

LONDRES Y LA COVID-19: ¿DEMASIADO COMPLEJO PARA UN SOLO GOBIERNO?

Abordar la crisis de la COVID-19 conlleva un nivel de complejidad que está abrumando a los gobiernos de todo el mundo. En ningún lugar se hace tan patente como en las ciudades que se encuentran en el corazón del brote actual. La gestión que ha hecho Londres de esta emergencia es un ejemplo de cómo los gobiernos centrales optan por la coherencia a nivel nacional en lugar de posibilitar el liderazgo desde las ciudades. Cada vez es más obvio que la recuperación y la fase poscrisis no tendrán éxito si no cuentan con formas más desarrolladas y efectivas de gobernanza multinivel.



**Philipp
Rode**

Director ejecutivo, LSE Cities; investigador y profesor asociado, London School of Economics and Political Science

CIDOB REPORT
05- 2020

Hasta hoy, la respuesta de Londres a la COVID-19 ha venido determinada en su mayor parte por las directrices del Gobierno del Reino Unido. Las medidas de emergencia adoptadas por los gobiernos nacionales son primordiales para la mayoría de ciudades de todo el mundo; sin embargo, el sistema de gobernanza del Reino Unido es especialmente centralizado. Las medidas implementadas en toda Inglaterra, que tiene una población de 55 millones de personas, fueron casi homogéneas. Por el contrario, en Italia, Estados Unidos o Alemania se tomaron enfoques específicos a nivel de región o de Estado.

Al mismo tiempo, fue Londres quien informó de las primeras concentraciones de casos en el Reino Unido, y donde las infecciones por el SARS-CoV2 que causa la COVID-19 arraigaron rápidamente a lo largo del mes de marzo. Llegados a ese punto, el Gran Londres, con un territorio de 1.570 km² y una población de 8,9 millones de habitantes, se veía especialmente vulnerable dadas sus conexiones internacionales y su vibrante economía urbana, respaldada por uno de los sistemas de transporte público más extensos del mundo. Londres también es uno de los territorios del Reino Unido con peor calidad del aire, desigualdades considerables en materia de salud y

numerosos hogares en condiciones insalubres y hacinamiento; todos ellos, factores adicionales determinantes que han agravado el impacto de la pandemia actual. En el lado positivo, Londres ofrece a sus residentes acceso a muchos parques y espacios abiertos, y entre su población hay una gran proporción de niños y jóvenes profesionales.

Por ahora, se han podido confirmar los siguientes datos acerca de la exposición a la pandemia de la ciudad de Londres. El 10 de mayo se habían contabilizado casi 5.600 muertes de pacientes hospitalizados que habían dado positivo por COVID-19. La tasa de mortalidad en algunos barrios de bajos ingresos del este de Londres, que llegaba a 144 muertes por cada 100.000 habitantes, era casi tres veces mayor que la de los barrios del sudoeste, más acomodados. En cuanto al impacto económico, la Oficina de Responsabilidad Presupuestaria ha calculado que la economía del país se reducirá un 25% en el segundo trimestre del año y un 13% si contabilizamos el año entero¹. La Autoridad del Gran Londres, basándose en las hipótesis metodológicas de la Oficina de Responsabilidad Presupuestaria, prevé un impacto similar en la economía londinense². Los datos preliminares de una encuesta realizada por YouGov muestran que, en las últimas semanas, el desempleo puede haberse duplicado. El transporte internacional, tanto de salida como de llegada, prácticamente se ha desmoronado: en abril, el aeropuerto de Heathrow registró una caída en el número de pasajeros del 97%.

A medida que las preocupaciones dejan de enfocarse casi exclusivamente en la salud pública para abordar los impactos socioeconómicos a mayor escala, Londres también reconoce el enorme reto que tiene por delante. La mayor parte de su ventaja comparativa se cimienta precisamente en aquellas características que parecen posibilitar la propagación de enfermedades infecciosas: la conectividad global, densidad de empleo de hasta 140.000 personas por kilómetro cuadrado, un reparto modal en el que el transporte público alcanza el 40%, grandes eventos culturales y deportivos, varias atracciones turísticas clave y una amplia oferta de restaurantes, cafeterías, bares y discotecas.

