

**CIUDADES EN
PRIMERA LÍNEA:
GESTIONANDO
LA CRISIS DEL
CORONAVIRUS**

Agustí Fernández de Losada
y Hannah Abdullah (Eds.)

CIDOB **REPORT #05, 2020**

**CIUDADES EN
PRIMERA LÍNEA:
GESTIONANDO LA CRISIS
DEL CORONAVIRUS**

Agustí Fernández de Losada
y Hannah Abdullah (Eds.)

CIDOB REPORT # 05
Barcelona, Junio 2020
ISSN: 2564-9078

CIDOB

BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS

© 2020 CIDOB

Editor: Agustí Fernández de Losada y Hannah Abdullah

CIDOB

Elisabets, 12
08001 Barcelona
Tel.: 933 026 495
www.cidob.org
cidob@cidob.org

Precio del ejemplar: 5€

Impresión: Color Marfil, SL
ISSN: 2564-9078 • E-ISSN 2564-9124
Depósito legal: B 11820-2017

Traducción del inglés: Anna Calvete Moreno y Montserrat Sardà Esporrín
Diseño y maquetación: Joan Antoni Barcells
Web y soporte técnico: Silvia Serrano
Ventas y envíos: Héctor Pérez

Barcelona, Junio 2020

Imagen de la cubierta
<https://unsplash.com/photos/jrMrcxFQW44>

SUMARIO

CIDOB REPORT
05- 2020

SOBRE LOS AUTORES 5

INTRODUCCIÓN

Gestionando una pandemia global. Hacia un futuro urbano más sostenible y resiliente 11
Agustí Fernández de Losada

CIUDADES EN TIEMPOS DE PANDEMIA

La primera de Occidente: Milán pasa de ser la ciudad del boom a zona caliente de la emergencia 17
Andrea Tobia Zevi

Los *Coronavirismakers* de Barcelona: la coproducción de soluciones locales frente a la pandemia global 23
Hannah Abdullah y Jordi Reynés Garcés

Berlín: solidaridad pragmática para combatir la COVID-19 29
Doris Knoblauch

Londres y la COVID-19: ¿demasiado complejo para un solo Gobierno? 35
Philipp Rode

Un enfoque basado en derechos humanos para la crisis del coronavirus en Viena 43
Shams Asadi

La respuesta de Zúrich a la COVID-19: una respuesta nacional orquestada por un gobierno federal 49
Sabina Uffer

El Área de la Bahía de San Francisco: nada puede seguir igual 55
Ian Klaus

¿Cerrar o adaptar? Las infraestructuras en tiempos de la pandemia en un Chicago dividido 61
Samuel Kling

¿Puede la COVID-19 acelerar la unidad metropolitana del Gran Buenos Aires?	69
Gabriel Lanfranchi	
La COVID-19 en Ciudad del Cabo: la respuesta inicial del Estado y la sociedad civil	75
Susan Parnell y Cara Mazetti Claassen	
¿De crisis en crisis? Melbourne en plena COVID-19	83
Michele Acuto	
La gestión aventajada de Hong Kong ante el nuevo coronavirus	89
Mee Kam Ng	
EPÍLOGO	
La COVID-19: Espejo de las contradicciones del mundo urbano	95
Octavi de la Varga Mas	

SOBRE LOS AUTORES

CIDOB REPORT

05- 2020

Hannah Abdullah es investigadora en el programa Ciudades Globales de CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs). Su investigación actual se centra en las áreas de cambio climático y cultura dentro de la diplomacia de las ciudades, con un foco en la región euromediterránea. Antes de unirse al CIDOB, ocupó el puesto de comisaria de Programas Culturales en el Goethe-Institut de Nueva York (la institución cultural de Alemania), donde desarrolló y gestionó programas sobre arquitectura y urbanismo, entre otros. Es doctora en Sociología por la London School of Economics and Political Science (LSE) y tiene un máster en Sociología Cultural también por la LSE. Fue becaria posdoctoral en la Cátedra de Sociología Cultural de la Universidad Técnica de Dresden, y ha sido profesora asistente en la LSE y profesora asociada en la Universidad de Leipzig y la Universidad Pompeu Fabra.

Michele Acuto es experto en desarrollo urbano internacional. Dirige el Connected Cities Lab de la University of Melbourne, donde es profesor titular de Política Urbana y decano adjunto (Investigación) de la Facultad de Arquitectura, Edificación y Planificación. También es investigador sénior del Chicago Council on Global Affairs. An-

tes unirse a la University of Melbourne, Acuto fue director del City Leadership Lab y profesor titular de Diplomacia y Teoría Urbanas en la University College London, así como becario Barter en el Programa sobre el Futuro de las Ciudades de la University of Oxford. Fuera del ámbito académico, ha trabajado para el Institute of European Affairs en Dublín, para la International Campaign to Ban Landmines (ICBL), y en la respuesta de la Comisión Europea a las amenazas de pandemia. Ha dirigido investigaciones sobre liderazgo urbano y redes de ciudades con la Organización Mundial de la Salud, el Grupo del Banco Mundial, ONU-Hábitat y C40 Cities, entre otros.

Shams Asadi es la comisionada de Derechos Humanos del Ayuntamiento de Viena. Estudió Arquitectura y Planificación Urbana, y cuenta con una dilatada experiencia, tanto práctica como académica, en Regeneración Urbana y Desarrollo Urbano, con especial atención a los asuntos europeos e internacionales. La dimensión de los derechos humanos en el desarrollo urbano ha sido una constante en su vida profesional y, desde 2010, su carrera se centra en los derechos humanos.

Agustí Fernández de Losada es investigador sénior y director del programa Ciudades Globales del CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs). Ha trabajado como experto para varias agencias de Naciones Unidas, la Comisión Europea y un número importante de gobiernos nacionales y locales de todo el mundo. Entre otros, ha sido: director del Departamento de Estudios y Asistencia Técnica Internacional de Tornos Abogados, uno de los principales despachos especializados en derecho público y gobernanza; director del Centro de Estudios Territoriales de Barcelona; director de Relaciones Internacionales de la Diputación de Barcelona, y coordinador general de la Oficina de Coordinación del programa URBAL-III de la Comisión Europea. Es licenciado en Derecho y tiene un máster en Estudios Europeos por la Universidad Autónoma de Barcelona. También es diplomado en Gestión Pública por la ESADE Business School.

Ian Klaus es investigador sénior de ciudades globales en el Chicago Council on Global Affairs. Ha sido asesor diplomático de Urban 20 y el Grupo de Liderazgo por el Clima de Ciudades C40. Anteriormente, fue asesor sénior de ciudades globales del Departamento de Estado de Estados Unidos, donde dirigió la diplomacia urbana de Estados Unidos. Entre sus otras funciones, destacan el rol de negociador adjunto de Estados Unidos en la Conferencia de las Naciones Unidas para la Vivienda y el Desarrollo Sostenible, y su participación en el equipo de planificación de políticas de la Oficina del Secretario de Estado. Klaus forma parte del consejo asesor del Foro Económico Mundial sobre el futuro del desarrollo urbano y del

Grupo de Trabajo de Ciudades Creativas de la Stanford University. También ha sido profesor visitante de la University of Pennsylvania, y becario Ernest May de Estudios de Historia y Seguridad en la Kennedy School of Government.

Samuel Kling es investigador de ciudades globales e investigador ACLS/Mellon en el Chicago Council on Global Affairs. Su investigación se centra en el transporte, la política de planificación urbana y el uso de métodos históricos para informar la elaboración de políticas. Actualmente, investiga los retos y las oportunidades de las nuevas tecnologías de movilidad en las ciudades, la planificación del transporte para el bien común, y cómo los métodos históricos pueden ayudar a los decisores políticos a la hora de afrontar los retos de la planificación urbana. Sus artículos han sido publicados en medios como *Journal of Urban History*, *Chicago Tribune*, *Boston Globe* y *CityLab*. Es doctor en Historia Urbana por la Northwestern University. Antes de unirse al Chicago Council on Global Affairs, fue profesor asociado visitante de Historia en la University of Illinois at Chicago.

Doris Knoblauch estudió Ciencias Políticas y actualmente es investigadora sénior y coordinadora de Gobernanza Urbana y Espacial en el Ecologic Institute de Berlín. Con más de 12 años de experiencia, su investigación se centra en la existencia de plásticos en el medio ambiente, los entornos urbanos verdes y la protección local contra el cambio climático. En los últimos 10 años, Knoblauch ha trabajado intensamente con ciudades y municipios. Con el tiempo, no solo ha tejido una red que aúna a ciudades y municipios, además de actores relevantes, sino que también ha adquirido un profundo conocimiento sobre el funcionamiento y las necesidades de las comunidades. En el marco de su trabajo, le gusta ver cómo la ciencia puede ser de utilidad para las comunidades e implementarse directamente para resolver problemas sobre el terreno.

Gabriel Lanfranchi es consejero y director ejecutivo del Plan Urbano Ambiental de Buenos Aires. Asimismo, es director del programa de posgrado en Urbanismo Metropolitano de la Universidad de Buenos Aires e investigador principal del Programa de Ciudades del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) en Argentina. Estudió Arquitectura en la Universidad de Buenos Aires y tiene un máster en Economía Urbana de la Universidad Torcuato Di Tella. Ha sido investigador en el MIT, donde fundó y dirigió el MIT Metro Lab, y copresidente de los grupos de trabajo sobre medio ambiente del T20 para las presidencias argentina, japonesa y saudí del G20. Lanfranchi también es asesor sénior del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Cara Mazetti Claassen es doctoranda en Geografía Humana en la University of Bristol. Su investigación de doctorado analiza las formas en que los habitantes aplican y negocian la unidad en Ciudad del Cabo. Anteriormente, ha trabajado con coaliciones para la vivienda, centros de investigación y universidades en Sudáfrica y el Reino Unido en proyectos sobre migración y xenofobia; el desarrollo liderado por la comunidad y las alternativas de vivienda asequible; el urbanismo y la informalidad en África; la infraestructura y las desigualdades urbanas; la ansiedad urbana de la clase media, y la soledad en las ciudades.

Mee Kam Ng es directora del Programa de Estudios Urbanos y directora asociada del Institute of Future Cities, el Hong Kong Institute of Asian Pacific Studies y el Yunus Social Business Centre de la Chinese University of Hong Kong. Forma parte del Royal Town Planning Institute, y es investigadora del Hong Kong Institute of Planners y asesora académica del Hong Kong Institute of Urban Design. En 2016, fue nombrada miembro de la Academy of Social Sciences. Es autora de numerosas publicaciones sobre cuestiones de planificación, gobernanza y sostenibilidad en la región Asia-Pacífico. Sus publicaciones le han merecido seis premios del Hong Kong Institute of Planners, así como el premio a la mejor publicación por parte de la Association of European Schools of Planning en 2015.

Susan Parnell es profesora titular de Retos Globales en el Departamento de Desarrollo Urbano de la University of Bristol. Es cofundadora del African Centre for Cities y sigue siendo profesora emérita de la University of Cape Town. Recientemente, ha sido profesora visitante en LSE Cities, profesora visitante Leverhulme en el University College London y titular de la Cátedra Visitante Emeka Anyaoku en la misma institución. Ha participado activamente en debates de políticas urbanas a nivel local, nacional y global en torno a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y es defensora de un mejor compromiso con las políticas científicas en materia de ciudades.

Jordi Reynés es director de la red de Ateneos de Fabricación del Ayuntamiento de Barcelona desde su creación en 2013. Los Ateneos de Fabricación son espacios cívicos para la creación y el aprendizaje en áreas de innovación social, nuevas tecnologías y fabricación digital, por medio de metodologías de código abierto y bienes comunes. Reynés cuenta con una larga trayectoria en proyectos de jóvenes y socioculturales, participación ciudadana, movimientos sociales, gestión integrada de los barrios y gestión de los servicios municipales. Es licenciado en Educación Primaria, Educación Social y Psicología Educacional, y tiene un máster en Gestión Cultural y un máster en Administración Pública.

Philipp Rode es director ejecutivo de LSE Cities e investigador docente asociado en la London School of Economics (LSE). Codirige el máster ejecutivo sobre Ciudades de LSE y es director ejecutivo del Programa sobre Edad Urbana. Desde 2005, organiza conferencias sobre Edad Urbana en numerosas ciudades globales. En cuanto investigador, consultor y asesor, desde 2003 dirige proyectos interdisciplinarios en los ámbitos de gobernanza urbana, transporte, planificación urbana y diseño urbano en LSE. Actualmente, su trabajo se centra en las estructuras institucionales y las capacidades de gobernanza de las ciudades, así como en el desarrollo urbano sostenible, el transporte y la movilidad. Es el líder de LSE en la iniciativa «La gobernanza de las emergencias en las ciudades y las regiones», impulsada conjuntamente por Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), Metropolis y LSE Cities.

Sabina Uffer es responsable de proyectos de la Asociación de planificación del área metropolitana de Zúrich (RZU). Dirige estudios de investigación sobre la intersección de la planificación urbana y regional y la elaboración de políticas, con especial interés en la planificación estratégica y la adaptación climática. Previamente, trabajó en una empresa internacional de ingeniería y planificación en Nueva York como asesora de la ciudad y el estado de Nueva York en materia de proyectos de infraestructuras y resiliencia. Es doctora en Planificación urbana y regional por la London School of Economics and Political Science (LSE) y posee un máster en Ciencias Políticas de la Université de Genève.

Octavi de la Varga Mas es el secretario general de Metropolis. Entre sus cargos anteriores, se incluyen: director de la Oficina de Cooperación al Desarrollo y de la Oficina de Europa y Estrategia Internacional de la Diputación de Barcelona; director ejecutivo de la Oficina de Coordinación y Orientación del programa URB-AL III financiado por EuropeAid; director de la red Arco Latino, y responsable de la Unidad de la Unión Europea de Oxfam Intermón en Barcelona. Ha liderado y participado en proyectos de desarrollo local, el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, las políticas públicas locales y la cohesión social en distintos países.

Tobia Zevi es investigador asociado a cargo del Programa de Ciudades Globales del Istituto per gli studi di politica internazionale (ISPI). Es doctor por la Università Roma Tre. En 2019, fue seleccionado para acogerse al programa Global Eisenhower y, en 2017, participó en el International Visitors Leadership Program (IVLP) del Gobierno de los Estados Unidos. Entre 2017 y 2018, fue asesor político del primer ministro italiano, Paolo Gentiloni. Anteriormente, entre 2015 y 2016, fue asesor del ministro ita-

liano de Asuntos Exteriores, Cooperación Internacional y Derechos Humanos. Preside el centro «Roma! Puoi dirlo forte» («¡Roma! Dilo fuerte») y escribe para distintas publicaciones de prensa y revistas.

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.

LA PRIMERA DE OCCIDENTE: MILÁN PASA DE SER LA CIUDAD DEL BOOM A ZONA CALIENTE DE LA EMERGENCIA

La ciudad de Milán, como también la región que la rodea, Lombardía, fueron el primer epicentro de la COVID-19 en Occidente. Dado este extraordinario papel, otros territorios tienen mucho que aprender de los éxitos y los fracasos de la gestión de la crisis por parte de la ciudad italiana. A pesar de la patente escasez de recursos, Milán empezó a planificar su recuperación socioeconómica a mediados de abril. Apoyándose en partenariados público-privados y en una estrategia holística de adaptación, las medidas de recuperación abordan la crisis sanitaria actual, así como los retos urbanos del futuro.



Andrea Tobia Zevi

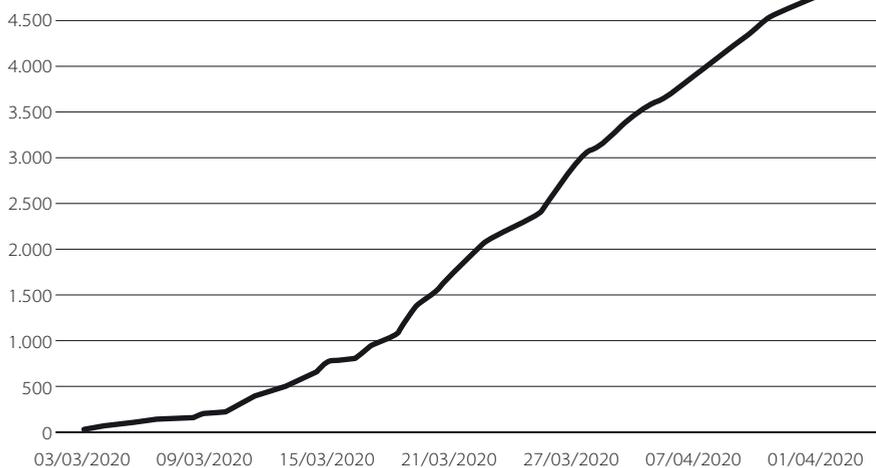
investigador asociado,
Global Cities Programme,
Istituto per gli studi di
politica internazionale
(ISPI)

Hace dos meses, Milán atravesaba un periodo de expansión. En cuanto capital de Lombardía, una de las regiones más ricas de Europa, Milán es la potencia económica de Italia. Tiene un papel central para varios sectores económicos, como las finanzas, el comercio, la moda, el diseño, el sector del mueble, las ciencias humanas, la industria editorial y los medios de comunicación. Su influencia en el sistema productivo italiano va mucho más allá de sus fronteras administrativas. En el siglo XX, las fábricas italianas se concentraban en el llamado «triángulo industrial» dibujado entre Turín, Génova y Milán. Hoy, los economistas consideran que el triángulo que se forma entre Milán, Bolonia y Treviso (hacia el sur y el este) es mucho más relevante en términos logísticos y del PIB. En los últimos años, Milán también se ha convertido en uno de los destinos turísticos más visitados de la Unión Europea: en 2019, recibió casi 11 millones de visitantes. Desde que en 2015 albergara la Exposición Universal, personas de todo el mundo han podido disfrutar de su agradable estilo de vida, de sus atracciones culturales y gastronómicas y de acontecimientos de talla mundial como la Semana de la Moda y el Salón del Mueble de Milán. Incluso el tiempo ha cambiado: conocida por su niebla, Milán está ahora más soleada que nunca, probablemente a causa del cambio climático.

El auge de Milán ha experimentado una caída en picado desde que la pandemia de la COVID-19 azotó la ciudad en febrero de 2020. La ciudad, como también la región que la rodea, Lombardía, fueron el primer epicentro de la COVID-19 en Occidente. Dado este extraordinario papel, otros territorios tienen mucho que aprender de los éxitos y los fracasos de la gestión de la crisis por parte de la ciudad italiana.

