

## **GESTIONANDO UNA PANDEMIA GLOBAL. HACIA UN FUTURO URBANO MÁS SOSTENIBLE Y RESILIENTE**



**Agustí  
Fernández  
de Losada**

investigador senior  
y director, Programa  
Ciudades Globales,  
CIDOB

CIDOB REPORT  
# 05- 2020

*El recorrido crítico del presente CIDOB Report por la gestión de la COVID-19 en 12 ciudades de todo el mundo ofrece algunas lecciones que pueden contribuir a marcar pautas para los futuros urbanos. Pautas para aprender a gobernar situaciones complejas e inciertas poniendo la descentralización, la cooperación y la resiliencia en el centro de estrategias más eficientes; pautas para repensar la ciudad, favoreciendo que el distanciamiento social impuesto por la pandemia contribuya a hacerla más saludable y habitable, sin perder su atributo fundamental: la densidad; pautas, en definitiva, para abordar el escenario de profunda recesión económica y emergencia social sin dejar de lado el compromiso de avanzar en la transición ecológica y el abordaje de la crisis climática.*

### **Una crisis urbana en un mundo urbano**

Hoy ya nadie discute que la crisis de la COVID-19 es eminentemente urbana. Desde su foco inicial en Wuhan (China), la epidemia mutó convirtiéndose en pandemia mientras el virus se desplazaba en avión a través de la extensa red de ciudades conectadas por la globalización en un planeta cada vez más urbanizado. Tras aterrizar, se expandió en transporte público, desde los centros económicos y financieros, pasando por los barrios ricos y cosmopolitas, hacia los barrios más pobres y las periferias.

A pesar de su dimensión urbana, cuando la crisis estalló, fueron los gobiernos nacionales quienes tomaron la batuta atrayendo todos los focos. Ya sea porque decretaron estados de alarma, confinamientos y cierres; coordinaron la respuesta sanitaria, la seguridad y el control de fronteras; estuvieron detrás de las principales medidas económicas dirigidas a amortiguar el impacto; o porque el negacionismo de algunos líderes –Trump o Bolsonaro–, o la retórica nacionalista y autorita-

ria de otros –Orbán –, han hecho correr mucha tinta y puesto la infodemia a niveles de la pandemia.

Pero con el avance de la crisis, y a pesar de tener un perfil más discreto y operar con menos presupuesto, se ha puesto de manifiesto que las ciudades han estado en primera línea atendiendo las necesidades más básicas de la ciudadanía. Lo han hecho prestando servicios esenciales, como la movilidad o la gestión de residuos, adecuando el espacio público para asegurar el distanciamiento social, atendiendo a los más vulnerables, apoyando a empresas, profesionales y trabajadores afectados por la crisis, o reforzando los sistemas sanitarios.

**LOS PAÍSES MÁS DESCENTRALIZADOS, COMO ALEMANIA, AUSTRIA O ARGENTINA, HAN TENIDO MAYOR CAPACIDAD DE ABORDAR LA COMPLEJIDAD DE LA PANDEMIA Y ARTICULAR RESPUESTAS MÁS CONTEXTUALIZADAS.**

### **Descentralización y cooperación para encarar escenarios complejos e inciertos**

Como se apunta en este CIDOB Report (Rode), los países más descentralizados, como Alemania, Austria o Argentina, han tenido mayor capacidad de abordar la complejidad de la pandemia y articular respuestas más contextualizadas. Incluso en aquellos liderados por el negacionismo, como Estados Unidos, Brasil o India, la descentralización ha actuado de cortafuego permitiendo que las ciudades o los estados decretaran confinamientos y cierres que están mitigando los estragos del virus. Por el

contrario, los datos parecen señalar que los países más centralizados, o los que han recentralizado de forma temporal competencias, y que han desarrollado medidas uniformes aplicadas por igual en todo el territorio, se han mostrado menos eficientes.

La descentralización implica, entre otras cosas, una distribución consensuada de competencias, gobiernos locales empoderados y dotados de recursos adecuados para operar, y mecanismos de gobernanza multinivel orientados a asegurar la cooperación, en un marco de lealtad no jerárquico, entre las diferentes esferas de gobierno. Estas tres variables —claridad competencial, suficiencia de recursos y gobernanza multinivel— están siendo fundamentales para gestionar la emergencia. En muchos contextos los gobiernos de las ciudades han tenido que ir mucho más allá de las competencias que tienen asignadas para responder a las necesidades sociales; y lo han hecho con una insuficiencia manifiesta de recursos (humanos, materiales, tecnológicos y financieros) aunque, en muchos casos, con fuertes dosis de compromiso, creatividad y capacidad de innovar.

