se ha producido una innovación en el sector público, además de que exista novedad y se haya implementado, es necesario que las innovaciones persigan mejores resultados. Estos pueden referirse a su eficacia, eficiencia, y/o a la satisfacción interna y/o externa con los mismos. La *eficacia* o cumplimiento de los objetivos por parte del ayuntamiento es la dimensión que más unánimemente se confirma por parte de los responsables municipales como logro conseguido. La segunda dimensión es la *eficiencia* (optimización de los recursos municipales para alcanzar los objetivos). Sin embargo, la valoración que se hace sobre la satisfacción interna (personal del ayuntamiento) y externa (de la ciudadanía) de estas innovaciones es menor. En concreto, el valor más bajo de todas las dimensiones se corresponde con la satisfacción interna. La percepción sobre la sobrecarga e insatisfacción por parte de los trabajadores municipales está bastante extendida. Este dato podría reflejar el alto nivel de estrés experimentado por los empleados públicos (y de las plantillas locales) a la hora de mantener (e incluso expandir) los niveles de respuesta de los ayuntamientos.

De entre todos los cambios, a algunos se les concede un nivel mayor de **relevancia**. Las iniciativas que se consideran más relevantes han sido de *tipo organizativo* y, dentro de éstas, sobre todo, las de *carácter estructural*. Estas últimas son aquéllas que inciden en la creación o mejora de las unidades administrativas, el funcionamiento interno de la organización, y/o la prestación de servicios municipales. Y, entre todas las anteriores destacan de forma significativa las medidas que han facilitado los procesos de digitalización, tanto

4. a) En la *estructura* (unidades administrativas, formas de funcionamiento interno de la organización y maneras de prestar los servicios municipales); b) en la *movilización de recursos* (económicos y humanos); c) en las *relaciones* (canales de comunicación e interacciones con otros agentes; d) en el *proceso de políticas públicas* (procesos de toma de decisiones, implementación, seguimiento y evaluación de las actuaciones municipales); y e) en los *productos* (producción de bienes y servicios públicos locales).

en lo que se refiere a la prestación de los servicios (por ejemplo, cita previa y tramitación electrónica), como a la introducción del teletrabajo de los empleados públicos municipales. La organización ha tenido que adaptarse a las singularidades de la pandemia, obligando a buscar fórmulas que permitan gestionar la acción municipal a distancia y lo ha hecho, además, de forma generalizada. De hecho, más de la mitad de los casos han indicado como innovaciones más relevantes las que tienen que ver con la digitalización.

Además, de entre todas estas innovaciones algunas tienen vocación de **permanencia**. Y, de nuevo aquí, destacan de forma significativa, las que tienen que ver con la digitalización (teletrabajo, tramitación electrónica y servicios telemáticos). Vista la crisis como oportunidad, ésta pone de manifiesto que ha constituido una verdadera *ventana de oportunidad* para el avance de nuevas formas de gestión. Y, aunque menos enfatizadas por los responsables municipales, también se considera que permanecerán aquéllas que han contribuido a facilitar las dinámicas de gobernanza entre actores y destinatarios de los servicios, como, por ejemplo, la comunicación entre las diversas áreas municipales, los canales de comunicación con la ciudadanía y las estructuras de coordinación tanto interna como intermunicipal.

Otro de los hallazgos del estudio se refiere a la constatación de un **reforzamiento de las dinámicas de cooperación** entre el Ayuntamiento y otras entidades. Esta forma de trabajo en red, también conocida como patrones de *gobernanza,* tiene una dimensión vertical de cooperación con otros niveles de gobierno (supranacional, nacional, autonómico y local) y otra *horizontal* referida a los vínculos organizaciones de carácter no institucional (sector privado y sociedad civil). Los datos obtenidos muestran un incremento mayor de la *cooperación horizontal* que de la *cooperación vertical*. Y si bien se ha producido un aumento notable de la colaboración con las asociaciones empresariales, destaca especialmente el aumento de la colaboración con la sociedad civil y la ciudadanía. En todo caso, la lectura conjunta de los resultados sugiere una tendencia de crecimiento de la cooperación de los ayuntamientos con otras entidades. Esta tendencia pone de relieve la interdependencia existente entre el gobierno local y otros niveles de gobierno y organizaciones para abordar los problemas colectivos.