Todo sucedió muy rápido. El 19 de febrero, un hombre de 38 años dio positivo por el nuevo virus en un centro de salud de Codogno, situado en la provincia de Lodi, en el *hinterland* lombardo. Otras dos personas resultaron infectadas en el Véneto, la región vecina. El 23 de febrero, se cerraron las escuelas del norte de Italia y se puso en cuarentena a diez pueblos de la región: se establecieron «zonas rojas» y la policía controlaba su perímetro para que nadie pudiera entrar o salir de ellas. En Milán muchas dependencias públicas, museos, tiendas y restaurantes cerraron sus puertas. Luego reabrieron unos pocos días siguiendo las declaraciones del alcalde de Milán, Giuseppe Sala, quien impulsó una campaña en las redes sociales llamada «Milán no para» cuyo objetivo era contribuir a que la vida y la economía siguieran su curso. En un primer momento la iniciativa fue bien recibida, pero pronto surgieron las críticas por irresponsabilidad. El 4 de marzo, el Gobierno central decidió cerrar las escuelas en todo el país. Cuatro días más tarde, el primer ministro italiano, Giuseppe Conte, declaró zona roja toda Lombardía, con sus 10 millones de habitantes. El 10 de marzo, se impuso el confinamiento en todo el territorio nacional.

Gráfico 1. Número de infectados en la ciudad de Milán



Source: Milanotoday. Fuente: región de Lombardía

En el análisis del impacto de la COVID-19 en Milán y la respuesta de la ciudad es importante hacer hincapié en que, aunque ha estado en primera línea de la emergencia, sus competencias administrativas y sus recursos económicos han sido muy limitados. De hecho, dado que en Italia el sistema sanitario es competencia de las regiones, estas han liderado la respuesta a la pandemia tal y como ha sucedido con los gobernadores de los estados en Estados Unidos. Es más, mientras que el Gobierno italiano moviliza cientos de miles de millones para gestionar la crisis sanitaria, social y económica provocada por la COVID-19, Milán, una ciudad verdaderamente global, solo tuvo la posibilidad de destinar unos pocos millones de euros a hacer frente a la emergencia. En efecto, los diferentes departamentos del Gobierno municipal han tenido que reducir su presupuesto un 22 % a fin de compensar la disminución en la recaudación de los impuestos locales que ha resultado de la pandemia. El apoyo directo del Gobierno italiano también ha sido exiguo. Así, solo transfirió unos siete millones de euros al Ayuntamiento de Milán, que debieron reservarse obligatoriamente para ayudar a las personas pobres a conseguir comida y productos médicos.

**LAS ALIANZAS
MULTIACTOR Y LOS
PARTENARIADOS
PÚBLICO-PRIVADOS
SERÁN ESENCIALES
PARA ABORDAR LAS
CONSECUENCIAS
SOCIOECONÓMICAS DE
ESTA CRISIS SANITARIA.**

La falta de recursos de la ciudad y su dependencia de los gobiernos regional y central se incluyen en la Estrategia de adaptación Milán 2020 (Ayuntamiento de Milán, 2020) que adoptó la ciudad el 24 de abril. Este instrumento detalla cómo, a fin de poder iniciar la fase de recuperación, que implica implementar nuevas políticas y medidas sanitarias como mapeos, rastreos y tratamientos, además de abordar el impacto socioeconómico de la crisis, se requiere el apoyo de los niveles superiores de gobierno.

A pesar de operar con serias limitaciones, el consistorio milanés ha tomado varias medidas para abordar la emergencia en su territorio. Con objeto de incrementar el número de camas en cuidados intensivos, inició una colaboración con el Ejército italiano para la construcción del primer hospital provisional de la ciudad y otra con el Departamento de Protección Civil para el diseño de otro hospital nuevo. Dicho esto, el hecho de que haya varios niveles de gobierno involucrados en estas actuaciones ha reducido, evidentemente, su rapidez y su eficiencia. Sobre la base de estas experiencias podría argumentarse que, ante una emergencia, las grandes ciudades globales trabajan mejor si gestionan las políticas de manera autónoma y coordinándose directamente con el Gobierno nacional. Ello también se ha puesto en evidencia con la mala gestión de la crisis en las residencias

de personas mayores (gestionadas por las regiones), en las que murieron muchos internos, como también en las cárceles situadas en Milán y otras ciudades (gestionadas por el Ministerio de Justicia), en las que estallaron disturbios los primeros días de marzo.

El Ayuntamiento de Milán ha demostrado una gran capacidad de invención para sobreponerse a las dificultades financieras. Así, el alcalde creó un fondo de ayuda mutua para recaudar dinero del sector privado y de donantes particulares que ha resultado todo un éxito. La efectividad del fondo permite extraer dos conclusiones: la primera es que los gobiernos municipales dependen cada vez más de una variedad de actores urbanos y, la segunda, que los partenariados público-privados son fundamentales para luchar contra la pandemia.

UNA ESTRATEGIA DE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL SERÁ ESENCIAL PARA QUE MILÁN PUEDA MITIGAR EL CAMBIO CLIMÁTICO Y, A LA VEZ, PREVENIR EPIDEMIAS FUTURAS.

Las alianzas multiactor y los partenariados público-privados serán esenciales para abordar las consecuencias socioeconómicas de esta crisis sanitaria. Milán cuenta con una red muy potente de organizaciones dedicadas a la solidaridad y que reaccionaron con prontitud y eficiencia. Muchos colectivos desfavorecidos

han recibido ayuda de la Iglesia, de empresas, de filántropos y de organizaciones de la sociedad civil, y varios empresarios importantes han apoyado a hospitales y centros de investigación. El Ayuntamiento de Milán reconoció el gran valor de estas iniciativas y creó, en consecuencia, el sitio web *Milano aiuta* («Milán ayuda») para coordinar este apoyo en torno a cuatro áreas: recursos destinados a la alimentación, asistencia para personas mayores y frágiles, entregas a domicilio y personas voluntarias dispuestas a ayudar.

Demostrando previsión, Giuseppe Sala fue uno de los primeros alcaldes del mundo que empezaron a planificar la recuperación socioeconómica pos-COVID-19 en la ciudad. En una entrevista con el periódico *Corriere della Sera* a principios de abril, Sala identificó tres prioridades para la recuperación paso por paso de Milán: la adaptación de las infraestructuras digitales y de movilidad a los requisitos de distanciamiento social; la adopción de nuevas formas de conducta en los espacios públicos como son los estadios, los cines y los teatros; y el apoyo a la economía local, especialmente a las empresas pequeñas, a los comercios y a otras actividades comerciales en riesgo y que constituyen el «alma» de la ciudad (Giannattasio, 2020). La Estrategia de adaptación Milán 2020 añade otras cinco prioridades de gobernanza para esta fase de recuperación: 1) el empoderamiento de la ciudadanía y la inclusión social; 2) el apoyo

a empresas y comercios, a la digitalización, a la regeneración urbana y a la innovación social; 3) el empleo; 4) la movilidad, el espacio público y la creación de una «ciudad de los 15 minutos» (enfoque que ya está implementando París); y 5) la sostenibilidad. Toda política que se enmarque en estas áreas se orientará en particular al apoyo de los grupos vulnerables, incluyendo a las personas mayores, los niños y las mujeres.

El liderazgo de Giuseppe Sala a la hora de empezar a planificar las políticas para la recuperación de su ciudad le ha valido para que el Grupo de Liderazgo por el Clima de Ciudades C40 reconociera su rol y lo nombrara presidente del Grupo de Trabajo Global de Alcaldes para la Recuperación de la COVID-19, creado el 16 de abril. El Grupo de Trabajo de C40 se centrará especialmente en la relación entre las políticas de los ámbitos de la salud y el clima, una temática que también será central para Milán en el futuro. Milán y la región de Lombardía se encuentran entre los territorios con más contaminación de Europa. En este sentido, se arguye que esta situación ambiental favoreció la propagación del coronavirus en la región. Por el contrario, en Roma, donde los niveles de contaminación son más bajos, se pudo contener mucho mejor el brote a pesar de que centenares de trenes realizaron el trayecto entre las dos ciudades hasta el 8 de marzo. Por ello, una estrategia de sostenibilidad ambiental será esencial para que Milán pueda mitigar el cambio climático y, a la vez, prevenir epidemias futuras.

La crisis del coronavirus en Milán y otras ciudades requiere una discusión más amplia sobre el futuro de las ciudades. Las áreas urbanas necesitan ser flexibles y eficientes, abiertas y capaces de prevenir futuros brotes importantes de la enfermedad. En particular, esta búsqueda de equilibrio precisará que las ciudades aborden los siguientes retos:

- Demasiados niveles de responsabilidad reducen la eficiencia: es necesario repensar la relación administrativa entre las ciudades globales y los gobiernos nacionales a fin de aumentar la efectividad.
- Se requerirán inversiones en sanidad, regeneración urbana y transición ecológica para prevenir futuras epidemias y atraer a nuevos visitantes.
- Las infraestructuras y la movilidad urbanas necesitarán una transformación profunda para permitir el distanciamiento social.
- La segregación social es una gran amenaza: las comunidades vulnerables están más expuestas al virus y necesitan protección; por el contrario, podrían poner a toda la población en peligro.
- Las ciudades deberán cambiar los hábitos de trabajo y de ocio, pero, a la vez, deberán proteger su «alma» (acontecimientos, calles, comercios, etc.) si pretenden continuar compitiendo en la esfera global.

Para poder enfrentar todos estos retos se requerirán nuevas cualidades de gobernanza urbana: la creatividad, la flexibilidad y la capacidad de cooperar formarán parte del conjunto de habilidades esenciales de cualquier gobierno municipal y cualquier alcalde del futuro.

Referencias bibliográficas

Ayuntamiento de Milán. *Milano 2020. Strategia di adattamento*, 14 de abril de 2020 (en línea). [Fecha de consulta: 07.05.2020]: <https://www.comune.milano.it/documents/20126/95930101/Milano+2020.++Strategia+di+adattamento.pdf/c96c1297-f8ad-5482-859c-90de1d2b76cb?t=1587723749501>.

Giannattasio, Maurizio. «Come sarà Milano dopo il coronavirus, il sindaco Sala: "Da San Siro al metrò, così progettiamo la ripartenza a tappe"», *Corriere della Sera*, 27 de marzo de 2020 (en línea). [Fecha de consulta: 07.05.2020]: https://milano.corriere.it/notizie/cronaca/20_marzo_27/coronavirus-sindaco-sala-da-san-siro-metro-cosi-progettiamo-ripartenza-tappe-185ac2c4-7063-11ea-82c1-be2d421e9f6b.shtml?refresh_ce-cp.

LOS CORONAVIRUS- MAKERS DE BARCELONA: LA COPRODUCCIÓN DE SOLUCIONES LOCALES FRENTE A LA PANDEMIA GLOBAL

La respuesta de Barcelona a la COVID-19 ha incluido procesos innovadores de coproducción de servicios públicos. En ellos han participado miembros de la sociedad civil, expertos y el gobierno local, centrándose en las necesidades más urgentes como la creación y la distribución de equipos de protección. La fuerza motriz de esta iniciativa de abajo arriba y sin ánimo de lucro ha sido la comunidad maker de la ciudad. En un esfuerzo por crear ciudades más resilientes y sostenibles se puede aprender mucho de estos modos incipientes de coproducción.



**Hannah
Abdullah**

Investigadora, CIDOB
(Barcelona Centre for
International Affairs)

**Jordi Reynés
Garcés**

Director, Ateneus de
Fabricació, Ayuntamiento
de Barcelona

CIDOB REPORT
05- 2020

Una enfermedad altamente transmisible como la COVID-19 tiende a azotar más aquellos territorios con poblaciones más numerosas. Barcelona, una de las ciudades europeas con más densidad de población, se ha visto especialmente afectada. No obstante, mientras que la densidad urbana acelera la propagación de agentes infecciosos como el coronavirus, la concentración de personas, conocimiento y activos económicos en las ciudades también es una oportunidad para brindar respuestas efectivas. Incluso en tiempos de distanciamiento social, la concentración de personas promueve la colaboración e impulsa la innovación. Ello significa que las ciudades y sus ecosistemas de innovación pueden ejercer una posición de liderazgo a la hora de enfrentar la nueva pandemia global.

En la respuesta de Barcelona a la COVID-19, la ciudad ha sido testigo de un proceso especialmente innovador de coproducción de servicios públicos. En él han participado miembros de la sociedad civil, expertos y el gobierno local, quienes se han centrado en las necesidades más urgentes como la fabricación de equipos de protección y su distribución a hospitales, servicios sociales y residencias de personas mayores. La fuerza motriz de esta iniciativa de abajo arriba y sin ánimo de lucro ha sido la comunidad *maker* de la ciudad: grupos au-

toorganizados de personas que experimentan con las tecnologías digitales y con recursos de bajo coste para diseñar dispositivos que den respuesta a todo tipo de problemas. En nuestro esfuerzo por crear ciudades más resilientes y sostenibles a medio y largo plazo podemos aprender mucho de estos modos incipientes de coproducción.

La respuesta cívica de los makers: entre la conectividad global y la colaboración hiperlocal

En todo el mundo, la comunidad *maker* se ha organizado para ayudar a mitigar el brote de la COVID-19. Una de las primeras iniciativas que surgieron fue

REDES TRANSNACIONALES DE MAKERS IMPULSADAS POR LA SOLIDARIDAD HAN DADO LUGAR A UNA DIPLOMACIA DE SALUD Y ENTRE CIUDADES LIDERADA POR LA CIUDADANÍA.

la creación, a principios de marzo, de un grupo de Facebook de ámbito global llamado «*Open Source Medical Supplies*» (o «suministros médicos de código abierto»)¹. A mediados de mes, varios *makers* de toda España ya habían lanzado la plataforma de código abierto *Coronavirusmakers* para compartir conocimientos y colaborar en el diseño y la fabricación de equipos de protección de emergencia con impresoras 3D (Fernández, 2020; García, 2020)².

Compartir conocimientos más allá de las fronteras ha sido clave para que la respuesta de los *makers* fuera efectiva. Redes transnacionales de makers impulsadas por la solidaridad han dado lugar a una diplomacia de salud y entre ciudades liderada por la ciudadanía. La comunidad *maker* de Barcelona ha estado en constante diálogo con otras comunidades de ciudades latinoamericanas, especialmente en Argentina y Colombia. Mientras que estos intercambios se han enfocado principalmente a compartir diseños de código abierto y las mejores prácticas de fabricación y distribución, también han involucrado a autoridades públicas deseosas de aprender las unas de las otras sobre la manera de colaborar con su comunidad *maker* local y de escalar las soluciones «DIY» (o «hazlo tú mismo») de dicha comunidad.

A la vez, sin embargo, el modo de operar de los *makers* es hiperlocal. Los actores y las cadenas de valor locales se encuentran y se conectan a través de la movilización del talento y las herramientas que se han desarrollado en espacios físicos presenciales. En Barcelona, una de las capitales europeas

1. <https://www.facebook.com/groups/opensourcecovid19medicalsupplies/about/>

2. <https://www.coronavirusmakers.org>

en innovación digital y social, el grupo de colaboradores voluntarios (que incluye a *makers* pero también a médicos, ingenieros, mensajeros, organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas) pasó de 50 a 2.500 miembros en tan solo un mes. La mayoría contribuyen fabricando equipos de protección con impresoras 3D desde sus casas. El tipo y la cantidad de equipos de protección se adaptan a las necesidades de los hospitales y las oficinas de servicios sociales de Barcelona. Los principales equipos que fabrican son viseras protectoras validadas por el Servicio Catalán de Salud, mascarillas FFP2, abridores de puertas para reducir el contacto con los pomos y protectores de orejas para mascarillas con gomas elásticas.

En Barcelona, el movimiento ha crecido tan rápidamente que ya se han creado nodos a nivel de distrito. Los voluntarios mandan las piezas que fabrican desde sus casas a estos nodos, donde las ensamblan, las desinfectan y las empaquetan para el transporte. El primer lote se entregó a hospitales el 22 de marzo, siete días después de que entrara en vigor el estado de alarma en España. Mientras que los gobiernos nacional y regionales seguían debatiendo quién iba a comprar qué equipos de protección y cómo los iban a distribuir, la sociedad civil ya se había puesto manos a la obra.

La coproducción de soluciones a escala local

En España, los gobiernos locales fueron los primeros que reconocieron el potencial de los *Coronavirusmakers* y decidieron colaborar con el movimiento. La última semana de marzo, el Ayuntamiento de Barcelona declaró como servicio esencial su red de Ateneos de Fabricación³, o laboratorios de fabricación que facilitan la innovación sociodigital impulsada por la ciudadanía. En cuanto servicio esencial, los Ateneos de Fabricación debían permanecer operativos durante el estado de alarma a fin de contribuir a aumentar los niveles de producción de los *makers*. Junto con otros espacios municipales para *makers*, pusieron a disposición su personal y más de 24 impresoras 3D para producir equipos de protección siguiendo los diseños de código abierto de los *Coronavirusmakers*. Para poder asegurar la mejor distribución posible de los equipos a los hospitales y evitar el exceso o la falta de suministro, los Ateneos de Fabricación y los *Coronavirusmakers* trabajan con una lista compartida de oferta y demanda. En la tercera semana de abril, ya habían cubierto la demanda de equipos de protección de todos los hospitales de la ciudad y del área metropolitana.

3. <https://ajuntament.barcelona.cat/digital/es/empoderamiento-digital/educacion-y-capacitacion-digital/ateneos-de-fabricacion>

Si la comunidad *maker* de Barcelona y los Ateneos de Fabricación del Ayuntamiento pudieron empezar a trabajar juntos con tanta rapidez y tanto éxito fue porque lo hicieron sobre la base de colaboraciones anteriores. Los Ateneos de Fabricación no son laboratorios de fabricación en el sentido tradicional de los laboratorios de innovación digital. Tal y como da a entender su nombre, cuyo origen se encuentra en la tradición catalana de los ateneos de barrio, tienen una capacidad notable para fomentar la innovación y la inclusión social. Su misión es empoderar a toda la ciudadanía para que aprenda sobre las tecnologías digitales y las utilice. Con ello se espera generar una economía urbana social y solidaria basada en los principios de compartir y ofrecer soluciones de abajo arriba para abordar problemas locales. La colaboración con la comunidad *maker* de la ciudad deviene una

parte integrante de este enfoque, que está demostrando altos niveles de resiliencia.

LA COPRODUCCIÓN DE SOLUCIONES LOCALES A LOS RETOS GLOBALES DE HOY, COMO EL CORONAVIRUS Y EL CAMBIO CLIMÁTICO, DEPENDE TANTO DE LA COLABORACIÓN LOCAL COMO DE LA CONECTIVIDAD GLOBAL.