Experiencias como las de Berlín, Buenos Aires, Viena o Zúrich (Knoblauch; Asadi; Lanfranchi; Uffer en este Report) nos demuestran que la cooperación entre las diferentes esferas de gobierno es clave para ofrecer una respuesta más eficiente a la ciudadanía. Facilita marcos de complementariedad en un entorno de competencias no exclusivas, esfuerzos compartidos y una mayor contextualización y anclaje con la realidad de las políticas impulsadas a todos los niveles. De la misma forma, la articulación de respuestas metropolitanas ha cobrado todavía mayor dimensión en la gestión de la crisis y ha puesto de manifiesto la necesidad de contar con estructuras de gobernanza eficientes que aseguren una adecuada articulación en la prestación de determinados servicios básicos (Klaus en este Report). Ciudades con estatus federal (Berlín, Viena, Zúrich o Buenos Aires) o con gobiernos metropolitanos (Londres y Barcelona, aunque esta última con competencias limitadas) están mejor posicionadas para gestionar emergencias como la de la COVID-19 y dispondrán de mejores herramientas para diseñar estrategias de recuperación integrales que garanticen la cohesión económica, social y territorial.

Pero tan importante como la gobernanza multinivel y la cooperación intermunicipal o metropolitana lo es la articulación de mecanismos de colaboración con la ciudadanía y con los actores que operan en la ciudad. Mecanismos orientados a generar complicidades y a movilizar recursos, talento, experiencia y una gran capacidad de respuesta e innovación. Las alianzas construidas con la sociedad civil, el sector privado y la ciencia han sido decisivas en muchas ciudades para generar respuestas que el sector público, por sí solo, no podía generar, o no lo podía hacer con la celeridad y la eficacia necesarias.

Desde las redes de solidaridad tejidas para dar apoyo a los más vulnerables (Parnell y Claassen en este Report), pasando por experiencias innovadoras como la de los *makers*, una comunidad que comparte diseños y produce material sanitario y de protección utilizando impresoras 3D (Abdullah y Reynés en este Report), hasta la tecnología aplicada al rastreo de positivos (Ng en este Report) o la ciencia orientada a dar soluciones en campos tan diversos como la biomedicina, la movilidad, el urbanismo o la sociología.

Pero las alianzas que han construido las ciudades para abordar la crisis han trascendido sus límites administrativos y las fronteras nacionales. En un contexto en el que el multilateralismo tradicional no ha sabido articular una

**EN UN CONTEXTO EN EL QUE EL MULTILATERALISMO TRADICIONAL NO HA SABIDO ARTICULAR UNA RESPUESTA COORDINADA, LAS DIVERSAS FORMAS DE PARADIPLOMACIA —DE CIUDADES, CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA, CORPORATIVA O DE MOVIMIENTOS SOCIALES— HAN IRRUMPIDO CON GRAN DINAMISMO.**

respuesta coordinada, las diversas formas de paradiplomacia —de ciudades, científica y tecnológica, corporativa o de movimientos sociales— han irrumpido con gran dinamismo generando espacios digitales de encuentro y diálogo, favoreciendo la transferencia de conocimiento, el intercambio de experiencias y procesos de incidencia política. Como señalan diversos autores en este Report (Abdullah y Reynés; Acuto; Klaus; Rode) el municipalismo internacional ha dado un paso al frente consolidando marcos de colaboración con organismos internacionales, organizaciones filantrópicas, sociedad civil transnacional y academia. Un paso que será esencial en la gestión de la crisis que irrumpe con fuerza a escala global.

**LA CRISIS GENERADA POR LA COVID-19 OFRECE OPORTUNIDADES PARA REPENSAR LA CIUDAD. LAS MEDIDAS QUE AL MENOS DURANTE UN TIEMPO SE IMPONDRÁN PARA GARANTIZAR EL DISTANCIAMIENTO SOCIAL OBLIGARÁN A REVISAR ASPECTOS DE TANTA RELEVANCIA COMO LA MOVILIDAD, EL USO DEL ESPACIO PÚBLICO, EL FUNCIONAMIENTO DEL COMERCIO LOCAL O EL TURISMO.**

Esta capacidad de forjar alianzas contribuirá a que las ciudades encaren con mayores garantías la situación de complejidad e incertidumbre que definirá la nueva normalidad. Avanzar en el impulso de estrategias de resiliencia y adaptación, como los que ya se han empezado a definir para mitigar los efectos del cambio climático, requerirá de esfuerzos y compromisos colectivos. En este sentido la pandemia nos deja aprendizajes importantes que será necesario procesar.

### **Hacia la ciudad de las múltiples centralidades, inclusiva y sostenible**

La crisis generada por la COVID-19 ofrece oportunidades para repensar la ciudad. Las medidas que al menos durante un tiempo se impondrán para garantizar el distanciamiento social obligarán a revisar aspectos de tanta relevancia como la movilidad, el uso del espacio público, el funcionamiento del comercio local o el turismo. La caída de algunos indicadores durante el confina-

miento —niveles de contaminación, volumen de tráfico, ruido, masificación— nos da pistas. Como también nos las da trazar el impacto que la pandemia ha tenido en los diferentes barrios, en los diferentes colectivos y grupos sociales. Como queda reflejado en este CIDOB Report (Kling; Parnell y Claassen) la emergencia ha castigado de forma mucho más dura los barrios con menos ingresos, así como aquellos colectivos y grupos sociales más vulnerables.