Pero, además de todos estos efectos de lectura positiva, los ayuntamientos han enfrentado **desafíos o barreras** en el despliegue de su actuación. Éstos han sido variados y relevantes. Algunos tienen que ver con debilidades estructurales que este nivel de gobierno lleva tiempo arrastrando, como la insuficiencia de recursos humanos y económicos. Y también se señala la ausencia de unas competencias municipales blindadas o, en otras palabras, una capaci-

dad reguladora y de acción suficiente para desplegar actuaciones que se perciben como necesarias y para las que los ayuntamientos están preparados. Estas barreras apuntan a las llamadas competencias distintas de las propias, en relación a las cuales se encuentran en muchos casos en una situación de inseguridad que les impide desplegar todo su potencial de acción. Otros obstáculos, aunque en un nivel de desafío menor, apuntan a temas en los que se tiene que seguir trabajando, muy particularmente en la necesidad de articular una mejor coordinación con otros niveles de gobierno. La COVID-19 es un tipo de problema complejo –*wicked problem*- que debe abordarse desde una efectiva coordinación intergubernamental y la experiencia analizada pone de relieve las insuficiencias que, en nuestro modelo de descentralización, persisten a este respecto.

En el estudio específico de las 1.286 medidas analizadas hemos encontrado que la activación de estrategias ha sido de tipo variado y se han desarrollado acciones en todas las categorías de la tipología NATO de instrumentos de políticas públicas (información, autoridad, transferencia y organización). Pero el análisis realizado demuestra que la pandemia ha puesto a prueba muy en particular la capacidad de organización de los municipios. Un 35% de todas las actuaciones son de este tipo.

Los Ayuntamientos han hecho énfasis en desplegar **medidas de información**. Con campañas de información o de concienciación, activación de páginas *web* y redes sociales y habilitación de líneas telefónicas de atención a los ciudadanos o de unidades específicas de seguimiento de la evolución de la pandemia, las corporaciones locales han buscado fomentar conductas, disuadir de otras o servir de nodo de información para los ciudadanos.

Las **medidas de autoridad** han tenido una doble vertiente. Por un lado, se han dirigido a tomar decisiones en cumplimiento de legislación impuesta por otros niveles de gobierno (cerrar servicios municipales durante el estado de alarma) y, por otro, han surgido en ejercicio de su propia autonomía local. Estas últimas ofrecen más interés y muestran diferentes estrategias en cuanto a la gradualidad, la intensidad y el enfoque. Aunque con el fin común de lograr el restablecimiento de la normalidad en el medio plazo, las autoridades municipales se han decantado con más o menos intensidad por estas acciones y lo han hecho de forma más o menos temprana. Instrumentos típicos de este ámbito han sido el cierre y apertura de parques, la peatonalización de vías, la ampliación de los espacios para las terrazas de bares o restaurantes o la reanudación de los servicios municipales (polideportivos, bibliotecas, piscinas, etc.).

Las medidas que han implicado **transferencias** han adquirido una enorme importancia durante la gestión de la crisis al constatarse que uno de sus efectos sería la emergencia social y las dificultades económicas derivadas de la paralización de la actividad económica y del confinamiento. El reforzamiento de reparto de comidas, becas comedor, ayudas a la vivienda, o entrega de material informático para escolares ha ido destinado a satisfacer las demandas emergentes de los colectivos más vulnerables. Las ayudas a micro-empresas y autónomos, la bonificación de algunos impuestos o la exención de tasas han estado dirigidas a proteger el tejido productivo local. En relación con estas medidas, los ayuntamientos han desplegado su talento para adaptarse al territorio -*genius of place*-, pues se constata que han sido sustancialmente más relevantes en los municipios donde el nivel de renta media es inferior. La Administración local ha demostrado así su labor de complemento como proveedor del Estado de bienestar en el que, aunque desde una posición débil, lleva empleándose a lo largo de las tres últimas décadas.

El análisis de las **medidas de organización** ofrece uno de los hallazgos más relevantes de este trabajo. Éstas se han dirigido principalmente a 1) adaptar la organización a la provisión de servicios de manera telemática, 2) reforzar la comunicación con la ciudadanía, y 3) articular la cooperación y coordinación entre actores. Estamos aquí ante el bloque más numeroso de actuaciones. Esta información es interesante teniendo en cuenta que las Administraciones municipales son organizaciones burocráticas, que tienden a privilegiar el mantenimiento de rutinas y la estandarización de procesos. Además, promueven la resistencia a los cambios debido a que su objetivo principal es la previsibilidad de la actuación pública (seguridad jurídica). Sin embargo, la pandemia ha sido un acontecimiento disruptivo y sin precedentes, que ha motivado la necesaria transformación de los ayuntamientos y de su acción, viéndose obligados a modificar, en cierta medida, su ADN organizativo.