Otra razón importante por la que las alianzas público-comunitarias han tenido resultados tan satisfactorios es que el consistorio ha respetado la estructura horizontal y en red, así como el espíritu de código abierto, que impregnan el movimiento *Coronavirusmaker*. Ha resistido la tentación de ponerse a la cabeza de lo que empezó y sigue siendo un movimiento ciudadano y, por lo menos de momento, se ha abstenido de politizarlo para sus propios fines.

Lecciones extraídas

¿Qué lecciones, en un sentido más amplio, se pueden extraer de esta coproducción de bienes y servicios públicos para dar respuesta a los impactos locales de una crisis global? En primer lugar, esta experiencia muestra cómo la coproducción puede dar apoyo a ideas rápidas e innovadoras que apuntan a solucionar las necesidades locales inmediatas. La respuesta ciudadana a la escasez de equipos de protección en Barcelona fue mucho más ágil que la del sector público. Las administraciones públicas se ven condicionadas por los marcos legales y burocráticos, lo que a menudo las lleva a actuar más despacio. Dar un mayor apoyo a iniciativas ciudadanas dinámicas que han demostrado ser efectivas es una manera de ponerse a la altura de los acontecimientos.

Sin embargo, los gobiernos municipales todavía pueden hacer más para facilitar la coproducción de soluciones, tanto a corto como a largo plazo, que mejoren la resiliencia de sus ciudades. La creación de un entorno favorable para la cooperación innovadora entre sectores cobra especial

relevancia; para ello, se requiere una mayor inversión en el talento local y las infraestructuras de conocimiento. Sin embargo, tal y como muestra el caso de los *Coronavirusmakers*, las inversiones no deberían limitarse a los centros de investigación de alto nivel con proyección internacional. También deberían incluir a equipamientos como los Ateneos de Fabricación, que están abiertos a todo el mundo y conectados con las necesidades y los intereses de las comunidades locales.

Además, la creación de un entorno favorable debería involucrar al talento de manera más activa en la gobernanza urbana, y no solo en tiempos de crisis y recuperación. Tal y como apunta la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, una participación activa a nivel local es la base para la transición hacia el desarrollo sostenible. Si se acercan al talento local y lo implican en los procesos de decisión política, las ciudades estarán, probablemente, mejor preparadas y reaccionarán más rápidamente cuando deban adaptarse a crisis externas en el futuro. La crisis del coronavirus pone sobre la mesa que los sectores de la innovación digital y social deben desempeñar un rol especialmente importante en la gestión tanto de los impactos inmediatos de los retos globales en las ciudades, como de sus consecuencias socioeconómicas a más largo plazo.

Una segunda lección que debemos extraer es que la coproducción de soluciones locales a los retos globales de hoy, como el coronavirus y el cambio climático, depende tanto de la colaboración local como de la conectividad global. El éxito de los *Coronavirusmakers* de Barcelona recae en el hecho de que las redes hiperlocales de fabricación y distribución están íntimamente relacionadas con el ecosistema de innovación digital y social de la ciudad. A su vez, sin embargo, la conectividad global del movimiento ha sido esencial para acceder a diseños de equipos de protección de código abierto y aprovechar la existencia de otras plataformas de conocimiento. A menudo, las relaciones entre las ciudades y sus comunidades de *makers* han facilitado esos flujos de información, demostrando así que la diplomacia entre ciudades y entre sus ciudadanos son fundamentales para generar esa dinámica de abajo arriba y esa solidaridad tan necesarias para la creación de soluciones conjuntas, justas y locales a los retos globales.

Referencias bibliográficas

Fernández, Juan (2020). *CoronavirusMakers: el virus bueno*. *El Periódico*, 6 de abril de 2020 (en línea). [Fecha de consulta: 08.05.2020]: <https://www.elperiodico.com/es/sociedad/20200406/coronavirus-makers-el-virus-bueno-7910535>.

García, Juan Manuel (2020). Coronavirus Makers: innovación social y cooperación tecnológica contra la Covid-19. *La Vanguardia*, 20 de abril de 2020 (en línea). [Fecha de consulta: 08.05.2020]: <https://www.lavanguardia.com/tecnologia/20200418/48544501897/coronavirus-makers-mascarillas-impresoras-3d.html>.

BERLÍN: SOLIDARIDAD PRAGMÁTICA PARA COMBATIR LA COVID-19

Las medidas impuestas por Berlín para contener la pandemia del coronavirus se caracterizan por su enfoque pragmático que impone menos limitaciones a la libertad personal en comparación con otras ciudades y otros países. Y, aun así, parece que funcionan. En el núcleo de este enfoque se encuentran el apoyo a los pequeños comercios locales, la solidaridad y la preparación ante emergencias sanitarias.



**Doris
Knoblauch**

investigadora sénior
y coordinadora de
Gobernanza Urbana
y Espacial, Ecologic
Institute

Para entender la respuesta de Berlín a la actual crisis sanitaria es importante considerar que se trata de una de las tres ciudades-estado de Alemania, junto con Bremen y Hamburgo. Es decir, son a la vez estados federados (o *Bundesländer*, en alemán) y municipios. Este estatus especial, que incluye ciertos poderes legislativos, ha conferido a la ciudad una autonomía considerable a la hora de gestionar la situación de emergencia. También cabe destacar que la pandemia tuvo un impacto tardío y menos severo en Berlín que en otras ciudades del sur y el oeste de Alemania. Así, mientras que los primeros casos de COVID-19 en el país fueron detectados a finales de enero, no fue hasta el 1 de marzo cuando Berlín informó del primer caso en su territorio.

El principal instrumento político y legislativo que aprobó el Senado de Berlín (es decir, el gobierno del estado federado) para la gestión de la emergencia sanitaria fue la Ordenanza sobre las medidas necesarias para controlar la propagación del nuevo coronavirus SARS-CoV-2 (COVID-19) en Berlín¹. El núcleo de esta legislación alberga amplias restricciones relativas al contacto entre personas, incluyendo la prohibición de todo tipo

CIDOB REPORT
05- 2020

1. <https://www.berlin.de/corona/en/measures/directive/>

de acontecimientos, agrupaciones y reuniones de personas, tanto públicos como privados. No obstante, no se impuso ni un toque de queda ni un confinamiento total. La ciudadanía debió quedarse en casa o en su lugar habitual de residencia a partir del 23 de marzo, y solo podía salir en circunstancias específicas. En comparación con otros países europeos en los que se impusieron confinamientos más estrictos, estas circunstancias específicas incluían no solo el trabajo y las necesidades básicas y médicas, sino también los paseos y el ejercicio. Mientras que la mayor parte de los berlineses respondieron bien a estas restricciones, una minoría siguió reuniéndose en parques o en lugares privados. Como consecuencia, en abril se adoptó una modificación de la Ordenanza SARS-CoV-2 que introdujo un sistema de multas para mejorar la implementación de las normas relativas al distanciamiento físico. Con el reciente levantamiento de restricciones, hay voces que apuntan a una «fatiga por COVID-19» (*Die Zeit*, 2020) en la ciudad, cuyos parques y calles se han vuelto a llenar, y mucha gente ya no sigue las normas de distanciamiento físico.

A DIFERENCIA DE OTRAS CIUDADES GLOBALES QUE DEPENDEN DE LA GRAN INDUSTRIA O DE UN SECTOR FINANCIERO POTENTE, BERLÍN ES UNA CIUDAD DE PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS.

Una ciudad de pequeñas y medianas empresas

Como otras ciudades y otros países, Berlín ordenó, en primer lugar, cerrar todos los espacios «no esenciales» en los que la gente solía quedar, o limitar sus actividades. Mientras que los restaurantes y las cafeterías podían seguir vendiendo comida para llevar o entregar a domicilio, los pubs y los bares tuvieron que cerrar sus puertas; los hoteles y otros tipos de alojamiento ya no pudieron ofrecer estancia a los turistas; las instituciones culturales como los museos, las exposicio-

nes, los cines y los teatros cerraron, y la mayor parte de los comercios bajaron la persiana, excepto aquellos que venden productos de primera necesidad (es interesante remarcar que Berlín consideró «esenciales» las tiendas de bicicletas y las librerías). Los comercios que, por su carácter esencial, se mantuvieron abiertos al público tuvieron que aplicar restricciones para evitar la transmisión del virus: el principal requisito fue asegurar una distancia de al menos 1,5 metros entre los clientes, regular el acceso y evitar las colas. Desde mediados de mayo, también pudieron reabrir los restaurantes y las cafeterías siempre que se garantizara la distancia física entre los clientes.

Sin embargo, y aunque estas medidas han sido más relajadas en Berlín que en muchas otras ciudades, golpearon el corazón de la economía berlinesa: los pequeños comercios y empresas, las empresas de servicios, las indus-

trias creativas, la escena artística independiente y el turismo. A diferencia de otras ciudades globales que dependen de la gran industria o de un sector financiero potente, Berlín es una ciudad de pequeñas y medianas empresas. El resultado es que el impacto negativo de la COVID-19 en la ciudad fue mayor que el de la crisis financiera de 2008.

Una encuesta realizada por la Cámara de Comercio e Industria de Berlín (Cámara de Comercio e Industria de Berlín, 2020) muestra que, hasta la fecha, solo el 5 % de las empresas locales sobrevive incólume a la crisis. Un 48 % ha tenido que cesar su actividad por completo o en gran medida, y un 23 % todavía teme la quiebra. Si nos centramos en las tiendas pequeñas, los comercios al por menor y el sector de la hostelería (que incluye cafeterías, bares y restaurantes, tan importantes para Berlín y tan típicos de la ciudad), y en las empresas de servicios «B2C» y «B2B», el miedo a la quiebra asciende aproximadamente al 50 % en el caso del sector hotelero y de restauración, al 20 % en el caso de las empresas «B2C» y al 15 % en el caso de empresas «B2B». Las previsiones de facturación también son preocupantes. Hasta un 42 % de las empresas teme perder más de la mitad de su facturación anual. En el sector de la hostelería, esta cifra asciende al 67 %, mientras que en el sector de servicios «B2C» es del 46 % y en el sector de servicios «B2B», del 37 %. Esta situación se ve reflejada directamente en la planificación de personal: el 42 % de las empresas prevé una reducción de plantilla, especialmente en la hostelería, donde el 76 % de las empresas ya ha tenido que prescindir de algunos trabajadores.

A fin de proteger el particular tejido económico de la ciudad, el Senado de Berlín ha creado un fondo de emergencia de más de 1 000 millones de euros que ofrece apoyo a empresas pequeñas y empresarios individuales. Entre estas medidas se encuentran el aplazamiento del pago de ciertos tributos, el apoyo financiero a la reducción de la jornada laboral (el llamado «*Kurzarbeit*», un programa por el que el Gobierno de Berlín se hace cargo de parte de los salarios de los empleados en caso de reducción de la jornada por disminución de la actividad)² y la introducción de condiciones especiales para préstamos. Estas medidas se añaden a los programas de apoyo financiero impulsados por el Gobierno federal, como desgravaciones fiscales y fondos de emergencia para empresas, *freelancers*, autónomos, músicos, artistas, etc.

2. Este programa cubre, por lo menos, el 60 % de los sueldos de los empleados. Desde el mes de mayo, los empleados reciben, como mínimo, el 70 % a partir del cuarto mes y el 80 % a partir del séptimo mes. Para las personas con hijos a su cargo, estos porcentajes son un poco más elevados.

La ciudad de Berlín también colabora con una iniciativa de la sociedad civil llamada «*Rette Deinen Lieblingsort*» (o «salva a tu lugar favorito»), que ofrece apoyo a los pequeños comercios locales con problemas de liquidez. Esta iniciativa en línea vende cupones para productos y servicios ofrecidos por empresas con sede en Berlín (esto es, tiendas, bares, cafeterías, restaurantes, etc.) y que pueden canjearse una vez terminado el confinamiento. Desde mediados de mayo, más de 2 600 empresas han podido vender cupones por un valor de casi 1,5 millones de euros. Este tipo de iniciativas son particularmente relevantes para el consumo centrado en actividades sociales, dado que contribuyen a buena parte de la cultura y la economía basada en el entretenimiento de la ciudad. A diferencia de lo que sucederá con

la compra de ropa o aparatos electrónicos, la gente no compensará lo que no gastó en eventos culturales o gastronómicos una vez termine la crisis.

CASI A LA MISMA VELOCIDAD RÉCORD A LA QUE SE CONSTRUYERON LOS NUEVOS HOSPITALES EN WUHAN, BERLÍN LEVANTÓ UN NUEVO HOSPITAL ESPECIALIZADO EN LA COVID-19 EN TAN SOLO CUATRO SEMANAS.

Una atención especial a la asistencia sanitaria y la preparación ante emergencias

En comparación con otros países de la OCDE, la capacidad hospitalaria en Alemania es alta. Cuenta con ocho camas hospitalarias por cada 1 000 habitantes, mientras que Estados Unidos cuenta con 2,77; España, con 2,97; Italia, con 3,18, y Japón, con 13,05. Berlín se encuentra

algo por debajo de la media, con seis camas por cada 1 000 habitantes. Dado que Alemania no fue el primer país al que azotó la pandemia, los hospitales tuvieron más tiempo para prepararse y aprender de la experiencia de los centros de otros territorios, como Lombardía. Además, con el objetivo de liberar a personal y otras capacidades para tratar a los pacientes de la COVID-19, los hospitales alemanes cancelaron todas las visitas, operaciones y citas médicas programadas, siempre que fuera justificable desde el punto de vista médico. Las clínicas y los hospitales berlineses han colaborado en el plan de emergencias que detalla qué pacientes deben destinarse dónde, por qué y cómo. Así, por ejemplo, algunos hospitales se especializan en los pacientes de la COVID-19, mientras que otros atienden otras emergencias.

Casi a la misma velocidad récord a la que se construyeron los nuevos hospitales en Wuhan, Berlín levantó un nuevo hospital especializado en la COVID-19 en tan solo cuatro semanas. Sin duda, no fue una tarea fácil, especialmente si pensamos que, en Berlín, hasta un total de 37 autoridades tienen voz y voto cuando se trata de proyectos de nueva construcción: desde las autoridades responsables de la legislación forestal y la conservación de la

naturaleza, hasta las encargadas de la protección de monumentos. Estos procesos acostumbran a durar años y pueden prolongarse si surgen problemas (el «nuevo» aeropuerto de Berlín lleva construyéndose 14 años). El derecho urbanístico es una de las ramas más complicadas del derecho alemán, y los hospitales se encuentran entre los proyectos de construcción más exigentes por la rigidez de sus regulaciones. No obstante, la normativa de edificación berlinesa incluye un párrafo en virtud del cual las instalaciones de defensa civil no armada no requieren de un proceso de aprobación o licencia como el resto de edificaciones. Esta laguna jurídica permitió que el nuevo hospital se pudiera planificar y construir rápidamente. Los expertos creen que se trata de la primera vez que se aplica este párrafo a un caso de esta naturaleza. Con ello, la pandemia ha redefinido los conceptos de «peligro» y «protección civil» (Hommerich, 2020).

El tiempo dirá

Parece que las medidas reseñadas anteriormente le están funcionando a la ciudad de Berlín. Por un lado, la ciudad ha reaccionado de manera muy pragmática. En particular, ha sobresalido el papel del sector sanitario local, tal y como muestra la finalización de un nuevo hospital de emergencias en solo cuatro semanas. Por el otro, la solidaridad con los berlineses, y entre ellos, ha sido inmensa, sabiendo que no son la región más rica de Alemania. La ciudadanía berlinesa se ha adaptado y ha desatado una ola de apoyo y buena voluntad. Se puede pensar que el término «solidaridad pragmática» es una contradicción. No obstante, es esto lo que precisamente caracteriza la manera en que Berlín ha enfocado la pandemia. El tiempo dirá si las medidas que se han implementado seguirán siendo efectivas cuando aumente la presión sobre la sanidad y los servicios públicos locales en una posible segunda ola de infecciones.

Referencias bibliográficas

Cámara de Comercio e Industria de Berlín. «Dritte IHK-Umfrage zu den Auswirkungen der Corona-Krise», 13 de mayo de 2020 (en línea). [Fecha de consulta: 18.05.2020]: <https://www.ihk-berlin.de/blueprint/servlet/resource/blob/4794442/57f5277e5e7ead8b1da88d4ec39a47c4/corona-umfrage-data.pdf>.

Die Zeit. «Bei vielen Menschen hat eine Covid-Müdigkeit eingesetzt». Entrevista a Viola Priesemann, por Florian Schumann, 15 de mayo de 2020 (en línea). [Fecha de consulta: 15.05.2020]: <https://www.zeit.de/wissen/gesundheit/2020-05/corona-massnahmen-lockerungen-coronavirus-eindaemmung-viola-priesemann>.

Hommerich, Luisa. «Kann Berlin Wuhan?», 1 de abril de 2020 (en línea). [Fecha de consulta: 15.05.2020]: <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2020-04/baubeginn-notfallklinik-coronavirus-berlin-messege-laende>.

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>

UN ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS PARA LA CRISIS DEL CORONAVIRUS EN VIENA



**Shams
Asadi**

Comisionada
de Derechos
Humanos
del Ayuntamiento
de Viena

CIDOB REPORT
05- 2020

El coronavirus ha dejado a los gobiernos de todos los niveles y en todo el mundo ante situaciones de emergencia. El confinamiento, las órdenes de quedarse en casa y un amplio abanico de otras políticas restrictivas han ahondado en las desigualdades socioeconómicas preexistentes. Las ciudades están en primera línea a la hora de proteger los derechos de sus ciudadanos y de apoyarlos en esta «nueva normalidad». El Ayuntamiento de Viena, que ha suscrito un compromiso transversal con los derechos humanos en todas las áreas de su competencia, también ha adoptado un enfoque basado en los derechos humanos para la gestión de la crisis actual.

El brote del coronavirus ha dado un vuelco a la vida de los ciudadanos de la noche a la mañana. Todos, desde los niños, hasta los adultos y las personas mayores, nos hemos tenido que adaptar a la nueva «normalidad», que afecta a nuestro día a día y al entorno de trabajo, y que entraña muchos retos, preocupaciones e incertidumbres acerca del futuro. La sensación de inseguridad se ha profundizado por el hecho de que no todo el mundo tiene acceso a una información transparente, clara y exhaustiva sobre los riesgos que conlleva el virus y las medidas que se han implementado para contenerlo. Las autoridades públicas solo pueden rebajar el nivel de inseguridad compartiendo información fiable y esforzándose por generar confianza en su capacidad para gestionar la crisis de acuerdo con los principios de democracia, Estado de Derecho y derechos humanos. No obstante, cuando explotó el brote, se aplicaron medidas de contención de manera prioritaria y no parecía que la agenda política diera demasiada importancia a estos valores. Cuanto más duran las medidas de emergencia, menos información se publica acerca de la investigación y los datos en que estas se fundamentan, y crecen las controversias a su alrededor.