Entonces, y centrándonos en el caso de Londres, ¿cómo abordan los diferentes niveles de gobierno todos estos retos en el ámbito de la salud y en otros? A nivel nacional, el Reino Unido tardó un tiempo en aplicar medidas más estrictas, dado que al inicio pareció adoptar un enfoque más liberal. El

1. <https://obr.uk/coronavirus-analysis/>

2. <https://data.london.gov.uk/dataset/london-economy-today>

liderazgo nacional en las principales acciones llevadas a cabo en Londres incluyó el «confinamiento suave», que empezó el 23 de marzo, después de que fracasaran los intentos de que, de manera voluntaria, las personas mantuvieran la distancia social recomendada (especialmente durante un fin de semana soleado). Después, solo se permitió a la ciudadanía salir de casa en estas situaciones: hacer la compra para cubrir necesidades básicas; salir a hacer ejercicio (una sola vez al día); acudir a un centro médico por motivos de salud, o ir y volver del trabajo en el caso de los trabajadores designados esenciales. Todas las escuelas cerraron (excepto algunas que, con capacidad parcial, se mantuvieron abiertas para acoger a los hijos de los trabajadores esenciales) y la educación pasó a realizarse en línea. Las medidas nacionales de emergencia sanitaria incluyeron el aplazamiento de todas las operaciones no urgentes y la construcción de un hospital del Servicio Nacional de Salud (SNH) Nightingale, en el centro de exposiciones ExCel localizado en el este de Londres, con carácter temporal y capacidad para 4.000 camas. El SNH también implementó un sistema de registro de personas voluntarias que, a fecha de 29 de marzo, había recibido 750.000 solicitudes en todo el país. El 13 de mayo, se implementaron algunas medidas de relajación del confinamiento: se permitió que un mayor número de trabajadores accedieran a sus puestos de trabajo y se amplió la posibilidad de realizar ejercicio al aire libre y actividades de ocio.

LA AUTORIDAD DEL GRAN LONDRES Y SU ALCALDE, SADIQ KHAN, SU PROTAGONISMO EN DECISIONES CLAVE SE VIO INICIALMENTE COMPROMETIDO POR LAS INSTANCIAS NACIONALES, AUNQUE FUE AUMENTANDO LENTAMENTE A LO LARGO DE LA PRIMERA FASE DE LA RESPUESTA A LA EMERGENCIA.

El gobierno de la ciudad y de los diferentes distritos pasaron a ser organismos de ejecución de las decisiones nacionales. En cuanto a la Autoridad del Gran Londres y su alcalde, Sadiq Khan, su protagonismo en decisiones clave se vio inicialmente comprometido por las instancias nacionales, aunque fue aumentando lentamente a lo largo de la primera fase de la respuesta a la emergencia. Finalmente, el 12 de marzo Khan recibió la invitación para participar en el comité de respuesta a la emergencia «COBRA» liderado por el Gobierno del Reino Unido, del que había sido excluido hasta entonces. Una de las principales preocupaciones del alcalde es proporcionar el servicio de transporte público (una de sus competencias exclusivas) sin poner en riesgo a los empleados de Transport for London (TfL), organismo del gobierno local responsable del transporte (hasta la fecha, 28 conductores de autobús han muerto en Londres). Otra de sus prioridades es asegurar el apoyo del Gobierno nacional para encontrar una solución al enorme déficit fiscal que se está generando a resultas de la fuerte caída del número

de pasajeros (se calcula un agujero de hasta 2.000 millones de libras en las finanzas del TfL). El alcalde también creó el fondo de emergencia *Culture at Risk*, con un presupuesto de 2,3 millones de libras, a fin de proteger las empresas creativas y de ocio nocturno, como los músicos locales, los espacios LGBTQ+, los espacios de creación y los cines independientes.

Más recientemente, Khan se ha convertido en un firme defensor del uso de los equipos de protección, especialmente las mascarillas, en todos los espacios y medios de transporte públicos londinenses. Sin embargo, no tiene competencia para decretar su obligatoriedad. El alcalde chocó con el Gobierno nacional cuando requirió que se cerraran durante el confinamiento todas las obras de construcción en activo. La paralización de obras no ha sido uniforme en la ciudad y solo algunas de las grandes constructoras decidieron cerrar completamente sus instalaciones.