5. Referencias

González Medina, M. (2020). *"¿Está preparada la Administración local para la transición digital? Situación y oportunidades para la recuperación",* Entrada para el blog del Instituto de Derecho Local, 17 de junio de 2020. Disponible en: https://www.idluam.org/blog/esta-preparada-la-administracion-local-para-la-transicion-digital-situacion-y-oportunidades-para-la-recuperacion/ (Último acceso: 01.12.2020)

Gordo González, L. (2020). "La gestión del personal interino en la Administración local: derechos y deberes", en Instituto de Derecho Local. Facultad de Derecho. Universidad Autónoma de Madrid. *Anuario de Derecho Municipal 2019,* pp. 166-205.

Howlett, M. (2011). *Designing public policies: Principles and instruments*. London: Routledge

Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K., & Navarro, C. (2019). Patterns of local autonomy in Europe. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2020) Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. Disponible en: http://www.mptfp.es/dam/es/portal/funcionpublica/funcion-publica/rcp/boletin/Boletines/200101_Boletin_Enero_2020.pdf.pdf (Último acceso: 01.12.2020)

Navarro, C. y Velasco, F. (2016). 'In wealth and in poverty?'The changing role of Spanish municipalities in implementing childcare policies". *International Review of Administrative Sciences*, *82*(2), pp. 315-334.

NAVARRO, C. (2020) "Los ayuntamientos ante la crisis del COVID: innovación y resiliencia.En Blog IDL-UAM. http://www.idluam.org/blog/los-ayuntamientos-ante-la-crisis-del-covid-innovacion-y-resiliencia/ (Último acceso: 01.12.2020)

OCDE, Organisation for Economic Co-operation Development (2019a). *Measuring Public Sector Innovation Why, when, how, for whom and where to?*. Paris: OCDE. Disponible en: https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2019/05/Measuring-Public-Sector-Innovation-Part-5b-of-Lifecycle.pdf (Último acceso: 01.12.2020)

OCDE, Organisation for Economic Co-operation Development (2019b). Principios de la OCDE sobre Política Urbana. Paris: OCDE. Disponible en: https://www.oecd.org/cfe/urban-principles.htm (Último acceso: 01.12.2020)

OCDE, Organisation for Economic Co-operation Development (2015). *The innovation imperative in the public sector: Setting an agenda for action*. Paris: OCDE. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-innovation-imperative-in-the-public-sector_9789264236561-en (Último acceso: 01.12.2020)

VILALTA, M. (coord) (2011), *Despesa dels municipis catalans en serveis no obligatoris 2003-2009*, Diputació de Barcelona: Barcelona.

WEBER, M. (1993). *Economía y sociedad*. Madrid: Fondo de cultura económica de España.

Anexo I. Muestra del estudio

Los estudios sobre Políticas Públicas Locales en municipios de la Comunidad de Madrid del Instituto de Derecho Local IDL-UAM, que llegan con esta a su sexto informe, han ido tomando como universo los municipios de la Comunidad de Madrid con mayor población. En este informe se han tomado los 35 municipios de más 20.000 habitantes, tal y como se muestran en azul en la siguiente figura:

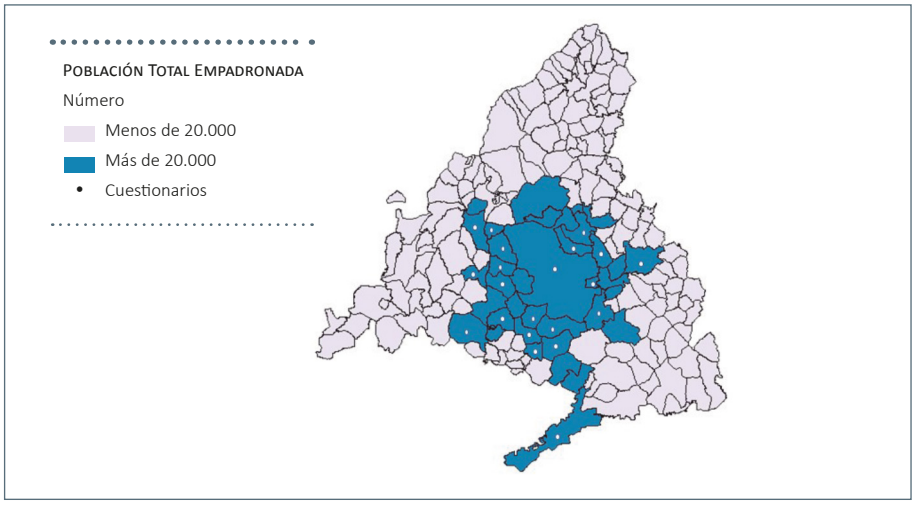

Figura 17: Municipios del estudio. Fuente: Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid. Elaboración propia.

En la figura 17 se señalan también aquellos municipios de los que hemos recogido el cuestionario sobre Innovación y Ayuntamientos ante la COVID-19, cuyos resultados se recogen el capítulo 2 de este informe.

El estudio de las páginas webs y redes sociales institucionales sobre las medidas ligadas con la pandemia, cuyos resultados se recogen en el capítulo 3 analiza los municipios de la Comunidad de Madrid con una población superior a 20.000 habitantes que se recogen en la siguiente tabla:

Municipio	Población empadronada (2019)	Renta bruta disponible per cápita (2017)
Alcalá de Henares	193.751	15.723,59
Alcobendas	116.037	26.499,06
Alcorcón	169.502	15.956,16
Algete	20.473	20.422,15
Aranjuez	59.037	15.419,18
Arganda del Rey	54.554	13.999,21
Arroyomolinos	30.052	17.648,39
Boadilla del Monte	52.626	28.932,47
Ciempozuelos	24.087	13.636,19
Collado Villalba	63.074	16.201,95
Colmenar Viejo	49.498	17.879,07
Fuenlabrada	193.586	13.229,67
Galapagar	33.379	19.314,16
Getafe	180.747	15.740,61
Leganés	188.425	14.672,33
Majadahonda	71.785	27.484,14
Mejorada del Campo	23.241	13.518,96
Móstoles	207.095	14.237,45
Navalcarnero	28.305	14.946,49
Paracuellos de Jarama	24.521	21.231,39
Parla	128.256	12.770,22
Pinto	51.541	15.551,53
Pozuelo de Alarcón	86.172	36.603,30
Rivas-Vaciamadrid	85.893	18.451,97
Rozas de Madrid (Las)	95.550	27.245,91
San Sebastián de los Reyes	87.724	18.903,86
Torrejón de Ardoz	129.729	14.498,38
Torrelodones	23.361	26.803,48
Tres Cantos	46.750	23.568,37
Villaviciosa de Odón	27.596	23.154,30

Tabla 5. Distribución de municipios por población y PIB per cápita. Fuente: Base de datos municipal Almudena. Elaboración propia.

La selección de estos municipios a partir del criterio de población está en línea con la distribución de competencias establecidas en el marco jurídico. En este sentido, y de conformidad con la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), los municipios con población superior a 20.000 habitantes, además de los servicios que deben prestar todos los ayuntamientos (alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas), asumen los siguientes: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público (art. 26). Esta distribución de competencias hace esperar una mayor intensidad en la adopción de actuaciones durante la pandemia en los distintos sectores de la actividad administrativa y en el ejercicio de las competencias de los entes locales.

El grupo de municipios analizados presenta diferencias a partir de dos dimensiones principales: una **dimensión demográfica** relativa a la población y una **dimensión económica**, caracterizada a partir de los niveles de PIB per cápita[5] del municipio. A partir de estas dos variables se han identificado grupos de municipios que comparten valores similares. La aplicación de técnicas *de clusterización* permite crear hasta **tres grupos** de municipios minimizando las diferencias entre los integrantes de cada grupo y maximizando las diferencias entre ellos. El objetivo de este ejercicio de agrupación es realizar una valoración de las actuaciones de los municipios con relación a la pandemia comparando municipios con similares características básicas (población y PIB per cápita). Así, el establecimiento de espacios de comparación permite una contextualización en la interpretación de la actuación de los municipios, no de manera individualizada sino a partir de patrones o para un grupo de municipios.