Empiezan a surgir preguntas sobre si nuestros derechos humanos se están poniendo en jaque de manera desproporcionada y si se está atentando contra el Estado de Derecho.

La transparencia, la rendición de cuentas, la no discriminación y la participación son cuatro pilares esenciales del enfoque basado en los derechos humanos para asegurar la democracia. El Ayuntamiento de Viena, que desde diciembre de 2014 es «Ciudad de Derechos Humanos» y ha suscrito un compromiso transversal con los derechos humanos en todas las áreas de su competencia (Asadi, 2019), también ha intentado respetar los derechos humanos en la gestión de la crisis actual. Lo ha hecho asegurando la igualdad y la no discriminación en las respuestas dadas a las necesidades de su ciudadanía y en la provisión de servicios públicos. La situación es un examen crucial para la resiliencia del enfoque basado en los derechos humanos de la ciudad, que se enmarca en las convenciones y las cartas europeas

LAS AUTORIDADES PÚBLICAS SOLO PUEDEN REBAJAR EL NIVEL DE INSEGURIDAD COMPARTIENDO INFORMACIÓN FIABLE Y ESFORZÁNDOSE POR GENERAR CONFIANZA EN SU CAPACIDAD PARA GESTIONAR LA CRISIS DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS DE DEMOCRACIA, ESTADO DE DERECHO Y DERECHOS HUMANOS.

e internacionales, de ámbito más amplio. En las páginas que siguen abordaré cómo el Ayuntamiento de Viena está implementando este enfoque en algunas de las áreas más acuciantes de la gestión de la crisis.

El derecho a la información

El derecho a la información es un derecho humano esencial. Las autoridades públicas de todos los niveles de gobierno deben garantizarlo y garantizar que no se vulnera, así como asegurar el acceso a la información fiable y comprensible, incluso en situaciones de emergencia. Como parte de su respuesta al brote de la COVID-19, el Ayuntamiento de Viena desarrolló varias aplicaciones móviles, líneas de asistencia

telefónica y plataformas de fácil funcionamiento que ofrecen información sobre los servicios sanitarios, las necesidades diarias, los productos regionales, las actividades culturales digitales y otros servicios municipales en línea. La línea de asistencia telefónica sobre el coronavirus permite recabar información en diferentes idiomas (lengua de signos incluida), con contenidos específicos para niños. Los ciudadanos pueden realizar preguntas personales, y el Departamento de Integración y Diversidad las responde en un total de 24 idiomas (sea por correo electrónico o por teléfono). El Ayuntamiento considera el derecho a la traducción como parte del derecho a la información. Se ha otorgado especial importancia a los servicios de traducción en torno a la información sobre el coronavirus, dado que las comunidades mi-

grantes y las minorías que no tienen acceso a información traducida pueden verse obligadas a basarse en información procedente de sus países de origen. Pero las políticas de salud y las medidas preventivas son diferentes en todo el mundo.

El derecho de los niños y las niñas a la educación

El derecho a la educación está consagrado en la Constitución austriaca. Sin embargo, su implementación es una competencia federal y todo el mundo debe tenerlo garantizado en cualquier circunstancia. El confinamiento ha puesto en riesgo la igualdad de oportunidades de los niños y las niñas en cuanto al acceso a la educación. Factores como la disponibilidad de una conexión a internet, un ordenador, suficiente espacio para que los alumnos puedan trabajar, y unos progenitores que puedan apoyar el aprendizaje de sus hijos han aumentado las desigualdades en el sistema educativo y han discriminado a aquellos más afectados por la

pobreza (por ejemplo, las familias monoparentales, las personas migrantes y las solicitantes de asilo). En el marco de su compromiso con la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas y el principio de no dejar a nadie atrás, el Ayuntamiento de Viena ha puesto en marcha cursos gratuitos en línea para ayudar a los alumnos que se encuentran estudiando en sus casas y ha distribuido 5 000 portátiles (Ayuntamiento de Viena, 2020). Además,

AUNQUE SE ACOSTUMBRA A DECIR QUE EL CORONAVIRUS ES UN «VIRUS DEMOCRÁTICO», SUS CONSECUENCIAS SOCIOECONÓMICAS NO AFECTAN A TODO EL MUNDO POR IGUAL.

las guarderías y las escuelas han permanecido abiertas para los alumnos que no cuentan con el apoyo de sus padres, y los profesores han hecho esfuerzos notables para mantener el contacto periódico con sus alumnos. Aprovechando que antes de la pandemia se extendió la red WLAN a las escuelas, la Dirección de Educación ha podido ofrecer herramientas en línea para dar apoyo en la educación a distancia tanto a profesores como a alumnos de todas las edades.

El derecho a la vivienda

Aunque se acostumbra a decir que el coronavirus es un «virus democrático», sus consecuencias socioeconómicas no afectan a todo el mundo por igual. Las desigualdades preexistentes han aumentado, especialmente en el ámbito de la vivienda. Con objeto de cumplir con el derecho a la vivienda (consagrado en el artículo 31 de la Carta Social Europea, en su versión revisada) y garantizar una vivienda segura a todas las personas durante la crisis, el Ayuntamiento de Viena ha adoptado una nueva política

que prohíbe los desahucios. El Departamento de Vivienda detendrá así los desalojos previstos para cualquiera de sus 220.000 viviendas públicas, que albergan a medio millón de inquilinos, en caso de que estos tengan dificultades para pagar el alquiler. También han seguido este ejemplo las cooperativas y las entidades con ánimo de lucro limitado, que cuentan con 180.000 viviendas más. Además, el alcalde de Viena hizo un llamado al Gobierno federal austriaco para que protegiera a los inquilinos de viviendas en manos del sector privado (dado que se trata de una competencia nacional), petición que se convirtió en una nueva ley aprobada el 4 de abril. En virtud de esta ley, los propietarios no podrán expulsar de sus viviendas a las personas que no puedan pagar el alquiler entre los meses de abril y junio porque han perdido su trabajo o porque les han reducido su jornada laboral a causa de la crisis del coronavirus, ni resolverles el contrato. Estas personas tendrán hasta el 31 de diciembre para efectuar los pagos pendientes.

A finales de marzo también se simplificó el proceso para solicitar ayudas al pago del alquiler (Ayuntamiento de Viena, 2020a). Hasta nuevo aviso, los solicitantes ya no tienen que enviar todos los documentos que se requerían anteriormente (como los relativos a la situación de desempleo o al derecho a recibir las prestaciones), sino que los pueden entregar más tarde. En estos casos, el Ayuntamiento puede realizar una evaluación previa y conceder el subsidio para un periodo limitado de seis meses. Asimismo, las prórrogas de los subsidios a la vivienda se aprueban sobre la base de la última solicitud presentada antes del inicio de la crisis. Por último, los alojamientos de emergencia para las personas sin hogar, que en principio solo estaban previstos hasta abril, van a seguir ofreciéndose hasta agosto (Ayuntamiento de Viena, 2020b). La pandemia ha convertido a las personas sin hogar en ciudadanos todavía más vulnerables, y forman parte del grupo de alto riesgo. A fin de proteger su salud, se ha aumentado el número de albergues y, a la vez, se ha reducido el número de ocupantes por albergue.

El derecho al trabajo

A fin de mitigar el impacto económico del coronavirus, el Ayuntamiento de Viena y sus socios han creado la sociedad StolzaufWien BeteiligungsGmbH, que invierte en las empresas locales con problemas de liquidez a causa del confinamiento pero cuyo futuro a largo plazo es prometedor. Las empresas con derecho a percibir esta ayuda deben ser un componente importante de la identidad de Viena, tener una incidencia más allá de la ciudad, ser económicamente importantes para los sectores clave, y asegurar un número significativo de puestos de trabajo. La iniciativa es una buena práctica de partenariado público-privado.

La ciudad también ofrece apoyo a la pequeña empresa; en este caso, con la reducción del alquiler. Se ha reducido o condonado el pago del alquiler para los cerca de 5.000 negocios y tiendas locales situados en edificios propiedad del Ayuntamiento y que se han visto afectados por el confinamiento. El procedimiento es sencillo y no conlleva trámites burocráticos. Los propietarios de dichos negocios están exentos del pago del alquiler de abril sin necesidad de presentar una solicitud.

Una de las medidas tomadas para apoyar el empleo incluye la introducción de modificaciones a la Ley de Bienestar Social de Viena para crear un servicio de ventanilla única dirigido a jóvenes de hasta 25 años que buscan empleo. Este servicio representa una oportunidad única de cooperación entre los servicios de empleo y el Ayuntamiento de Viena. El grupo destinatario de este servicio son 25.000 desempleados y unos 10.000 beneficiarios de ayudas sociales.

El derecho a la integridad física

Incluso antes de la pandemia, una de cada cinco mujeres en Austria estaba expuesta a la violencia física o sexual, mayormente a manos de sus parejas o exparejas. Las medidas de confinamiento han aumentado el riesgo para mujeres y niños de ser víctimas de violencia de género, una realidad que ha obligado a los gobiernos, más que nunca, a tomar medidas de protección. El Ayuntamiento de Viena, comprometido con el derecho a la integridad física de las personas tal y como lo recoge el artículo 3 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, ha dado respuesta al aumento de la demanda de información reforzando los recursos del servicio de asistencia telefónica para mujeres, disponible 24 horas al día (APA, 2020) y garantizando que se aumentará el número de plazas de alojamiento para personas en riesgo si es necesario (Ayuntamiento de Viena, 2020c).

Retos para el futuro

El Ayuntamiento de Viena ha demostrado flexibilidad y capacidad de inclusión en su respuesta a los retos sanitarios, sociales y económicos que ha conllevado el coronavirus. Un principio importante al que se ha adherido indica que los servicios de interés general deben ser responsabilidad del nivel local. Este enfoque muestra que la exitosa *manera de hacer vienesa* también funciona bien en tiempos de crisis. Como cualquier otra ciudad, Viena afronta unos niveles de desempleo récord y una inminente crisis social. Por ello, deberá destinar más recursos a combatir las consecuencias económicas y sociales de la COVID-19. La disponibilidad de tecnologías digitales ha abierto un amplio abanico de posibilidades y también podría generar un

impacto positivo en el medio ambiente a través de los nuevos hábitos de trabajo y de transporte. Soy optimista por cuanto creo que Viena, en línea con su enfoque basado en los derechos humanos a la hora de hacer políticas públicas, será capaz de abordar los retos que tiene por delante de una manera holística y sostenible sin olvidar el contexto local, nacional y global.

Referencias bibliográficas

APA. «Frauenstadträtin Kathrin Gaal: "Die Stadt Wien ist rund um die Uhr für Frauen in Notsituationen da!"», 19 de marzo de 2020 (en línea). [Fecha de consulta: 20.05.2020]: https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20200319_OTS0042/frauenstadtraetin-kathrin-gaal-die-stadt-wien-ist-rund-um-die-uhr-fuer-frauen-in-notsituationen-da.

Asadi, Shams. From the Vienna Charter for Neighbourly Relations to Vienna as a City of Human Rights. En E. Garcia-Chueca y L. Vidal (eds.), *Advancing urban rights. Equality and diversity in the city* (pág. 75–83). Barcelona: CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs), 2019.

Ayuntamiento de Viena. «Online Lernhilfe in Wien wird ausgebaut: Anmeldestart für 500 Gratis-Kurse», 2020 (en línea). [Fecha de consulta: 18.05.2020]: <https://www.wien.gv.at/presse/2020/04/06/online-lernhilfe-in-wien-wird-ausgebaut-anmeldestart-fuer-500-gratis-kurse>.

Ayuntamiento de Viena. «Ludwig/Gaal stellen Corona-Hilfspaket vor: Erleichterungen bei Wohnbeihilfe und Unterstützung für MieterInnen von Geschäftslokalen», 2020a (en línea). [Fecha de consulta: 18.05.2020]: <https://www.wien.gv.at/presse/2020/03/27/ludwig-gaal-stellen-corona-hilfspaket-vor-erleichterungen-bei-wohnbeihilfe-und-unterstuetzung-fuer-mieterinnen-von-geschaeftslokalen>.

Ayuntamiento de Viena. «Ludwig/Hebein/Gaal/Hacker: Wien verlängert Notquartier für Obdachlose auf ehemaligem Sophienspital-Gelände», 2020b (en línea). [Fecha de consulta: 18.05.2020]: <https://www.wien.gv.at/presse/2020/03/28/ludwig-hebein-gaal-hacker-wien-verlaengert-notquartier-fuer-obdachlose-auf-ehemaligem-sophienspital-gelaende>.

Ayuntamiento de Viena. «Frauenhäuser auf möglichen zusätzlichen Bedarf vorbereitet», 2020c (en línea). [Fecha de consulta: 18.05.2020]: <https://coronavirus.wien.gv.at/site/frauenhaeuser-auf-moeglichen-zusaetzlichen-bedarf-vorbereitet/>.

LA RESPUESTA DE ZÜRICH A LA COVID-19: UNA RESPUESTA NACIONAL ORQUESTADA POR UN GOBIERNO FEDERAL

La respuesta de Zúrich a la COVID-19 ha sido nacional. Por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial, la rama ejecutiva del Gobierno federal (llamada «Consejo Federal») ha recurrido a sus competencias para situaciones de emergencia. Así, impuso un confinamiento poco estricto basado en la confianza en el comportamiento de las personas y aprobó un amplio paquete de apoyo económico, que ha ayudado al sistema sanitario y al mercado laboral a evitar su colapso absoluto.



Sabina Uffer

Responsable de proyecto, RZU – Planungsdachverband Region Zürich und Umgebung (asociación de planificación del área metropolitana de Zúrich)

CIDOB REPORT
05- 2020

La respuesta de Zúrich a la COVID-19 ha sido, ante todo, una respuesta nacional. Como consecuencia de los brotes de los virus SARS y H1N1, el Gobierno suizo revisó la Ley de Epidemias adoptada en 1970. La nueva ley, que entró en vigor en enero de 2016, permite al Consejo Federal tomar el control y coordinar las medidas necesarias para gestionar las enfermedades infecciosas sin aprobación parlamentaria ni cantonal. La coordinación entre el Gobierno federal y los cantones se basa en un enfoque de tres etapas que categoriza la situación como «normal», «particular» y «extraordinaria». En situaciones normales, los cantones se encargan de la prevención y el monitoreo. En situaciones particulares, el Gobierno federal toma las decisiones de manera coordinada con los cantones. Finalmente, en situaciones extraordinarias, el Gobierno federal se hace con el control y los cantones y las comunidades solo siguen órdenes. Para un país como Suiza, donde cualquier autoridad federal requiere de la aprobación de los cantones, las situaciones «extraordinarias» son verdaderamente extraordinarias.

El 28 de febrero, tres días después de que se confirmara el primer caso de COVID-19 en Suiza, el Gobierno federal implementó la Ley de Epidemias por primera vez desde su aprobación y de-

claró que la situación pasaba a ser particular. Prohibió los acontecimientos en los que se reunieran más de 1.000 personas y, poco después, aquellos en los que participaran más de 100 personas. El 16 de marzo, el Gobierno decretó que la situación pasaba a ser extraordinaria. Se movilizó al Ejército y se alinearon las medidas de contención en todos los cantones (los cantones que habían ordenado el cierre de los hoteles tuvieron que revertir dichas medidas por no formar parte del paquete nacional). Es interesante apuntar que no hubo oposición a este enfoque centralizado, por lo menos, al principio. Los cantones y las comunidades parecían estar satisfechos con que el Gobierno federal tomara el control de la situación. No obstante, el cantón de Ticino, una de las regiones más afectadas, requirió poder imple-

A LA HORA DE TOMAR DECISIONES, EL GOBIERNO FEDERAL ESTÁ DISPUESTO A DAR CABIDA A LAS NECESIDADES Y LOS INTERESES REGIONALES ESPECÍFICOS.

mentar medidas más restrictivas de manera excepcional, y el Gobierno federal aceptó su petición. Este incidente demostró que, a la hora de tomar decisiones, el Gobierno federal está dispuesto a dar cabida a las necesidades y los intereses regionales específicos.

Un confinamiento «blando» con una sociedad civil (mayormente) obediente

En Suiza, el confinamiento, gestionado por el Gobierno central, es relativamente blando en comparación con las medidas que se han adoptado en Francia e Italia, países vecinos de la Confederación. Los ciudadanos pueden salir de casa y moverse libremente mientras sea en grupos de menos de cinco personas. La mayoría de parques y áreas de juegos infantiles siguen abiertos y se anima a la ciudadanía a salir a pasear. En Zúrich, el confinamiento implicó el cierre de algunos parques en los que la gente tendía a juntarse en grupos grandes. Para asegurar el cumplimiento de estas nuevas normas, la policía ha cambiado sus prioridades de manera visible: mientras que en toda la ciudad están apareciendo muchos más grafitis, la policía se ha centrado especialmente en asegurar que, en los espacios públicos, las personas respeten una distancia de dos metros.

De acuerdo con informes policiales, la población de Zúrich, en general, ha seguido las nuevas reglas. Las investigaciones realizadas por la Escuela Politécnica Federal (ETH) y el cantón de Zúrich muestran que las distancias recorridas por la ciudadanía se han reducido drásticamente (Oficina de Estadística del cantón de Zúrich y Escuela Politécnica Federal, Dominio ETH, Grupo de Trabajo sobre la COVID-19, 2020). El Gobierno ha atribuido el comportamiento relativamente disciplinado de la población al éxito de su campaña de información a nivel nacional. Las encuestas muestran que

el 98 % de la población conoce las directrices de comportamiento (Oficina Federal de Salud Pública, 2020).

A pesar de las diferencias regionales (los cantones más cercanos a Italia fueron los más afectados), Suiza ha gestionado este primer brote de la pandemia relativamente bien: ningún hospital ha ocupado todas las camas disponibles en cuidados intensivos y el número de nuevos casos confirmados por los test está disminuyendo.