En la esfera local, los 33 distritos de Londres se encargan de prestar la mayoría de servicios sociales y de gestionar las escuelas públicas; entre sus competencias también figuran otros servicios públicos como la gestión de los residuos, la limpieza, el transporte local (en especial, el aparcamiento) y los espacios públicos. Su respuesta se centra, en particular, en mantener los servicios esenciales, gestionar el cierre parcial de las escuelas y atender las nuevas necesidades comunitarias surgidas a causa de la crisis. Los distritos también se han involucrado activamente en la gestión del espacio público, a veces, incluso limitando el acceso a algunos parques y difundiendo información sobre el distanciamiento social y otras medidas sanitarias. Otra preocupación notable de las autoridades locales londinenses ha sido el impacto de las restricciones impuestas por el confinamiento en el futuro de las empresas independientes de la ciudad. El servicio *London Growth Hub*, establecido por el alcalde en partenariatio con los distritos, ha ofrecido apoyo personalizado a empresas y empleadores mediante asesoramiento financiero, legal y práctico, entre otros, para ayudarlos a gestionar la crisis.

A nivel comunitario, durante el mes de marzo empezaron a surgir grupos de ayuda a todos los niveles. Algunos fueron organizados *ad hoc* por residentes de la zona; otros utilizaron grupos de chat o aplicaciones del distrito y, a menudo, se fueron consolidando con el apoyo de organizaciones de ayuda comunitaria de mayor alcance y más experimentadas. El fondo *London Community Response Fund* fue creado por la Autoridad del Gran Londres y el *City Bridge Trust* (fondo administrado por la City de Londres) para dar apoyo a las organizaciones comunitarias y voluntarias en su labor de proporcionar alimentos y otros servicios esenciales a los más necesitados (Alcalde de Londres, 2020). Desde su creación, ha recibido más de 16 mi-

llones de libras en donaciones. De manera similar, muchos distritos, como Hackney, han aumentado sus partidas para financiar a las organizaciones locales que ofrecen un apoyo clave a sus vecinos³.

La respuesta que han dado los ciudadanos londinenses a las medidas del Gobierno fue inmensamente positiva y comprensiva. Un estudio reciente muestra que, de los 14 países analizados, es en el Reino Unido donde los ciudadanos son menos favorables a la reapertura de los comercios. Una reacción que, probablemente, sea el resultado de haber evitado medidas de confinamiento draconianas y haber optado por una política de mensajes más suaves que apuntaban a «salvar vidas» (Skinner, 2020). De acuerdo con las estadísticas del Gobierno del Reino Unido, el transporte público en Londres cayó entre un 90% y un

95% hasta mediados de abril (Transport for London, 2020). Las tendencias en movilidad que muestra el informe *COVID-19 Community Mobility Report* de Google indican que se ha producido una reducción del 80% de la movilidad relacionada con el comercio al por menor y el ocio (Google, 2020). Esta caída se produjo a finales de marzo y la tendencia se mantuvo durante el mes de abril. De forma análoga, los desplazamientos para ir a comprar comestibles se redujeron en un 40% y se han mantenido en niveles bajos desde entonces. Por el contrario, mientras que las visitas a los parques cayeron a principios de marzo en un 50%, la tendencia se ha revertido y, a finales de abril, se registró un aumento del 5%.

También se está recuperando lentamente la movilidad por motivos laborales: de una caída del 65% a una reducción del 50%. Durante el confinamiento, la movilidad residencial dentro de las comunidades ha subido un 15%.

A la par que la atención se va centrando en las estrategias de salida del confinamiento, aparecen nuevas preocupaciones sobre cómo las redes de transporte de la ciudad darán cabida a las medidas de distanciamiento social según la población vaya reincorporándose a sus puestos de trabajo. Con el objetivo de evitar la masificación de los ya abarrotados autobuses y metros, y la transmisión de la infección, el Ayuntamiento de la ciudad

**AL TIEMPO QUE
LONDRES CAMINA
HACIA UN FUTURO
INCIERTO COMO
PARTE DE LA FASE DE
RECUPERACIÓN Y, EN
ÚLTIMA INSTANCIA,
DE SALIDA DE LA
CRISIS, SU SISTEMA
DE GOBERNANZA
MULTINIVEL DEBERÁ
RESPONDER DE
MANERA FLEXIBLE
A DIFERENTES
ESCENARIOS.**