Este tipo de análisis de grupos de municipios permite visibilizar situaciones cercanas a la normalidad o al promedio dentro de cada grupo, así como identificar indicadores que, por su disparidad entre los municipios integrantes del grupo, resultan menos relevantes para comparar su situación. Los 30 municipios analizados presentan una importante diversidad en términos de población y de PIB per cápita (Tabla 5). Los datos de población se refieren al año 2019 mientras que los de renta bruta disponible, se corresponden con 2017

5. El PIB per cápita, ingreso per cápita o renta per cápita es un indicador económico que mide la relación existente entre el nivel de renta de un territorio y su población.

(base 2010). A partir de un análisis de conglomerados[6] se han identificado tres grupos de municipios que comparten unas características parecidas con relación a las dimensiones demográficas y económicas anteriormente referidas (Tabla 6).

Grupos de municipios		Población empadronada (2019)	Renta bruta disponible per cápita (2017)
I	Media	188.851	14.926
	N	6	6
II	Media	74.255	28.928
	N	8	8
III	Media	53.761	17.284
	N	16	16
Total	Media	84.878	19.141
	N	30	30

Tabla 6. Agrupación de municipios.Fuente: Base de datos municipal Almudena. Elaboración propia.

El grupo I comprende los municipios de mayor población y el menor nivel de renta. El grupo II de municipios está integrado por aquellos con un nivel intermedio de población y el mayor nivel de renta de la muestra analizada, mientras que el grupo III está conformado por aquellos municipios de menor población y que presentan un nivel intermedio de renta respecto a los grupos anteriores (figura 16).

6. Se ha utilizado el método de Ward como método de agrupación de conglomerados o grupos para las variables población y renta a partir de las observaciones tipificadas de cada una de ellas.

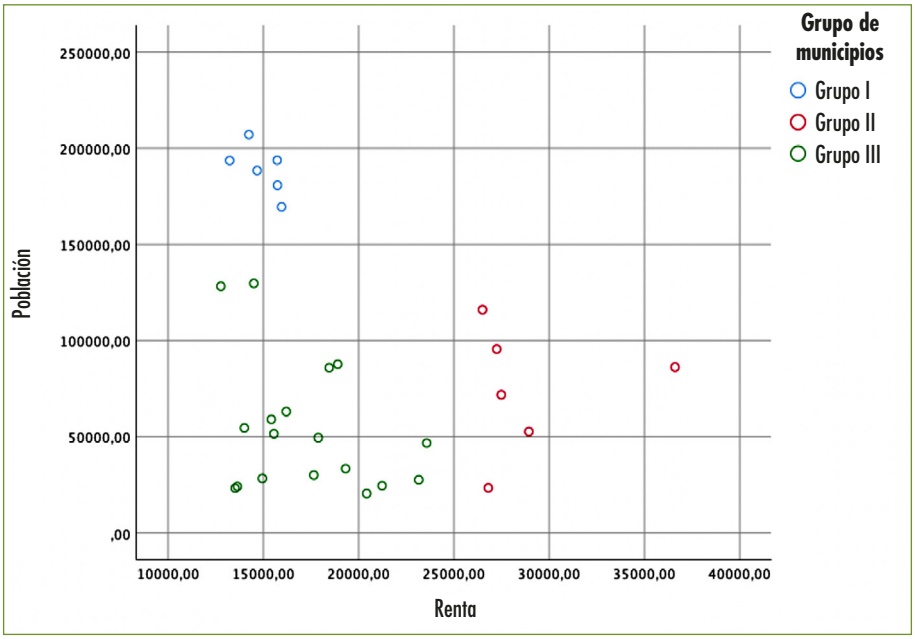

Figura 18: Distribución de los grupos de municipios en función de la población y la renta. Fuente: Base de datos municipales de la Comunidad de Madrid-Almudena, datos correspondientes al año 2019. Elaboración propia.

Otros factores relevantes del contexto social al que se enfrentan los municipios es la mayor o menor presencia de grupos de mayores u otros colectivos especialmente vulnerables. La pandemia no afecta por igual a todos los grupos sociales, acentuando sus efectos en la ciudadanía en situación de vulnerabilidad y de riesgo de exclusión. En los municipios analizados, se observa una correlación entre los niveles de pobreza infantil y el nivel de renta de modo que son los municipios con menor nivel de renta bruta disponible aquellos que presentan niveles superiores al 20% de pobreza infantil[7]. De otro lado, el nivel de envejecimiento presente una mayor dispersión entre los grupos de cada uno de los municipios, no pudiéndose establecer una relación directa entre el nivel de envejecimiento y uno de los grupos seleccionados (figura 17). Estos resultados apuntan a una agrupación eficiente a partir de los criterios de población y renta anteriormente utilizados.