Un amplio paquete de apoyo económico con ayuda de la sociedad civil

Con el anuncio del confinamiento, el Gobierno federal también presentó un paquete de apoyo a la economía por valor de 40.000 millones de francos suizos (38.000 millones de euros). Este paquete se estructura en torno a cuatro pilares principales:

- Para mantener la liquidez de las empresas, los bancos ofrecen créditos avalados por el Gobierno de hasta 500.000 francos suizos con un interés del 0 %, así como créditos de entre 500.000 y 20 millones de francos suizos con un interés del 0,5 %. Para solicitar dichos créditos, las empresas deben rellenar un breve cuestionario en línea de siete pasos.
- Para evitar el desempleo, los empleadores pueden solicitar ayudas del programa «*Kurzarbeit*» en virtud del cual el Gobierno se hace cargo de parte de los salarios de los empleados por disminución o interrupción de la actividad. Este programa ya existía en el país y su objetivo era evitar despidos en el caso de empresas que se enfrentaban a dificultades temporales o inevitables. Ante la aparición de la COVID-19, el programa ha pasado a cubrir asimismo a empresas afectadas por la pandemia, e incluye a trabajadores temporales y por horas, así como aprendices. En el momento de redactar este artículo, una tercera parte de la mano de obra del cantón de Zúrich se ha acogido a este programa. A pesar de que el desempleo creció del 0,5 % al 2,8 % entre mediados de marzo y mediados de abril, se calcula que sin el programa «*Kurzarbeit*» la cifra habría alcanzado el 30 % en el cantón de Zúrich.
- Los trabajadores autónomos que han tenido que cerrar sus negocios y los artistas que no pueden trabajar reciben el 80 % de sus ingresos diarios, con un máximo de 196 francos suizos (186 euros) al día. Este programa, que no deja de ser una renta mínima garantizada para aquellas personas que se han visto afectadas directa o indirectamente por el confinamiento, también está abierto a personas que han tenido que solicitar permisos no remunerados, o que no pueden trabajar porque deben ocuparse de los cuidados de sus hijos o porque están en cuarentena. Resulta interesante considerar que, dos semanas después de la entrada en vigor de este programa, se habían recibido relativamente pocas soli-

citades de ayuda para el cuidado de los hijos. De acuerdo con la Unión Sindical Suiza, ello se debe, por una parte, a que el programa todavía es bastante desconocido y, por otra, a que las empresas están ofreciendo a sus empleados remuneración por horas no trabajadas (Blumer, 2020).

- Finalmente, el Gobierno apoya a las instituciones culturales (como museos, salas de conciertos, etc.) con un paquete de 280 millones de francos suizos y ha puesto a disposición 100 millones más en concepto de ayudas y créditos para las entidades deportivas.

Además del paquete de apoyo económico aprobado por el Gobierno federal, el Ayuntamiento de Zúrich ha ofrecido la reducción del alquiler para

LAS INICIATIVAS DE LA SOCIEDAD CIVIL HAN TARDADO EN APARECER Y HAN TENIDO UN PAPEL SECUNDARIO TANTO EN ZÚRICH COMO, EN GENERAL, EN SUIZA.

empresas situadas en inmuebles propiedad del consistorio, como también apoyo financiero a las guarderías privadas que han perdido clientes (aunque las guarderías tenían derecho a permanecer abiertas, ha habido mucha presión social para que los trabajadores de sectores no esenciales dejaran a sus hijos en casa). El Ayuntamiento también ha creado un sitio web que incluye diferentes servicios de apoyo: desde servicios ofrecidos por redes comunitarias para que los niños puedan continuar con el

curso escolar, hasta líneas de asistencia telefónica profesional para personas que sufren ansiedad o soledad.

Quizás a causa de la respuesta amplia y eficiente del Gobierno, las iniciativas de la sociedad civil han tardado en aparecer y han tenido un papel secundario tanto en Zúrich como, en general, en Suiza. A pesar de ello, son importantes para aquellas personas que quedan al margen de las medidas económicas del Gobierno o que necesitan asistencia a corto plazo hasta que reciben la ayuda gubernamental. La organización sin ánimo de lucro Swiss Solidarity hizo una campaña para recaudar fondos para los más necesitados y consiguió 10 millones de francos suizos en un solo día. Otras iniciativas de la sociedad civil, impulsadas por redes vecinales espontáneas o por organizaciones profesionales, incluyen plataformas en línea para poner en contacto a comerciantes locales y sus consumidores, hackatones y «vallas solidarias», en las que la gente puede colgar productos sanitarios y otros productos gratuitos para los más necesitados. Una de las iniciativas más interesantes del sector privado de la que ha tenido conocimiento la autora es la impulsada por Migros, una de las dos cadenas de supermercados principales de Suiza, en colaboración con Pro Senectute, la organización nacional por el cuidado de las personas mayores. Un empleado del servicio de IT de Migros desarrolló una aplicación móvil que pone en contacto a personas

de alto riesgo con otras personas que quieran ayudar haciéndoles la compra. La aplicación recibe 20 pedidos al día, el 81 % de los cuales es realizado por personas de 66 años de edad o más, con lo que se ha convertido en la tienda en línea más popular para las personas mayores.

El camino hacia la nueva normalidad

El 16 de abril, el Gobierno federal anunció su plan parcial para volver a la normalidad. A partir del 27 de abril podían reabrir ciertos comercios, como las peluquerías y las clínicas médicas privadas. A partir del 11 de mayo, los niños y las niñas en edad de escolarización obligatoria volverían a la escuela, y las tiendas, los bares, los restaurantes y los museos reabrirían sus puertas. Para reanudar su actividad, los diferentes sectores de la industria tuvieron que presentar el conjunto de medidas de protección, distanciamiento social y trazabilidad de los contactos que pondrían en marcha (por ejemplo, para tomarse un café en una cafetería, los clientes deben proporcionar su nombre y número de teléfono). Ello refleja una vez más cómo el Gobierno suizo se muestra reactivo a la hora de tomar enfoques de arriba abajo y, en su lugar, busca la contribución de las personas afectadas a un compromiso que, esperamos, impedirá que el sistema sanitario y la economía se derrumben. Mientras que el anuncio del confinamiento no tuvo *a priori* mucha oposición, cada vez hay más voces que reclaman un proceso más democrático para negociar la reapertura del país.

Referencias bibliográficas

Blumer, C. «Es gibt Geld für Corona-Elternurlaub – warum holt es kaum jemand ab?» *Tages-Anzeiger*, 14 de abril de 2020 (en línea). [Fecha de consulta: 18.04.2020]:

<https://www.tagesanzeiger.ch/angebot-fuer-eltern-steht-doch-sie-nutzen-es-nicht-861854054799>

Oficina de Estadística del cantón de Zúrich y Escuela Politécnica Federal, Dominio ETH, Grupo de Trabajo sobre la COVID-19. *Mobilitäts-Monitoring Covid-19*, 17 de abril de 2020 (en línea). [Fecha de consulta: 18.04.2020]:

https://www.intervista.ch/media/2020/03/Report_Mobilit%C3%A4ts-Monitoring_Covid-19.pdf

Oficina Federal de Salud Pública. *Wirkungsanalyse der Präventionsarbeit des Bundesamts für Gesundheit BAG in Bezug auf das neue Coronavirus*, 30 de marzo de 2020 (en línea). [Fecha de consulta: 18.04.2020]:

https://www.demoscope.ch/fileadmin/files/medienberichte/Wirkungsanalyse_Pra__ventionsarbeit_BAG_30.3.2020.pdf

EL ÁREA DE LA BAHÍA DE SAN FRANCISCO: NADA PUEDE SEGUIR IGUAL



Ian Klaus

Investigador sénior de ciudades globales, The Chicago Council on Global Affairs

CIDOB REPORT
05- 2020

Las ciudades y los condados del Área de la Bahía de San Francisco reaccionaron con sensatez y agilidad ante la crisis emergente de la COVID-19. Durante los meses de confinamiento, los cambios radicales en los hábitos de trabajo, consumo y estilo de vida han atisbado futuros alternativos. Sin embargo, parece que las soluciones a largo plazo ante las crisis de vivienda y transporte que afectan a la Bahía todavía no se han integrado en las respuestas a la COVID-19. A pesar de una estrecha colaboración regional entre las autoridades locales, los repentinos recortes presupuestarios harán que estos desafíos no desaparezcan y, si evolucionan, la transformación provendrá más de las decisiones del sector privado que de las políticas públicas.

Los principales retos a los que se enfrenta San Francisco, a saber, la oferta residencial y las infraestructuras de transporte, también afectan –como la actual pandemia– a las ciudades colindantes que conforman la gran Área de la Bahía. Mientras los habitantes de San Francisco se desplazan a diario para ir a trabajar a Silicon Valley, los residentes expulsados tienen que trasladarse a Oakland o incluso a Sacramento, más al este, para encontrar vivienda. En este contexto, los condados están colaborando en sus respuestas a la COVID-19 y San Francisco se está beneficiando de un análisis de la situación con enfoque metropolitano. El metabolismo de la ciudad, su economía y su demografía son muy claros: la población de San José supera a la de San Francisco y, con unos ocho millones de habitantes, su región metropolitana es casi diez veces mayor.

Cuando el pasado 17 de marzo, siete condados del Área de la Bahía de San Francisco ordenaron a la población que permaneciese en casa, la región metropolitana fue una de las primeras en Estados Unidos en adoptar medidas drásticas para limitar la propagación de la COVID-19. La ciudad de Los Ángeles y el condado homónimo pronto predicaron con el ejemplo y, el 19 de marzo, el gobernador de California, Gavin Newsom, emitió una orden de

confinamiento para todo el Estado. Tanto en las órdenes iniciales como en las subsiguientes, habitantes y empresas debían atenerse a las indicaciones más precavidas y restrictivas, fueran anunciadas por la ciudad, el condado o el Estado. Cuando se emitió la primera orden, el Área de la Bahía y, en especial, los condados de Santa Clara y San Mateo, junto con el condado de Seattle's King, se erigían como los primeros epicentros de la pandemia en la Costa Oeste. Casi tres meses más tarde, ni el condado de Santa Clara ni el de San Francisco figuran entre los 50 condados estadounidenses con más casos de COVID-19. Si bien hubo tirantes ante la decisión de reapertura y las consecuencias económicas se auguraban atroces, los alcaldes de las tres ciudades más grandes de la región (London Breed, de San Francisco; Libby Schaaf, de Oakland, y Sam Liccardo, de San José) tuvieron una cobertura mediática muy positiva por su rápida reacción y su liderazgo.

El 7 de mayo, mientras el Área de la Bahía de San Francisco mantenía la orden de confinamiento, un grupo de más de 40 ciudades, organizadas por la red C40 Cities Climate Leadership Group, publicó una Declaración de principios concerniente a la recuperación económica tras la COVID-19 con miras al futuro, muy ambiciosa y digna de análisis. Dos de sus principios ponen de manifiesto las dificultades de realizar un análisis preliminar –aunque obligatoriamente parcial– de la respuesta a la COVID-19 en el Área de la Bahía de San Francisco. En primer lugar, las ciudades adheridas sostienen que la recuperación debe regirse, ante todo, por criterios de salud pública basados en los conocimientos científicos, con el fin de garantizar la seguridad de los ciudadanos (C40, 2020). Sin duda, este principio refleja la politización de las medidas de respuesta en países como Estados Unidos, pero también el carácter dinámico y en constante actualización de los conocimientos y la experiencia en materia de la COVID-19. A pesar de compartir las lecciones aprendidas con otros países, ya sean gobiernos o sociedad civil (véase Abdullah y Reynés Garcés en este Report), en la primavera de 2020 los decisores políticos y los equipos de respuesta tuvieron que lidiar con la incertidumbre de cómo evolucionaría la pandemia. Otro principio de la declaración de C40 añadía: «La recuperación debe abordar los problemas de equidad que han salido a la luz a raíz de la crisis. Así, por ejemplo, los trabajadores que ahora se consideran esenciales deberían ser debidamente reconocidos y compensados. Por su parte, las políticas deben apoyar a las personas que residen en asentamientos informales». En este sentido, el marco temporal es distinto y parte de unas dinámicas económicas estructurales muy anteriores a la COVID-19. Las desigualdades socioeconómicas que los efectos sociales y económicos de la pandemia han puesto al descubierto no provienen de Wuhan ni han aparecido de repente en 2020. En la jerga Davos, se trata de una megacrisis con unas proporciones sin precedentes combinada con unas megatendencias estructurales en torno a las desigualdades socioeconómicas, la tecnología, el cambio climático y la competitividad geopolítica.

Esta combinación de conocimientos e incertidumbre, junto con tendencias a largo plazo y avances innovadores, ha dado material, al parecer infinito, a analistas, panelistas y comentaristas que arguyen: «Saldremos mejores de esta»; «No nos podemos permitir volver a cómo estábamos antes»; «El orden internacional ha muerto»; «El sistema de alianzas de Estados Unidos se ha despedazado»; «La UE no sobrevivirá a esto»; «Los suburbios volverán a alzarse» y «Las ciudades y las áreas urbanas van a desaparecer». A finales de mayo, *The New York Times* publicó un editorial cuyo titular auguraba el fin de la carne, mientras que ese mismo día otro de sus titulares anunciaba el retorno de los perritos calientes.

Precisamente en este contexto, donde nada es certero y todo es posible, el foco geográfico es un pilar muy útil. A medida que las ciudades organizadas han pasado a ocupar conjuntamente la escena global, no todas las megatendencias ni repercusiones de la COVID-19 les afectan por igual. Esto explica, en parte, la existencia de más de 300 redes de ciudades a nivel mundial, y también por qué las redes más grandes, como C40, cuentan con subredes centradas en problemas específicos. Por ejemplo, muchas de las ventajas económicas competitivas de Londres, como la conectividad global y la densidad, se convierten en flaquezas durante una pandemia o en las primeras etapas de la recuperación (véase Rode en este Report). Lo mismo es aplicable a Nueva York. No obstante, el sector tecnológico es un poco diferente. El análisis realizado a mediados de marzo, es decir, durante los primeros días de la pandemia, por Mark Muro, Mark Maxim y Jacob Whiton del Brookings Institute (Muro *et al.*, 2020) superpuso los sectores que calculaban que iban a ser los más afectados y su peso se representó en forma de porcentaje respecto a economías municipales concretas. El análisis reveló que aquellas ciudades «no globales» con una fuerte dependencia del sector de la energía o del ocio, como Midland y Odessa (Texas), o como Savannah (Georgia) y Las Vegas (Nevada) respectivamente, eran las más expuestas. Ni el análisis de Brookings ni el análisis del mercado financiero de Moody's, que sirvió de base al primero (Zandi, 2020), señalaron la industria tecnológica como sector especialmente vulnerable. De hecho, el estudio de Brookings sugería: «Entre las 100 áreas metropolitanas más grandes, las ciudades universitarias orientadas al sector tecnológico son las más seguras en términos económicos. Provo (Utah) es la ciudad menos expuesta, seguida por Durham-Chapel Hill (Carolina del Norte), Hartford (Connecticut), Albany (Nueva York) y San José (California)».

SE TRATA DE UNA MEGACRISIS CON UNAS PROPORCIONES SIN PRECEDENTES COMBINADA CON UNAS MEGATENDENCIAS ESTRUCTURALES EN TORNO A LAS DESIGUALDADES SOCIOECONÓMICAS, LA TECNOLOGÍA, EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA COMPETITIVIDAD GEOPOLÍTICA.

Sin embargo, a pesar de que la mayoría de empleadores tecnológicos fueron los primeros en recibir un duro golpe económico como ha ocurrido, por ejemplo, en los sectores de los viajes y la energía, los sectores públicos y privados del Área de la Bahía no tardaron en empezar a prepararse para un futuro totalmente distinto. Tal y como pone de manifiesto el informe elaborado conjuntamente por la OCDE y Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), titulado «*Subnational Governments Around the World: Structures and Finance*» (2016), los gobiernos subnacionales en Estados Unidos, incluidas las ciudades, no están en la parte alta de la tabla en el *ranking* de ingresos subnacionales como porcentaje de los ingresos públicos a escala nacional, que está liderado por Dinamarca y Canadá. Aun así, mientras que los gobiernos federal y estatales aportan el grueso de la financiación en cuestiones como las infraestructuras, ciudades como San Francisco dependen enormemente de sus propias bases tributarias que gravan a empresas y bienes inmuebles. Durante mucho tiempo, esta realidad se ha considerado una fuente de fortaleza e independencia, pero en períodos como la recesión económica acelerada por la COVID-19 en la primera mitad de 2020 es un factor que expone a estas ciudades a golpes repentinos. En mayo de 2020, la alcaldesa de San Francisco exhortó a los departamentos municipales que redujeran sus presupuestos en un 10% ante un inminente déficit de 1.700 millones de dólares. Consciente de la incertidumbre que rodea la evolución de la pandemia, así como la economía global, nacional y regional, también avisó al personal de que se preparara para una reducción adicional del 5%. Oakland, una ciudad situada al este cruzando el Puente de la Bahía y con una población de casi la mitad de la de San Francisco, estimaba un agujero presupuestario inesperado de 80 millones de dólares. El alcalde de San José calculó para la ciudad un déficit de entre 70 y 100 millones de dólares. La herramienta de seguimiento de problemas fiscales creada por la Conferencia de Alcaldes de Estados Unidos muestra claramente la envergadura de la crisis presupuestaria, que no solo afecta a las ciudades más grandes, sino que llega a ciudades terciarias como Richmond, Santa Cruz, Fremont, Santa Rosa y West Sacramento.

Estas limitaciones presupuestarias, junto con las propias del estado de California, mermarán la capacidad de San Francisco y de otras ciudades de dar una respuesta radical a la persistente crisis de vivienda en la región. La Ley 50 del Senado Estatal, que perseguía el aumento de la densidad residencial y la limitación de ciertas restricciones de zonificación, incluyendo aquellas impuestas por los gobiernos locales, hace mucho tiempo que acapara el debate y la lucha en torno a la vivienda en California. El 22 de mayo, el senador estatal Scott Wiener presentó una versión simplificada de la ley que, si bien ponía el punto de mira en las restricciones de zonificación, dejaba de lado nuevos fondos públicos para la construcción de viviendas. En el contexto de la COVID-19, durante la cual los habitantes de todo el Estado han permanecido en casa, la necesidad de contar con dicha ley se hizo todavía más patente, a la par que disminuían los medios para hacer frente a una crisis de mayor envergadura.