3. <https://hackney.gov.uk/coronavirus-volunteering>

y TfT han estado trabajando en el Plan del Alcalde sobre el Espacio en la Calle para acelerar la transformación de las calles de la ciudad y ampliar la red de vías ciclables y las zonas peatonales (Groves, 2020). En el distrito de Lambeth ya se han empezado a ampliar las aceras, en Hackney se ha prohibido el tráfico rodado en una de las calles comerciales, y en Croydon se ha prohibido la circulación por las calles residenciales, excepto para acceder a las viviendas. En los próximos meses, mientras se siga trabajando desde casa, probablemente se producirán menos trayectos largos y más trayectos cortos. El plan es transformar los centros urbanos incluidos en la red de la autoridad de transporte para asegurar que dichos trayectos pueden hacerse a pie o en bicicleta, según el caso.

Al tiempo que Londres camina hacia un futuro incierto como parte de la fase de recuperación y, en última instancia, de salida de la crisis, su sistema de gobernanza multinivel deberá responder de manera flexible a diferentes escenarios. Con el fin de desarrollar estos escenarios, se necesitarán pruebas que respondan a las siguientes preguntas clave (que no son específicas de la realidad de Londres): ¿Volverán el crecimiento de la población y la migración internacional? ¿Se puede reducir el hacinamiento mientras se sigue promoviendo un aumento deseable de las densidades urbanas? ¿Se pueden reducir sustancialmente y a largo plazo el sinhogarismo y los regímenes de propiedad inciertos? ¿Existe alguna oportunidad para rediseñar las calles londinenses de modo que aumente considerablemente el espacio destinado al paseo, al ciclismo y a funciones del espacio como reunirse, sentarse y jugar? ¿Cómo y en qué condiciones espaciales se recuperarán las empresas y los servicios financieros? ¿Seguirá urbanizándose la industria tecnológica? ¿Los espacios de *coworking* seguirán ofreciendo alquileres prémium? ¿En qué momento y con qué nivel de tecnología o protección pueden recuperarse el número de pasajeros del transporte público, las visitas a los restaurantes y a los bares, las instituciones culturales y el turismo? ¿El futuro pasa por las pequeñas tiendas de barrio y al por menor, así como por el reparto a domicilio? Y, para finalizar, ¿cómo será la educación en el futuro, incluyendo la educación universitaria?

Indudablemente, cada una de estas preguntas es compleja y abrumadora por sí misma. Londres solo podrá dotarse con éxito de los conocimientos necesarios para abordar esta vorágine de incertidumbres si entabla un amplio diálogo que genere intercambios con otras ciudades, actores clave y proveedores de información. Hacerlo como parte de una estrategia gubernamental coherente requerirá unos niveles sin precedentes de coordinación entre el gobierno nacional, la Autoridad del Gran Londres y el gobierno local.

Referencias bibliográficas

Alcalde de Londres. «Mayor provides funding to help London's community organisations». Comunicado de prensa (24 de abril de 2020) (en línea) [Fecha de consulta 07.05.2020] <https://www.london.gov.uk/press-releases/mayoral/mayor-provides-funding-to-help-londons-community>

Transport for London (TfL). *COVID-19 transport data: methodology note* (15 de abril de 2020) (en línea) [Fecha de consulta 07.05.2020] <https://www.gov.uk/government/publications/coronavirus-covid-19-transport-data-methodology-note/covid-19-transport-data-methodology-note#transport-for-london-tube-and-bus-routes>

Google. *COVID-19 Community Mobility Report: United Kingdom*. Report (26 de abril de 2020) (en línea) [Fecha de consulta 07.05.2020] https://www.gstatic.com/covid19/mobility/2020-04-26_GB_Mobility_Report_en.pdf

Groves, James. «Mayor's Streetspace Plan could see cycling increased tenfold post-lockdown». *Bikebiz* (1 de mayo de 2020) (en línea) [Fecha de consulta 07.05.2020] <https://www.bikebiz.com/mayors-streetspace-plan-could-see-cycling-increased-tenfold-post-lockdown/>

Skinner, Gideon. «Britons least likely to believe the economy and businesses should open if Coronavirus not fully contained». *Ipsos MORI* (28 de abril de 2020) (en línea) [Fecha de consulta 07.05.2020] <https://www.ipsos.com/ipsos-mori/en-uk/britons-least-likely-believe-economy-and-businesses-should-open-if-coronavirus-not-fully-contained>