La nueva movilidad se podrá definir de diversas formas. La tendencia de evitar el transporte público y optar por el privado por parte de muchos ciudadanos puede situar a las ciudades en un escenario complejo con un

aumento crítico del tránsito rodado y de la contaminación. Para mitigar esta tendencia y avanzar en una lógica de ciudad saludable, los responsables políticos deberán impulsar grandes consensos sociales (en especial con las empresas) con el fin de racionalizar el uso del transporte público y fomentar medios de transporte alternativos y sostenibles, como el desplazamiento a pie, en bicicleta o patinete. Ello requerirá gestionar los flujos de circulación – también de peatones– y adecuar la calzada, reduciendo el espacio para coches y aumentando las ciclovías (dentro del municipio y entre municipios en entornos metropolitanos), facilitar el estacionamiento (bicicletas y patinetes) y la peatonalización de calles y zonas enteras de la ciudad (las súper islas de Barcelona). La tecnología y el *big data* serán fundamentales para todo ello.

Pero si la adecuación del espacio público es clave, no lo es menos los usos que se le den. Muchas ciudades han crecido en una lógica de fragmentación, con centros económicos y financieros que concentran buena parte de la actividad económica, comercial, social, cultural y científica, barrios residenciales más o menos acomodados y periferias cada vez más degradadas. Avanzar hacia una ciudad policéntrica, la *ciudad de los 15 minutos* que proponen París y Bogotá, con múltiples centralidades que acogen actividad administrativa, económica y comercial, servicios, oferta cultural, deportiva y de ocio, reduciría de forma muy notable la movilidad interna y mejoraría la calidad de vida de sus ciudadanos.

La pandemia ha planteado cuestiones relevantes que deberían condicionar el futuro urbano. El caso del turismo es paradigmático, la desaparición de los turistas ha provocado un proceso de recuperación de zonas de la ciudad por parte de la ciudadanía. Es primordial diseñar nuevos modelos de turismo no masificado, de calidad y sostenible; que se vincule e interactúe con la ciudad y sus habitantes. Un turismo que no expulse y cuyos beneficios se distribuyan de forma equilibrada por las diferentes centralidades de la ciudad; que refuerce el comercio local y no las multinacionales del consumo que llevan años arrasando los lugares más emblemáticos de las ciudades, difuminando todo atisbo de identidad local.

Por otro lado, el confinamiento ha puesto de manifiesto y ha incrementado todavía más las desigualdades que se dan en los entornos urbanos de todo el mundo. No todas las personas han tenido las mismas oportunidades porque no todas las viviendas son igual de grandes y confortables, no todos los trabajadores han tenido ocasión de teletrabajar ni todos los niños han dispuesto de las herramientas para seguir sus clases utilizando formatos digitales. Los déficits en el parque de vivienda, así como la profunda brecha digital que hay en las sociedades, han quedado en evidencia en las

urbes de todos los continentes. Garantizar el derecho a una vivienda digna y paliar con todos los medios la disrupción que la tecnología genera en la sociedad deberá ser un objetivo prioritario para las ciudades.

### **Políticas públicas para mitigar los efectos de la crisis y diseñar la recuperación**

Es evidente que el proceso de rediseño será muy complejo no solo por la dificultad intrínseca que conlleva remover estructuras asentadas, por las resistencias que genera, sino porque deberá hacerse en un contexto de recesión económica sin precedentes que generará una emergencia social que ya está golpeando a importantes capas de la sociedad; sin olvidar la crisis climática en la que se encuentra inmerso el planeta, la cual no debe ni puede dejarse de lado.

Las ciudades deberán ser capaces de impulsar políticas públicas que garanticen la prosperidad, mitiguen la emergencia social y profundicen en la transición ecológica hacia escenarios de emisiones cero en línea con los compromisos asumidos antes de la irrupción de la pandemia. Algunas ciudades, como Milán (Zevi en este Report), ya han empezado a diseñar estrategias integrales de recuperación que pasan por reforzar los sectores económicos de mayor valor añadido —como las TIC, la biomedicina, la movilidad, la cultura o las industrias creativas—, revisar los patrones de consumo y reforzar el comercio local y la producción de proximidad, la economía social y solidaria, la economía circular o los procesos de digitalización. Estrategias muy vinculadas con las orientadas a atender a los sectores más vulnerables y garantizar los derechos de toda la ciudadanía, gestionando procesos complejos como la financiarización o la disrupción tecnológica.

Pero para abordar estas estrategias e impulsar las políticas públicas adecuadas, las ciudades requerirán de una gran capacidad para invertir, movilizan- do todos los recursos disponibles —fiscales, superávit, deuda—, así como materiales, tecnológicos y profesionales altamente capacitados. Igualmente, la cooperación con los otros niveles de gobierno y la construcción de alianzas con los actores de la ciudad serán inexcusables; como también lo será la cooperación con otras ciudades y otros operadores a nivel internacional. Pero todo ello no será posible sin un fuerte liderazgo político que se manifieste en todos los ámbitos: local, nacional e internacional.