La crisis de la vivienda comparte algunos rasgos con la crisis del transporte: ampliada por el éxito del sector tecnológico, ahora amenaza con empeorar durante el proceso de recuperación. El Informe de Movilidad Comunitaria durante la COVID-19 en California, publicado por Google el 2 de mayo, casi seis semanas después de las órdenes de confinamiento, recogía una caída del 75% respecto al valor de referencia de los trayectos relacionados con el comercio minorista y las actividades de ocio en el condado de San Francisco y del 65% en el condado de Santa Clara¹. La movilidad laboral se redujo en un 47% y un 40% respectivamente (cabe destacar que estas cifras distan mucho de las registradas en los condados agrícolas colindantes. En los condados de Fresno, Kern y Tulare, importantes abastecedores de alimentos para California, la reducción de la movilidad laboral fue del 23%, el 20% y el 19% respectivamente). Tal y como reflejan los famosos autobuses tecnológicos hacia Silicon Valley que salen de San Francisco, Oakland y otros lugares, el tráfico y el transporte han sido el campo de batalla de cuestiones de mayor alcance relacionadas con la influencia de la revolución de las TIC en la región.

LAS POLÍTICAS DE RECUPERACIÓN MÁS INFLUYENTES DESPLEGADAS EN LA REGIÓN PUEDEN ACABAR SIENDO LAS IMPULSADAS POR LAS GRANDES EMPRESAS TECNOLÓGICAS QUE, A SU VEZ, TANTO HAN TRANSFORMADO EL PANORAMA DEL ÁREA DE LA BAHÍA.

En algunos escenarios de futuro, este sigue siendo el caso. La Calculadora del tiempo de desplazamiento tras la recuperación, una herramienta desarrollada por el Grupo de Investigación sobre el Trabajo de la Vanderbilt University, calcula los cambios en el tráfico y el tiempo de desplazamiento si la población se reincorpora al trabajo con un mayor número de vehículos con un solo ocupante (Hu *et al.*, 2020). Según su modelo, si los trabajadores que se desplazan a diario dejan de optar por el transporte público, San Francisco será el área metropolitana estadounidense que presentará un mayor aumento en el tiempo de desplazamiento, equivalente a entre 20 y 80 minutos por persona (en comparación, dicho aumento se sitúa entre 6 y 22 minutos en Boston). Durante el confinamiento, ciudades como Oakland o San José han acelerado sus avances y programas para peatonalizar las calles y, si bien estos programas pueden mejorar la vida en las ciudades y, a la larga, reducir el tráfico, no solventarán el problema señalado por el Grupo de Investigación sobre el Trabajo en caso de que las opciones de transporte público sigan siendo escasas y los usuarios decidan evitarlas.

Las políticas de recuperación más influyentes desplegadas en la región pueden acabar siendo las impulsadas por las grandes empresas tecnológicas que, a su

1. El último Informe de Movilidad durante la COVID-19 elaborado por Google está disponible en: <https://www.google.com/covid19/mobility/>

vez, tanto han transformado el panorama del Área de la Bahía. El 21 de mayo, Facebook, con sede en Menlo Park, anunció que sus empleados podrían teletrabajar para siempre. Poco después, Twitter y Square dieron a conocer cambios similares. En cuestión de días, una encuesta anónima realizada a más de 4.000 empleados del sector tecnológico revelaba que dos tercios de los encuestados se plantearían abandonar el Área de la Bahía si se les permitiera teletrabajar. Como sucede con la mayoría de consecuencias a largo plazo de la COVID-19, estamos todavía en una fase muy temprana. Sin embargo, el primer principio de la declaración de C40 rezaba: «La recuperación no puede pasar por volver a la situación que teníamos antes, porque ello implica adoptar la senda de los 3 °C o más de sobrecalentamiento» (C40, 2020). La crisis de la COVID-19 se ha entrelazado, y en algunos temas sigue anclada, en un conjunto de tendencias actuales de carácter global. Las medidas de confinamiento y el consiguiente teletrabajo se han traducido en una reducción temporal de las emisiones, pero la gestión de la pandemia ha interferido drásticamente en las negociaciones sobre el clima. Ha sacado a la luz el egoísmo de las políticas de «America First» y ha sembrado la desconfianza de China. Centrándonos en el Área de la Bahía de San Francisco, ha obligado a los grandes empleadores a repensar completamente su forma de trabajar de tal manera que se podría producir una transformación sin parangón en las dinámicas de vivienda y transporte. Puede que cuanto más cambien las cosas más seguirán igual. O, como escribió Giuseppe Tomasi di Lampedusa en su obra *El Gatopardo*: «Si queremos que todo siga como está, es necesario que todo cambie».

Referencias bibliográficas

C40 Cities. «No Return to Business as Usual’: Mayors Pledge on COVID-19 Economic Recovery» (7 de mayo de 2020) (en línea) [Fecha de consulta 29.05.2020] https://www.c40.org/press_releases/taskforce-principles

Hu, Y.; Barbour, W.; Samaranayake, S. y Work, D. *The rebound: How Covid-19 could lead to worse traffic (v2)*. Grupo de Investigación sobre el Trabajo, Vanderbilt University, 2020 (en línea) [Fecha de consulta 29.05.2020] <https://lab-work.github.io/therebound/>

Muro, M.; Maxim, R. y Whiton, J. «The places a COVID-19 recession will likely hit hardest». The Brookings Institution, (17 de marzo de 2020) (en línea) [Fecha de consulta 27.05.2020] <https://www.brookings.edu/blog/the-avenue/2020/03/17/the-places-a-covid-19-recession-will-likely-hit-hardest/>

OCDE y Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). *Subnational Governments around the World: Structure and finance, 2016* (en línea) [Fecha de consulta 27.05.2020] https://www.uclg.org/sites/default/files/global_observatory_on_local_finance_0.pdf

Zandi, M. «Covid-19: A Fiscal Stimulus Plan». Moody’s Analytics (marzo de 2020).

¿CERRAR O ADAPTAR? LAS INFRAESTRUC- TURAS EN TIEMPOS DE LA PANDEMIA EN UN CHICAGO DIVIDIDO

En Chicago, la COVID-19 ha desempolvado fantasmas del pasado: los más afectados por la ola de calor de 1995 fueron los barrios más vulnerables, igual que ha sucedido con el coronavirus. La pandemia también ha demostrado que contar con unas infraestructuras resilientes, a nivel tanto físico como social, puede ayudar a conseguir unos resultados mucho mejores. Mientras las autoridades municipales dudan entre encerrar a la población y adaptarse al reto, los enfoques creativos en materia de infraestructuras pueden traducirse en un Chicago más fuerte ante el desastre.



**Samuel
Kling**

Investigador del American Council of Learned Societies e investigador de ciudades globales, Chicago Council on Global Affairs

Ahora que Chicago debe enfrentarse a la crisis de la COVID-19, la ciudad es testigo de unos patrones que ya experimentó en el pasado. En julio de 1995, la ciudad vivió una semana de temperaturas sofocantes que llegaron hasta los 41 °C. Si le añadimos una humedad elevada, el índice de calor se situó en 52 °C. Se agrietaron las carreteras, se averiaron los vehículos y se doblaron los conductos de la red eléctrica. El sistema sanitario llegó a sus límites y se puso en jaque la prestación de servicios sociales esenciales. Al final de la ola de calor, la ciudad tuvo que lamentar la pérdida de más de 700 habitantes (Klinenberg, 2002).

La incidencia geográfica de la ola de calor dejó al descubierto la fractura de Chicago, pero también reveló sus activos. Los vecindarios pobres de población afroamericana y latina fueron los más afectados. No obstante, algunos de estos vecindarios supieron responder mucho mejor que otros. El sociólogo Eric Klinenberg atribuye esta realidad a la robusta «infraestructura social» de tales barrios, caracterizada por la presencia de organizaciones comunitarias, un espacio público útil y unas instituciones que apuestan por las relaciones. Todo ello ha propiciado que los vecinos se ayuden unos a otros en tiempos de crisis.

En plena pandemia de coronavirus, Chicago se enfrenta al reto de adaptar su infraestructura, tanto social como de otra índole, para satisfacer las necesidades actuales. La ciudad ha respondido con cautela, si bien a veces de forma contradictoria. Por una parte, ha optado por reacondicionar ciertas infraestructuras para responder a las necesidades actuales, pero, por otra, no consigue dilucidar cómo aprovechar otros activos y ha preferido cerrar los espacios públicos antes que adaptarlos.

El enfoque de la ciudad pone el foco en la delgada línea que separa la supresión de los rasgos propios de la vida urbana y su aprovechamiento. También ha puesto de manifiesto el reto de repensar las infraestructuras urbanas de forma creativa para lograr una ciudad más equitativa, funcional y humana a raíz de la pandemia.

EL ENFOQUE DE LA CIUDAD PONE EL FOCO EN LA DELGADA LÍNEA QUE SEPARA LA SUPRESIÓN DE LOS RASGOS PROPIOS DE LA VIDA URBANA Y SU APROVECHAMIENTO. TAMBIÉN HA PUESTO DE MANIFIESTO EL RETO DE REPENSAR LAS INFRAESTRUCTURAS URBANAS DE FORMA CREATIVA PARA LOGRAR UNA CIUDAD MÁS EQUITATIVA, FUNCIONAL Y HUMANA A RAÍZ DE LA PANDEMIA.

Mapear la crisis

Chicago, una ciudad con 2,7 millones de habitantes, se divide entre una zona norte relativamente próspera y unas zonas sur y oeste con unos niveles económicos muy diversos y bolsas de pobreza concentrada y racializada; un panorama que se ha llegado a describir como si «Manhattan colisionara con Detroit» (Semuels, 2018).

De la misma manera que ocurrió con la ola de calor hace 25 años, la pandemia del coronavirus ha supuesto un riesgo mucho más alto para la población afroamericana y latina, así como para los habitantes de las zonas desindustrializadas del sur y el oeste, si lo comparamos con los habitantes de la zona norte y aquellos que la ciudad etiqueta como «blancos» (la Oficina del Censo de

Estados Unidos define «persona blanca» como aquella que considera que «sus orígenes provienen de cualquiera de los pueblos originarios de Europa, Oriente Medio y el Norte de África»). La población latina, con raíces en América Latina, tiene cuatro veces más probabilidades de dar positivo que la población blanca. Por el momento, la tasa de muertes por la COVID-19 entre la población afroamericana ha sido de casi el triple que entre la población blanca, mientras que la tasa de fallecimientos de población latina es de casi el doble que la de población

blanca¹. A finales de mayo, la ciudad había registrado más de 42.000 casos confirmados y 1.940 fallecimientos por COVID-19. Prácticamente la mitad son afroamericanos.

A pesar de las órdenes de confinamiento, las condiciones económicas obligan a desplazarse a más habitantes de las zonas sur y oeste, ya que tienen menos probabilidades de poder trabajar desde casa. A principios de mayo, un informe elaborado por medios de comunicación afirmaba que la ocupación del transporte público había caído en un 90 % en distintas estaciones de metro en la zona norte, pero el descenso era solo del 60 % en las estaciones del sur y el oeste (Ramos, 2020). Para los habitantes con pocas opciones de movilidad, el transporte público sigue siendo un servicio esencial.

Como en todas partes, el virus hizo saltar las alarmas, en un primer momento, sobre los peligros de depender de una economía interconectada a nivel mundial con trabajadores altamente móviles. No obstante, este segmento de trabajadores es el que ha salido más indemne en Chicago (Legrain, 2020). La mayoría de vecindarios ricos de la ciudad han registrado pocos casos, sin duda, por la posibilidad de sus habitantes de trabajar desde casa. Por el contrario, los vecindarios con una mayor incidencia son, mayoritariamente, los de clases trabajadoras y los habitados por hogares afroamericanos y latinos con dificultades para llegar a fin de mes, situados al extremo oeste de la ciudad. En el *Loop*, el distrito más interconectado y global de Chicago, las tasas de contagio son las más bajas de la ciudad. La población en la cúspide de la ciudad ha constatado una tasa de infección menor que los trabajadores del sector servicios, que ocupan la base de la pirámide.

¿Adaptación o supresión?

La alcaldesa de Chicago, Lori Lightfoot, y el gobernador de Illinois, J. B. Pritzker, supieron responder a la crisis con más agilidad que otras ciudades estadounidenses. El Departamento de Salud Pública de Chicago emitió una orden de confinamiento el 18 de marzo, momento en que la ciudad solo había registrado 122 casos (Cherone, 2020). Como en otras ciudades, se cerraron los negocios no esenciales, el servicio de restauración se limitó a las terrazas exteriores y se restringieron los desplazamientos no esenciales.

1. Los datos más actualizados de Chicago se pueden consultar en el sitio web oficial de la ciudad: <https://www.chicago.gov/city/en/sites/covid-19/home/latest-data.html>

Emulando el pasado, se adaptaron las infraestructuras esenciales para atender las necesidades del momento. Después de la ola de calor de 1995, la ciudad definió estrategias para proteger a las personas vulnerables durante episodios de calor, incluyendo centros de refrigeración y planes para llegar a la población vulnerable. Durante el coronavirus, el McCormick Place, un centro de convenciones gigantesco a orillas del lago, se convirtió en un hospital para pacientes con COVID-19. Ante el temor de la propagación de la enfermedad entre la considerable población de personas sin hogar, la ciudad alquiló hoteles a fin de reacondicionarlos como albergues para acogerles (Freund, 2020).

PRÁCTICAMENTE DESDE QUE EMPEZARA EL CONFINAMIENTO, CONSIDERÓ EL ESPACIO PÚBLICO COMO UN VECTOR POTENCIAL DE LA ENFERMEDAD, Y APOSTÓ POR CERRARLO EN SU MAYORÍA EN LUGAR DE ADAPTARLO.

El transporte público sufrió lo que en tiempos de normalidad llamaríamos «cambios radicales». Mientras que en Nueva York, la Autoridad Metropolitana de Transporte (MTA) redujo el servicio ante la caída de usuarios (situación que conllevó peligrosas aglomeraciones), la Autoridad de Tránsito de Chicago (CTA) se comprometió a mantener los niveles de servicio, aunque se desplomara el número de usuarios, con el objetivo de proteger a los pasajeros. Organizaciones activistas presionaron a la CTA para que permitiera subir por la puerta trasera de los autobuses y proteger así a los conductores, además de exigir la gratuidad del servicio de autobús.

La «infraestructura» filantrópica también se ha adaptado: se han creado importantes fondos de respuesta a la emergencia, dirigidos a organizaciones sin ánimo de lucro y equipos de respuesta, con el objetivo de apuntalar la infraestructura social de los barrios.

Sin embargo, el Gobierno municipal adoptó una estrategia distinta para los espacios públicos. Prácticamente desde que empezara el confinamiento, consideró el espacio público como un vector potencial de la enfermedad, y apostó por cerrarlo en su mayoría en lugar de adaptarlo. El 26 de marzo, la alcaldesa cerró Lakefront Park, el conjunto de parques más importante de la ciudad y que conforma un espacio cerrado al tráfico indispensable para las personas que se desplazan al trabajo en bicicleta. También cerró el concurrido sendero urbano 606 Trail sin proporcionar una ruta alternativa. Por consiguiente, los ciclistas y otros usuarios de los parques se quejaron, aduciendo que esta decisión les privaba de unas infraestructuras seguras para los desplazamientos esenciales (*Chicago Reader*, 2020).

El enfoque inicial de la ciudad, caracterizado por la prohibición, fue suavizado por una astuta campaña en las redes sociales que urgía a los habitantes a no salir al exterior, mediante *hashtags* como #StayHomeSavesLives («quedarse en casa salva vidas») y #WeAreNotPlaying («no es una broma»). Sin embargo, la medida más eficaz de la campaña fue un meme viral de la alcaldesa Lightfoot, con mirada severa y carpeta en mano, sobrepuesto a imágenes que sugerían formas de disfrute al aire libre: la alcaldesa fijando la mirada en personas disfrutando del parque, en un gráfico televisivo de la previsión meteorológica anunciando sol y buen tiempo, o en el cuadro «Tarde de domingo en la isla de La Grande Jatte» de Seurat (Hernandez, 2020). Algunos habitantes colocaron fotos de la vigilante alcaldesa en las ventanas de sus pisos, junto con carteles que instaban a los transeúntes a quedarse en casa con el *hashtag* #StayHome («quédate en casa»). El sentido del humor palió la dureza de unas políticas que veían el espacio público, casi por acto reflejo, como una amenaza y un lujo prescindible.

Para los habitantes para los que, en efecto, dichos espacios son un lujo, el mensaje era claro y sensato: quédate en casa. Pero los que viven hacinados, con niños pequeños, o que, por las circunstancias, han tenido que seguir saliendo y usando el espacio público, no lo percibieron igual.

El Ayuntamiento justificó su actuación precavida en relación con los parques y otros espacios públicos aduciendo la escasa información sobre la facilidad de transmisión del virus al aire libre. Sin embargo, con su política, Chicago se desmarcó de la postura adoptada por otras grandes ciudades, cuyos líderes se han preguntado cómo reinventar el espacio público para satisfacer las necesidades físicas, psicológicas y de transporte de la población. En Estados Unidos y Europa, los líderes municipales buscan maneras de crear más espacios públicos. Muchos han aprovechado las calles para abrir rutas de transporte seguro y con distanciamiento social, y contrarrestar un esperado auge de la circulación de vehículos tan pronto como se levante el confinamiento. Algunas ciudades han ampliado su red de espacios peatonales y han convertido carriles de tráfico rodado en nuevos carriles bici. Las denominadas «calles abiertas», o calles sin tráfico, para peatones y ciclistas son una vía segura, cada vez más popular en Estados Unidos y en todo el mundo, que permite respetar el distanciamiento social durante los desplazamientos.

Mirando al futuro

Chicago tardó en adoptar un enfoque creativo para sus calles ante el miedo de alentar las aglomeraciones al aire libre. Sin embargo, los líde-

res municipales ya han empezado a reabrir los espacios públicos como parques y calles cerradas al tráfico; lo han hecho, sobre todo, para las actividades de restauración y de ocio, no para el transporte.

Un enfoque de estas características puede ser un pequeño paso para alinear la manera en que la ciudad concibe los espacios públicos con las necesidades del transporte público, los centros de convenciones y los hoteles. Es decir, concebir los espacios públicos bien gestionados como un recurso vital y un activo potencial a la vez. Hacer un esfuerzo más consciente para ofrecer vías peatonales y ciclistas que satisfagan las necesidades de los barrios vulnerables, como alternativa al autobús, al tren y al coche, puede traducirse en un puntal de la vida comunitaria en un momento en que las relaciones sociales son más importantes que nunca.

El estudio de Klinenberg relativo a la ola de calor de 1995 ponía de relieve que los vecindarios resilientes que cuentan con unos vínculos sociales sólidos, sistemas de apoyo e infraestructura adaptable corren un menor riesgo de verse afectados que aquellos que no gozan de tales ventajas. La pandemia plantea un reto parecido y nos urge a la acción. Mientras Chicago pasa de gestionar la crisis a planificar el futuro, los componentes esenciales de la vida urbana, como el transporte público, los parques y las calles, pueden ser los cimientos de un futuro más resiliente y equitativo.