7. La tasa de pobreza infantil hace referencia al porcentaje de menores de 18 años que vive en hogares cuyos ingresos equivalentes están por debajo del 60% de la mediana de ingresos equivalentes. Para el año 2017, la tasa de pobreza infantil en España fue del 28.3%.

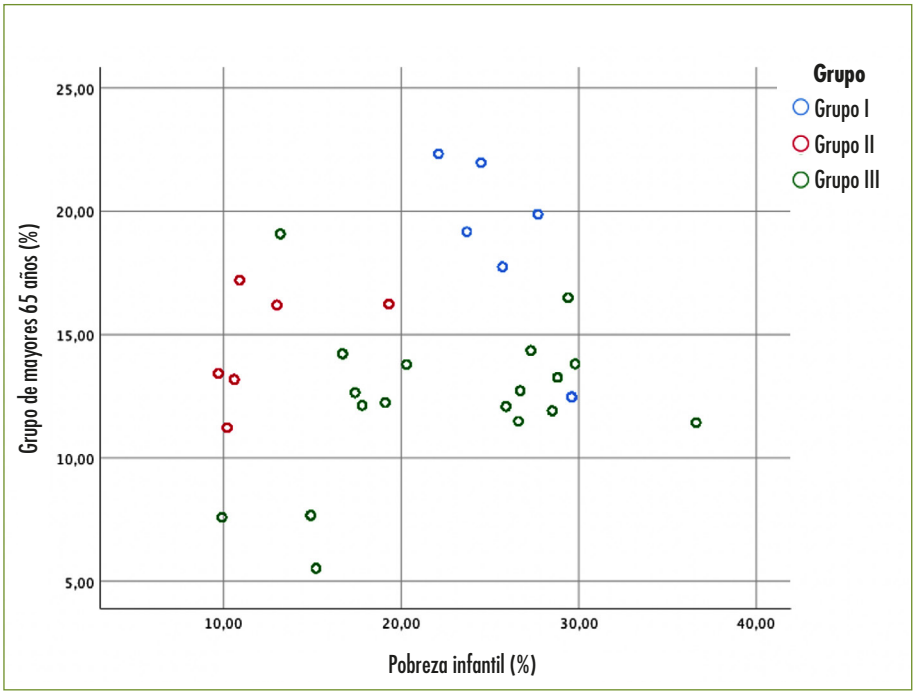

Figura 19: Distribución de los grupos de municipios en función de la tasa de pobreza infantil y el nivel de envejecimiento. Fuente: Pobreza infantil (Alto Comisionado para la Lucha contra la Pobreza Infantil, datos correspondientes al año 2016); Envejecimiento (Base de datos municipales de la Comunidad de Madrid-Almudena, datos correspondientes al año 2019. Elaboración propia.

Anexo II. Cuestionario

Proyecto:
"INFORME DE POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES EN AYUNTAMIENTOS DE LA COMUNIDAD DE MADRID"

AYUNTAMIENTOS E INNOVACIÓN ANTE LA COVID

INSTITUTO DE DERECHO LOCAL
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

Dirección:
Prof. Dra. Carmen Navarro

Equipo de la investigación:
Prof. Dr. Alfonso Egea, Prof. Dra. Moneyba González Medina, Prof. Dr. David Alba, Alicia Sevillano y Miroslav Masný

Contacto:
Carmen Navarro

Edificio de Ciencias Jurídicas, Políticas y Económicas
(1ª planta), despacho nº 3.

Calle Marie Curie, 1

Ciudad Universitaria de Cantoblanco

28049-MADRID

Teléfono: 914977611 / 650019211

Email: c.navarro@uam.es

P1. Entendiendo que una innovación se refiere a algo nuevo o que presenta una mejora significativa respecto a la situación anterior en la organización, ¿podría decirnos qué tipo de innovaciones ha generado la situación COVID-19 en la acción municipal?