Referencias bibliográficas

Cherone, H. «Stay-at-Home Order Saved Nearly 1,700 Lives in Chicago: City Data», 15 de abril de 2020 (en línea). [Fecha de consulta: 09.06.2020]: <https://news.wttw.com/2020/04/15/stay-home-order-saved-nearly-1700-lives-chicago-city-data>

Chicago Reader, «Pandemic pedestrian activity and COVID-19 cycling», 27 de abril de 2020 (en línea). [Fecha de consulta: 09.06.2020]: <https://www.cnt.org/press/pandemic-pedestrian-activity-and-covid-19-cycling>

Freund, S. «Chicago houses homeless people in hotels and opens supportive isolation facility», *Curbed Chicago*, 14 de abril de 2020, (en línea). [Fecha de consulta: 09.06.2020]: <https://chicago.curbed.com/2020/4/13/21219806/coronavirus-homeless-chicago-hotels-isolation>

Hernandez, A. «Crowded 'Island Of La Grande Jatte' Gets A Taste Of Mayor Lightfoot's Steely Glare», *Block Club Chicago*, 30 de marzo de 2020 (en línea). [Fecha de consulta: 09.06.2020]: <https://blockclubchicago.org/2020/03/30/>

crowded-island-of-la-grande-jatte-gets-a-taste-of-mayors-lightfoots-steely-glare/

Klinenberg, E. *Heat Wave: A Social Autopsy of Disaster*. Chicago: University of Chicago Press, 2002.

Legrain, P. «The Coronavirus Is Killing Globalization as We Know It», *Foreign Policy*, 12 de marzo de 2020 (en línea). [Fecha de consulta: 09.06.2020]: <https://foreignpolicy.com/2020/03/12/coronavirus-killing-globalization-nationalism-protectionism-trump/>

Oficina del Censo de Estados Unidos. «About Race» (en línea). [Fecha de consulta: 09.06.2020]: <https://www.census.gov/topics/population/race/about.html>

Ramos, E. «MAP: Transit Data Show Which Parts Of Chicago Are Working From Home», *NPR*, 1 de mayo de 2020 (en línea). [Fecha de consulta: 09.06.2020]: <https://www.npr.org/local/309/2020/05/01/849092448/m-a-p-transit-data-show-which-parts-of-chicago-are-working-from-home?t=1591690115313>

Samuels, A. «Chicago's Awful Divide», *The Atlantic*, 28 de marzo de 2018 (en línea). [Fecha de consulta: 09.06.2020]: <https://www.theatlantic.com/business/archive/2018/03/chicago-segregation-poverty/556649/>

¿PUEDE LA COVID-19 ACCELERAR LA UNIDAD METROPOLITANA DEL GRAN BUENOS AIRES?

En el Gran Buenos Aires (GBA), como en la mayoría de las metrópolis, la pandemia ha interrumpido súbitamente la vida de sus habitantes. La Argentina se aferró a un estricto esquema de aislamiento social preventivo y obligatorio desde hora temprana. Sorprende positivamente la capacidad de coordinación metropolitana del GBA que puso a prueba a sus gobernantes, y está demostrando una respuesta política sin precedentes.



Gabriel Lanfranchi

Coordinador del Plan Urbano Ambiental, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires; director del Posgrado de Urbanismo Metropolitano de la Universidad de Buenos Aires

El 19 de marzo de 2020, día en que El Dr. Alberto Fernández cumplía sus primeros 100 días al frente del Gobierno nacional, se decretaba el aislamiento social preventivo y obligatorio, y se cerraban las fronteras del país como medida de protección de la salud pública ante la pandemia COVID-19. Esta medida, que no tiene precedentes en la historia moderna argentina, guardaba otra novedad de alto impacto político: fue anunciada en conjunto por el presidente de la Nación junto al jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Horacio Rodríguez Larreta, y al gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Axel Kicillof. Las tres figuras que gobiernan el territorio de la denominada Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). Un gesto muy poco frecuente en la cultura política del país.

Esa primera foto fue un momento bisagra en nuestras vidas, por la cantidad de medidas que comenzaron a sucederse limitando muchas de nuestras libertades en pos del cuidado de la salud colectiva. El tiempo dirá si también puede llegar a ser una señal histórica para el impulso de la demorada capacidad de organización institucional de nuestra área metropolitana. Eran rostros serios y preocupados, unidos más por el espanto y el terror a las probables noticias sobre pérdidas de vidas, que por la compatibilidad político-partidaria o ideológica. La Nación y la Provincia perte-

necen a distintas corrientes de pensamiento político, bajo el paraguas del peronismo, mientras que la Ciudad responde a una coalición republicana que gobernó el país hasta diciembre de 2019.

Por ser Buenos Aires la principal puerta de entrada a la Argentina, su área metropolitana, de unos 15 millones de personas, es la que más está sufriendo los efectos de la pandemia. El gobierno de la Ciudad se anticipó a la cuarentena disponiendo un grupo de epidemiólogos en la línea especial 107 del Sistema de Atención Médica de Emergencias (SAME) para brindar información y notificar casos sospechosos. Una semana después del primer caso, se intensificaron las medidas y se pidió a los mayores de

ERAN ROSTROS SERIOS Y PREOCUPADOS, UNIDOS MÁS POR EL ESPANTO Y EL TERROR A LAS PROBABLES NOTICIAS SOBRE PÉRDIDAS DE VIDAS, QUE POR LA COMPATIBILIDAD POLÍTICO-PARTIDARIA O IDEOLÓGICA.

65 años que se aislaran de manera preventiva; asimismo, se obligó a todas personas provenientes del extranjero a realizar un período de 14 días de cuarentena en hoteles contratados por el Gobierno de la Ciudad. Finalmente, el 20 marzo marcó el primer día del aislamiento social, preventivo y obligatorio decretado por el jefe de Estado.

Hasta el 12 de mayo, la ciudad cuenta con 2.871 casos confirmados de COVID-19 y 126 personas fallecidas; y del total de casos, más del 26% (759) se ubica en barrios vulnerables¹. La RMBA cuenta con 4.742 (1.871 + 2.871) casos totales

confirmados. Según el parte diario nacional y el mapa nacional publicado por el periódico *La Nación*, la RMBA representa más del 63,3% de los casos positivos por COVID-19.

Los desafíos para enfrentar la pandemia son numerosos, empezando por la coordinación interjurisdiccional. A diferencia de otras ciudades, el área metropolitana no cuenta con un marco regulatorio metropolitano o una entidad específica. Sin embargo, el Gobierno nacional, de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad se coordinaron para decidir juntos las medidas que se debían tomar, sin importar las diferencias ideológicas o políticas. Se decidió cerrar la mayor parte de los accesos a la ciudad para evitar los traslados entre las dos jurisdicciones. También, se tomaron medidas para limitar el transporte masivo de pasajeros y reservarlo únicamente al personal esencial. Los controles se

1. <https://www.buenosaires.gob.ar/coronavirus/noticias/actualizacion-de-los-casos-de-coronavirus-en-la-ciudad-buenos-aires>

volvieron obligatorios en las principales estaciones de tren interurbano con la instalación de puntos de testeo rápidos y de termómetros de infrarrojos. Manejar la resiliencia frente a esta crisis, y a las que están por venir como consecuencia del cambio climático, pasará por el desarrollo de mecanismos de gobernanza metropolitana (Lanfranchi *et al.*, 2018).

En la ciudad, el Gobierno estableció acuerdos con hoteles para ofrecer lugares de aislamiento preventivo para ciudadanos que volvían del extranjero, pero también para poder usarlos como centros de atención médica para los casos leves de coronavirus. De la misma manera, se abrieron lugares para atender a personas en situación de calle durante la cuarentena y ofrecerles un hospedaje. En términos de educación, se creó una Comunidad Educativa Conectada (CEC) con el fin de brindar apoyo tanto a los estudiantes y sus familias como a los docentes para poder desarrollar las actividades académicas desde el hogar. Igualmente, la Ciudad propone un espacio llamado «Cultura en casa» que permite acceder a contenidos culturales de manera libre y gratuita desde la página web del Gobierno. La Ciudad de Buenos Aires cuenta con una población mayor de 60 años superior al 21% de la población total. Para atenderla, se implementó el programa «Adultos mayores» que ofrece atención telefónica y brinda ayuda para hacer la compra a través de una red extendida de voluntarios.

ES UN MOMENTO INTERESANTE PARA INICIAR PROCESOS DE PLANIFICACIÓN URBANA INNOVADORES, YA QUE SE ESPERA QUE MUCHAS COSAS CAMBIEN CON LA «NUEVA NORMALIDAD», QUE SEGURAMENTE LLEGÓ PARA DERRIBAR LOS VIEJOS PARADIGMAS.

En los últimos días, el foco se puso en los barrios vulnerables de la ciudad. De hecho, hubo un fuerte incremento de los casos positivos de coronavirus. Por esta razón, se decidió realizar un testeo masivo puerta por puerta para personas con síntomas. Además, debido a las precarias condiciones de salubridad de ciertas casas, se abrieron varios centros para permitir a los habitantes cumplir con el aislamiento obligatorio. Finalmente, en estas semanas, se impuso el uso obligatorio de mascarilla en los espacios públicos de la ciudad con una tasa de cumplimiento muy alta.

Quizás una de las oportunidades más interesantes que ofrece el nuevo escenario es la posibilidad de que los gobiernos locales se animen a llevar a cabo ideas de intervención en el espacio público, utilizando herramientas del urbanismo táctico, para probar transformaciones temporales que, en caso de funcionar, puedan convertirse en definitivas. El Gobierno anunció recientemente la peatonalización parcial o total de 100 calles y avenidas

de la ciudad en tiempo record², para permitir la reapertura de comercios barriales y, al mismo tiempo, mantener el distanciamiento social. También es un momento interesante para iniciar procesos de planificación urbana innovadores, ya que se espera que muchas cosas cambien con la «nueva normalidad», que seguramente llegó para derribar los viejos paradigmas. De hecho, la Ciudad ya tenía en agenda la actualización de su Plan Urbano Ambiental.

¿Cómo será la ciudad de las próximas décadas? ¿Existirá una apuesta hacia modelos de movilidad que se enfoquen en la descentralización, la cercanía y la peatonalidad? Al igual que París, con la *ciudad de los quince minutos*, o Barcelona, con la estrategia de las *supermanzanas*, Buenos Aires se encamina al desarrollo de un nuevo Plan Urbano Ambiental y Antropológico, con A mayúscula, que ponga el medio ambiente y a las personas por delante de cualquier otra cuestión. En el seno del Consejo del Plan Urbano Ambiental y de la Secretaría de Desarrollo Urbano de la Ciudad se están discutiendo estas ideas, que esperamos, más pronto que tarde, entren en etapa de implementación y cocreación con todas las fuerzas vivas de la ciudad. Para ello se ha propuesto el desarrollo de métodos de «PlanificAcción» (Lanfranchi, 2019), que se centran en la construcción de capital social a través del diseño participativo de proyectos transformadores, al tiempo que se definen simultáneamente los lineamientos estratégicos del plan.

Se puede decir que, hasta el momento, el resultado de las medidas tomadas por los gobiernos ha sido exitoso en términos de salud pública, ya que la Argentina presenta uno de los índices más bajos de contagio de la región. Sin embargo, después de 55 días de aislamiento obligatorio, la situación económica de los porteños, y de todos los argentinos, es muy preocupante. El futuro es incierto, pero esa foto de unidad entre los líderes del Gran Buenos Aires ilusoria, y tal vez de la crisis actual podamos salir fortalecidos como sociedad.

Referencias bibliográficas

Lanfranchi, G. «Enfoques nacionales y locales hacia la implementación de la nueva agenda urbana en argentina», en: Abdullah, H. (ed.). *Las ciudades en la política mundial. Respuestas locales a retos globales*. Barcelona: CIDOB, 2019 (en línea) [Fecha de consulta 05.05.2020] <https://www.cidob.org/articulos/>

2. <https://www.buenosaires.gob.ar/laciudad/noticias/coronavirus-intervencion-de-calles-veredas-y-centros-comerciales-de-la-ciudad>

monografias/cities_in_world_politics/enfoques_nacionales_y_locales_hacia_la_implementation_de_la_nueva_agenda_urbana_en_argentina

Lanfranchi, G.; Herrero, A. C.; Fernandez, J.; Rojas, F. y Trostmann, K. «Enhancing Climate Resilience Through Urban Infrastructure and Metropolitan Governance. Climate Action and Infrastructure for Development». *T20 Argentina 2018*. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) & CIPPEC, 2018 (en línea) [Fecha de consulta 06.05.2020] <https://t20argentina.org/wp-content/uploads/2018/05/GSx-TF-2-PB-resilience-22-05-18-1-1.pdf>

LA COVID-19 EN CIUDAD DEL CABO: LA RESPUESTA INICIAL DEL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL



**Susan
Parnell**

Profesora titular de
Geografía Humana,
University of Cape Town
y University of Bristol

**Cara Mazetti
Claassen**

Doctoranda en Geografía
Humana, University
of Bristol

Ciudad del Cabo ha sido el punto más crítico de la COVID-19 en Sudáfrica. Los gobiernos provincial y local han intervenido para preparar la ciudad como punto de entrada de la COVID-19 y la respuesta de la sociedad civil ha sido efusiva. Las alianzas entre el Estado y la sociedad civil se complementan, se contradicen y coexisten en sus esfuerzos para responder a los riesgos que presenta el virus. Solo a través de la actuación conjunta se han podido mitigar algunos de los efectos más adversos del confinamiento estricto y se ha podido garantizar que la población más pobre no se muera de hambre, al mismo tiempo que se alcanzaban los fines perseguidos con las restricciones de movimiento, tempranas y firmes.

La COVID-19 es por definición una pandemia urbana que tiene su origen en un mercado mayorista y que ha llevado al confinamiento a ciudades de todo el mundo, además de impedir la conectividad entre ellas, al menos temporalmente. También es urbana porque, normalmente, los actores locales ocupan la primera línea del apoyo comunitario y, en cada barrio, las instancias de gobierno subnacionales trabajan codo con codo con líderes religiosos o de bandas en equipamientos públicos, en escuelas, en centros comunitarios y en la calle. Los proveedores de servicios y los agentes locales del orden público (una amalgama de estructuras de la sociedad civil y ciudadanos de a pie) son quienes dotan las respuestas a la COVID-19 de las especificidades de la ciudad, y es precisamente este tipo de acción conjunta la que definirá las políticas urbanas pos-COVID-19.

En una pandemia global, el contexto local cobra especial importancia. Si bien es necesario recurrir a información, conexiones y recursos externos (nacionales e internacionales), para que la respuesta a una crisis (antes, durante y después) sea efectiva se debe trabajar con las realidades locales y reunir a

un gran número de microactores. A fin de entender el recorrido de una pandemia en su sentido más amplio, es necesario dibujar una imagen global integrada y diversa de responsabilidades y reacciones locales. Las diferencias a la hora de enfrentarse a los riesgos por parte de las autoridades locales dependen de las respuestas políticas tanto subnacionales como nacionales, pero también de cómo la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil se movilizan en torno a los problemas generados por la pandemia. El éxito de la colaboración entre los distintos actores a nivel local es el factor más importante para mitigar las consecuencias no relacionadas con la salud derivadas de la crisis de la COVID-19 y definir nuevas modalidades de compromiso.

LAS DIFERENCIAS A LA HORA DE ENFRENTARSE A LOS RIESGOS POR PARTE DE LAS AUTORIDADES LOCALES DEPENDEN DE LAS RESPUESTAS POLÍTICAS TANTO SUBNACIONALES COMO NACIONALES, PERO TAMBIÉN DE CÓMO LA CIUDADANÍA Y LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL SE MOVILIZAN EN TORNO A LOS PROBLEMAS GENERADOS POR LA PANDEMIA.

Ciudad del Cabo ha sido el punto más crítico de la COVID-19 en Sudáfrica. En cuanto que ciudad portuaria y destino turístico de primera línea, con unos riesgos sanitarios subyacentes asociados a los altos niveles de diabetes y VIH/sida, así como a la incidencia de tuberculosis más alta del mundo, Ciudad del Cabo ha sido especialmente vulnerable al nuevo virus. A finales de mayo, la ciudad reunía más del 60% de los casos en Sudáfrica (Cowan, 2020). A pesar de que, en términos generales, la incidencia de la COVID-19 y las víctimas mortales en Ciudad del Cabo son bajas en estos momentos, la ciudad podría convertirse en un Milán o Nueva York sudafricano. La situación se ve agravada por las competencias limitadas del Gobierno local en materia de sanidad y protección social, unas relaciones intergubernamentales inestables, unos recursos estatales relativamente limitados y un nivel de vulnerabilidad muy alto en términos sociales, económicos y de salud en todo el país.

Sin embargo, la ciudad, con un pasado fracturado, cuenta con una tradición de organización de masas en casos de crisis. En los últimos tres meses, la ciudad ha sido testigo de una enorme avalancha de acciones para mitigar las consecuencias secundarias de un confinamiento estricto (durante los dos primeros meses se prohibió el consumo de alcohol y tabaco y se impusieron fuertes restricciones a la libertad de movimiento). La respuesta más visible de la sociedad civil ha sido la creación de una red de grupos comunitarios en línea. Paralelamente, con las medidas de confinamiento, los gobiernos provincial y local han intentado minimizar el impacto mediante

instalaciones de atención ciudadana y equipación médica en Ciudad del Cabo como punto de entrada del virus. El resultado es que solo a través de la actuación conjunta se han podido mitigar algunos de los efectos más adversos de un confinamiento estricto y se ha podido garantizar así que la población más pobre no se muera de hambre, al mismo tiempo que se alcanzan los fines perseguidos con las restricciones de movimiento, tempranas y firmes.

Ciudad del Cabo confinada

Ciudad del Cabo ha sido el punto de entrada de la COVID-19 en el país. El 15 de marzo se sentaron las bases de la respuesta, al declararse el estado de desastre nacional. Ante un desafío de tal magnitud, es lógico que el conjunto gubernamental y la sociedad civil movilizaran sus recursos y que actores estatales y no estatales trabajaran de la mano, al menos en la fase crítica inicial. Este tipo de respuesta, basada en la construcción de alianzas, presupone que cada grupo de actores cuenta con las capacidades necesarias, es decir, que a nivel local existen relaciones de confianza y que los actores tienen la capacidad institucional para colaborar.