Tipos de innovación	Sí	No	NS/ NC
¿Se han creado o mejorado **unidades administrativas**?			
¿Se han creado nuevas **formas de funcionamiento interno** de la organización?			
¿Se han modificado las **maneras de prestar los servicios municipales**?			
¿Se han movilizado nuevos **recursos económicos**?			
¿Se han movilizado nuevos **recursos humanos**?			
¿Se han puesto en marcha nuevos **modos o canales de comunicación**?			
¿Se han mejorado las **relaciones con otros agentes** en su municipio?			
¿Se han mejorado los **procesos de toma de decisiones** en la organización municipal?			
¿Se han mejorado los **procesos de implementación** de servicios y actuaciones municipales?			
¿Se han creado (o mejorado) **sistemas de seguimiento y evaluación** de la acción municipal?			
¿Se han creado **servicios municipales** o nuevas **actuaciones en el territorio**? (por ejemplo, nuevas infraestructuras; nueva normativa; nuevos protocolos)			

P2. A su juicio, ¿cuál ha sido el impacto de las innovaciones llevadas a cabo en su Ayuntamiento?

Impacto de las innovaciones *Las innovaciones han mejorado...*	Nada	Poco	Algo	Mucho	NS/ NC
… la consecución de los objetivos perseguidos **(eficacia)**					
… la optimización de los recursos municipales para alcanzar los objetivos **(eficiencia)**					
... la **satisfacción del personal** del Ayuntamiento					
... la **satisfacción de la ciudadanía** del municipio					

P3. Señale hasta qué punto el Ayuntamiento ha cambiado la dinámica de cooperación con las siguientes entidades para buscar soluciones ante la crisis del COVID-19 en su municipio:

Entidades	No existe cooperación	Menor cooperación	Igual cooperación	Mayor cooperación
Organismos supranacionales (UE, ONU…)				
Administración estatal				
Administración autonómica				
Otros Ayuntamientos				
Federación Española de Municipios y Provincia (FEMP)				
Federación de Municipios de Madrid (FMM)				
Empresas				
Asociaciones empresariales				
Sindicatos				
Ciudadanía (Voluntarios)				
Asociaciones (Asociaciones vecinales, Asociaciones de migrantes, AMPAS…)				
Organizaciones del tercer sector (ONG, Iglesia Católica…)				
Universidades				
Otros (Indicar cuáles):				

P4. Señale hasta qué punto se han encontrado con los siguientes desafíos en la puesta en marcha de medidas ante la COVID-19 en su municipio:

Desafíos	Nada	Poco	Algo	Mucho	NS/NC
Recursos humanos insuficientes					
Recursos económicos insuficientes					
Dificultad de acceso a información					
Dificultad de coordinación entre las áreas municipales					
Falta de capacidad reguladora y de competencias					
Escasa colaboración con otras administraciones públicas					
Otras barreras (Indicar cuáles):					

P5. A su juicio, ¿cuáles han sido las innovaciones más importantes que se han producido en su Ayuntamiento como consecuencia de la COVID-19? (Por favor, señale al menos una)

1	
2	
3	

P6. A su juicio, ¿qué innovación tiene más posibilidades de permanecer en el post-COVID 19?

P7. Observaciones y sugerencias

Este IX informe de la colección de Estudios de Políticas Públicas Locales del Instituto de Derecho Local de la UAM está dedicado a explorar la acción de los Ayuntamientos ante la COVID-19. Recoge el análisis de las medidas llevadas a cabo entre marzo y noviembre de 2020 a partir de información recogida por medio de la revisión de las páginas webs y redes sociales de una muestra de los municipios madrileños de mayor población y complementada con información directa obtenida con cuestionarios y entrevistas a responsables municipales.

Durante este periodo, una administración como la local, que presta sus servicios en la proximidad y la cercanía, se vio obligada a reinventarse y este estudio quiere aportar información útil para compensar la falta de visibilidad en el debate público de una acción que fue ingente y valiosa. Esperamos que aporte información de utilidad a todos los que se interesan por los gobiernos locales y contribuya a la reflexión sobre el papel que éstos juegan en tratar de dar solución a los problemas colectivos.

idl UAM
Instituto de Derecho Local

RIVAS VACIAMADRID

Ayuntamiento de Majadahonda

ALCOBENDAS
Un modelo de ciudad

MADRID

9 788409 294459