En Ciudad del Cabo, dado que las competencias de sanidad, educación, transporte y bienestar (y, parcialmente, la vigilancia policial) recaen en los órganos provinciales y no en el Gobierno local, tanto el *premier* provincial como el alcalde ostentan responsabilidades esenciales para el bienestar de la ciudadanía a nivel municipal. El área metropolitana de Ciudad del Cabo aglutina dos tercios de la población de la provincia Cabo Occidental, por lo que la ciudad se erige como el principal foco de preocupación. Ello genera problemas de cooperación intergubernamental, que no siempre ha sido armoniosa (Cowan, 2020). Parece que, para hacer frente a los ingentes desafíos sociales y económicos fruto del confinamiento por la COVID-19, se han dejado de lado las tensiones interestatales y, en la mayoría de casos, se ha trabajado con actores de la sociedad civil.

La tasa de desempleo en la ciudad es del 11,9% (Gobierno de Cabo Occidental, 2017) y son muchos los hogares con ingresos bajos que dependen de exiguos subsidios estatales y que han dejado de tener ingresos por el confinamiento, lo que ha llevado a los mecanismos de protección social existentes a sobrepasar sus capacidades. Por consiguiente, el reto inmediato en una Ciudad del Cabo confinada ha sido el acceso al agua y los alimentos (Davis, 2020). Para hacer frente a estos retos, el Gobierno nacional lanzó un paquete de apoyo económico y ayudas sociales por valor de 500.000 millones de rands destinados a reforzar la asistencia alimentaria mediante cupones y transferencias de efectivo. Dicho paquete prevé que el Departamento

mento de Desarrollo Social colabore con Solidarity Fund, una organización sin ánimo de lucro que cuenta con el respaldo del sector empresarial, la sociedad civil y el Gobierno con el propósito de financiar medidas de socorro ante la COVID-19. Además de cerrar los centros escolares y paralizar los servicios no esenciales en todo el país, el Departamento de Educación suspendió, en un primer momento, los programas de alimentación escolar gestionados por la provincia, que dan servicio a millones de alumnos todos los días al amparo del Programa Nacional de Nutrición Escolar. Sin embargo, a nivel provincial, los programas de alimentación escolar en Cabo Occidental se reabrieron rápidamente y, desde entonces, han proporcionado comida a alumnos de toda la provincia con la ayuda de la Peninsula School Feeding Association y otras organizaciones comunitarias.

**ESTAS RESPUESTAS
BASADAS EN LA
REALIDAD DE LA
CIUDAD FORMAN
PARTE DE UNA
RESPUESTA DE
JUSTICIA SOCIAL
EMERGENTE EN
TODO EL PAÍS
PARA AFRONTAR
LA PANDEMIA
ORGANIZADA BAJO EL
PARAGUAS DE LA C19
PEOPLE'S COALITION.**

La Tesorería Provincial de Cabo Occidental también aprobó una financiación adicional por valor de 53 millones de rands destinada a programas de socorro alimentario de emergencia a corto plazo. Parte de este importe se ha consignado a paquetes de comida para familias (20 millones de rands para repartir 50.000 paquetes de comida) preparados y distribuidos a través del Departamento de Desarrollo Social y organizaciones no gubernamentales seleccionadas (Departamento de Salud, 2020). Los fondos restantes se destinaron directamente a centros de desarrollo de la primera infancia y programas alimentarios gestionados por las escuelas y el Departamento de Desarrollo Social.

A nivel municipal, el alcalde donó materiales y alimentos a diversas ONG que gestionan comedores sociales en toda la jurisdicción municipal. El Departamento de Agua y Saneamiento de la ciudad también envió depósitos y camiones de agua a asentamientos informales cuyos residentes no tienen acceso al agua corriente. Para preparar la ciudad ante la COVID-19 y responder al incipiente impacto del virus fue necesario aunar los esfuerzos de los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y local) por parte de distintas agencias y aliados de la sociedad civil previamente establecidos. No obstante, las respuestas más visibles no han sido las impulsadas por el Estado.

A medida que se intensificó el confinamiento en Ciudad del Cabo, salieron a relucir las carencias del sistema gubernamental de abastecimiento alimentario (en especial, para migrantes que no cumplen los requisitos para acogerse a las prestaciones sociales del Gobierno) y se hizo patente el grave riesgo de entrar en una situación de inseguridad alimentaria y hambruna.

Como respuesta, la movilización en materia de alimentación llevada a cabo por los diferentes barrios ha adoptado distintas formas en la ciudad. Entre ellas se incluyen la recaudación de fondos por parte de entidades benéficas y grupos confesionales consolidados para crear y apoyar comedores sociales, así como programas de reparto de paquetes de comida. El movimiento Cape Town Together (CTT) y las redes Community Action Networks (CAN), fruto de la asociación vecinal, se han erigido como nuevos actores de la sociedad civil. CTT es un colectivo surgido en Facebook como respuesta comunitaria a la COVID-19 antes de imponerse el confinamiento. Se trata de un colectivo autoorganizado que realiza acciones locales y comparte recursos. Cada red CAN se organiza en el seno de cada barrio mediante grupos de WhatsApp y Facebook, además de estar conectada a la red CTT, más amplia, cuya finalidad es dar apoyo a las iniciativas locales impulsadas por cada barrio. Las redes CAN reparten comida y otros bienes esenciales, como mascarillas y jabón, pero también comparten información sobre la COVID-19 y buenas prácticas de higiene, han lanzado campañas de recaudación de fondos y han hecho un importante trabajo de campo para identificar a las personas que necesitan ayuda.

Estas respuestas basadas en la realidad de la ciudad forman parte de una respuesta de justicia social emergente en todo el país para afrontar la pandemia organizada bajo el paraguas de la C19 People's Coalition. Esta coalición, con un fuerte liderazgo en Ciudad del Cabo, engloba más de 250 organizaciones y 20 grupos de trabajo que ejercen presión sobre el Gobierno sudafricano para lograr lo que describen como una respuesta a la pandemia efectiva, justa, equitativa y en favor de los pobres. Entre las más de 250 organizaciones que la conforman se incluyen muchos de los movimientos sociales tradicionalmente *antiapartheid* impulsados por sindicatos, organizaciones comunitarias y ONG. En términos políticos, su cometido es esencial en cuanto sostiene exigencias ampliadas para un Estado pos-COVID-19 nacional y subnacional. Los miembros de C19 están unidos por un «Programa de acción» común que hace hincapié en la seguridad de ingresos para todos (una renta básica); el acceso al saneamiento y los alimentos; la importancia de la autoorganización de la comunidad y la representación en la coordinación nacional; una formación adecuada y apoyo para los trabajadores sanitarios de la comunidad, así como para otros trabajadores sanitarios de primera línea y de servicios de emergencias; una comunicación libre, abierta y democrática; la reducción de las desigualdades en el sistema educativo, y la prevención de la adopción de un enfoque nacionalista, autoritario y basado en la seguridad para contener el virus (C19 People's Coalition, 2020). En otras palabras, las respuestas a la COVID-19 han revitalizado un movimiento de la sociedad civil de base local que ya tenía mucho poder en Ciudad del Cabo y Sudáfrica.

¿Colaboración, complementariedad o conflicto?

Los esfuerzos colectivos para dar respuesta a los riesgos planteados por la COVID-19 en Ciudad del Cabo se caracterizan por la coexistencia entre complementariedad, colaboración y conflicto tanto en el seno del Gobierno, como entre el Gobierno y la sociedad civil. La presencia en la ciudad de una sociedad civil bien organizada y con experiencia, forjada en la lucha contra el *apartheid* y en la respuesta al VIH/sida, ha permitido cubrir las carencias de la actuación gubernamental mediante la intervención de comunidades religiosas, albergues para personas sin hogar, programas de alimentos, ONG y grupos comunitarios, como los que se han movilizado para hacer frente a la COVID-19. Juntas, estas organizaciones han complementado los esfuerzos del Gobierno para satisfacer las necesidades básicas de una población encerrada en uno de los confinamientos más estrictamente controlados, y han paliado las carencias de una protección social inadecuada y con un respaldo estatal desigual, sobre todo en materia de alimentos y agua.

La COVID-19 ha amplificado las desigualdades preexistentes en Ciudad del Cabo y ha sacado a relucir las deficiencias de los mecanismos de respuesta al riesgo de catástrofes considerados hasta ahora relativamente sólidos. A diferencia de las emergencias a corto plazo ocasionadas por incendios o inundaciones, ni el municipio ni la provincia han sabido responder adecuadamente ni dar apoyo continuo a los más vulnerables durante un largo período de exposición. Por encima de las dificultades con la vivienda, la pérdida de medios de subsistencia, la falta de capacidad para repartir alimentos y unos datos inadecuados para saber quién necesita ayuda, la burocracia para tramitar las peticiones de recepción de alimentos han convertido la amenaza del hambre originada por la COVID-19 en un problema incluso mayor que la propia enfermedad (Davis, 2020). La agilidad con la que ha reaccionado la sociedad civil ha reforzado y complementado los esfuerzos del Gobierno y, en parte, ha cubierto esta necesidad.

Además, la sociedad civil ha demostrado ser más flexible que el Gobierno en esta crisis. Las organizaciones de la sociedad civil preexistentes han podido recurrir a la información y a los sistemas que ya tenían para identificar a las personas que necesitan ayuda y proporcionársela. Por su parte, las redes CAN han sabido responder con agilidad y flexibilidad a la necesidad mediante la comunicación directa por WhatsApp u otras plataformas, y han llamado a la movilización para distribuir los recursos allá donde era necesario. En algunos casos, las organizaciones de la sociedad civil, como los comedores sociales, las asociaciones de reparto de alimentos y las organizaciones benéficas de salud pública han trabajado directamente con la ciu-

dad y la provincia para proporcionar comida y personal médico a albergues para personas sin hogar y clínicas comunitarias, y repartir alimentos en los barrios, prestando sus servicios en nombre del Gobierno. Cabe esperar que uno de los legados más perdurables de la COVID-19 sea el de una mayor exigencia de la sociedad civil al Estado en el cumplimiento del mandato de transformación urbana.

Referencias bibliográficas

C19 People's Coalition. «A Programme of Action in the time of COVID-19» (24 de marzo de 2020) (en línea) [Fecha de consulta 03.06.2020] <https://c19peoplescoalition.org.za/poa/>

Cowan, K. «MAPPED | SA's 14 Covid-19 hotspots – and the areas emerging as new hotspots». *News24* (29 de mayo de 2020) (en línea) [Fecha de consulta 29.05.2020] <https://m.news24.com/SouthAfrica/Investigations/sas-14-covid-19-hotspots-and-the-areas-emerging-as-new-hotspots-20200529?isapp=true>

Davis, R. «The biggest lockdown threat: hunger, hunger everywhere». *The Daily Maverick* (17 de abril de 2020) (en línea) [Fecha de consulta 23.04.2020] <https://www.dailymaverick.co.za/article/2020-04-17-the-biggest-lockdown-threat-hunger-hunger-everywhere/>

Departamento de Salud. «Additional R53 million allocated to food relief programmes in the Western Cape». *Gobierno de Cabo Occidental* (5 de abril de 2020) (en línea) [Fecha de consulta 23.04.2020] <https://www.westerncape.gov.za/department-of-health/news/additional-r53-million-allocated-food-relief-programmes-western-cape>

Gobierno de Cabo Occidental. «Socio-Economic Profile: City of Cape Town» (2017) (en línea) [Fecha de consulta 29.05.2020] https://www.westerncape.gov.za/assets/departments/treasury/Documents/Socio-economic-profiles/2017/city_of_cape_town_2017_socio-economic_profile_sep-lg_-_26_january_2018.pdf

¿DE CRISIS EN CRISIS? MELBOURNE EN PLENA COVID-19

Después de un devastador incendio forestal en enero de 2020, Melbourne se vio azotada por la COVID-19. La pandemia ha evidenciado los retos de gobernar una gran área metropolitana como Melbourne y ha subrayado la dependencia que las ciudades globales de su envergadura mantienen con las redes internacionales. Para mediados de año se espera con casi toda certeza la irrupción de una crisis económica potencialmente prolongada. Gestionar una ciudad global en medio de crisis solapadas puede convertirse en la nueva realidad.



**Michele
Acuto**

Director, Connected
Cities Lab, University of
Melbourne

CIDOB REPORT
05- 2020

En pleno confinamiento mundial, los acontecimientos de finales de 2019 pueden parecer una realidad lejana, pero todavía arden en la memoria de muchos de los residentes de Melbourne. Cuando el primer brote de lo que por entonces se conocía como SARS-CoV-2 empezó a propagarse, la ciudad acababa de ser testigo de una de las temporadas de incendios forestales más catastróficas de la historia, si no la peor. Con el 20 % de los bosques australianos afectados por incendios forestales, que supusieron más de dos tercios del presupuesto anual australiano en emisiones (unos 350 millones de toneladas de CO₂) y miles de millones de daños en construcciones, agricultura, seguros y turismo, a principios de febrero, cuando llegó la pandemia, los habitantes de Melbourne todavía estaban inspeccionando los terrenos carbonizados de la región y la periferia.

En Melbourne tuvieron tan solo unas pocas semanas de respiro entre un desastre de origen climático y una catástrofe sanitaria. Sin embargo, ahora que se acerca el final del verano en el hemisferio sur, la situación parece más prometedora que en otras grandes ciudades internacionales. Desde un punto de vista comparativo, se podría aducir que Melbourne se ha visto poco afectada por la agitación mundial

ocasionada por el coronavirus: mientras escribo estas líneas, se han registrado 1.182 casos confirmados en el Gran Melbourne (y solo 89 están enfermos, 17 más que ayer) y un total de 18 fallecimientos confirmados. Las restricciones del confinamiento siguen vigentes, pero se están levantando paulatinamente y se espera que se relajen más en los meses venideros si no se constatan más picos. Estas cifras están muy alejadas de las registradas en los grandes escenarios de la crisis como Milán, Nueva York y Londres.

Y, aun así, el confinamiento mundial, la inevitable y profunda recesión económica venidera y las medidas de distanciamiento social están afectando

LA CIUDAD TAMBIÉN SE HA PLANTEADO LA POSIBILIDAD DE AFRONTAR LA RECUPERACIÓN COMO UNA OPORTUNIDAD DE TRANSFORMACIÓN PARA CONSTRUIR UNA MELBOURNE MEJOR.

más que nunca a la región, a pesar de contar con unas cifras de contagio relativamente cómodas. Tal y como muchos ya han apuntado, para un país fundamentalmente urbano (86 %) con 25 millones de personas, cuya economía depende enormemente de la conectividad global, la COVID-19 puede suponer un cambio de rumbo desastroso, aunque se siga conteniendo la expansión del virus. El programa de subsidio de salarios JobKeeper, impulsado por el Gobierno federal y con una dotación de 130.000 millones de

dólares australianos, aliviará en cierta medida el impacto de la crisis sobre el empleo, pero se prevé que la tasa de desempleo nacional aumente, probablemente, entre el 10 % y el 15 %.

El Gobierno local de Melbourne ha actuado con relativa celeridad. La ciudad rápidamente ofreció cinco millones de dólares australianos en subvenciones para que pequeñas y medianas empresas y organizaciones sin ánimo de lucro invirtieran en capacidades digitales y de comercio electrónico, además de establecer un fondo de dos millones de dólares australianos para apoyar económicamente a artistas y pequeñas organizaciones, con el cometido de crear nuevos trabajos, o para la presentación digital de obras de arte y representaciones. Cabe destacar que, junto con los artistas y, sin duda, las personas más pobres (por ejemplo, con un programa de seis millones de dólares australianos para medidas de apoyo a la cuarentena de personas sin hogar), la ciudad ha querido ayudar a los trabajadores esenciales incluso con gestos mundanos, como regalando etiquetas de aparcamiento a 8.000 trabajadores de primera línea del ámbito de la salud y otros servicios indispensables. En un país erigido gracias a la inmigración, la mayoría de estos trabajadores son extranjeros.

El carácter «global» de Melbourne se ha hecho más que patente. La ciudad también ha tomado medidas para demostrar su liderazgo en la protección de su amplia comunidad de estudiantes internacionales, que asciende a más de 200.000, de los cuales al menos 52.000 viven en el centro, y lo ha hecho antes de que se pronunciaran sus principales universidades. A comienzos de abril, el alcalde y el Ayuntamiento crearon un centro de apoyo específico que ofrece asesoramiento, un servicio de mediación y un fondo de solidaridad, y pidieron más ayuda para los estudiantes internacionales, muchos de los cuales se encontraron en condiciones precarias de vivienda y servicios durante la pandemia de COVID-19. El Gobierno del estado de Victoria respondió con un fondo de socorro para emergencias dirigido a los estudiantes internacionales con 45 millones de dólares australianos, y amplió la exención de costes sanitarios por COVID-19 a los visitantes extranjeros.

La ciudad también se ha planteado la posibilidad de afrontar la recuperación como una oportunidad de transformación para construir una Melbourne mejor: los primeros experimentos se han iniciado en plena crisis. Sin duda, es el momento idóneo para este tipo de experimentación: el número de ciclistas urbanos ha llegado a niveles récord durante el confinamiento y el tráfico rodado ha registrado una caída del 88 %. El Ayuntamiento se ha mostrado proactivo a la hora de aprovechar esta oportunidad. Ya hay planes en marcha para eliminar varios aparcamientos de coches y dar lugar así a más espacio para los peatones, además de desplegar 12 kilómetros de carril bici temporal en el distrito financiero del centro en pos del distanciamiento social a medida que se levanten las restricciones impuestas por la COVID-19. En este sentido, Melbourne se ha sumado a la tendencia de retroadaptación de la movilidad temporal impulsada por Milán y Berlín, en un momento en que Londres y París también avanzan en la misma dirección. Muchas de estas innovaciones no son ninguna novedad ni suponen esfuerzos sin precedentes. Al igual que Londres, Sídney llevaba desde 2014 trabajando en su «autopista para ciclistas». De hecho, muchos de los cambios propuestos que alterarán, al menos temporalmente, nuestra movilidad en la ciudad a medida que abramos una nueva etapa de la crisis ya se recogían en la Estrategia de Transportes 2030 del Ayuntamiento, si bien ahora se está acelerando su implementación.

Sin embargo, Melbourne no solo engloba la ciudad de Melbourne (Gleeson y Spiller, 2012). La ciudad en sí tiene una superficie de unos 37 km² y

**LAS CRISIS FRUTO
DE LOS INCENDIOS
FORESTALES, EL
CLIMA Y LA SALUD
PÚBLICA SACAN A
RELUCIR UNA CRISIS
DE DESIGUALDADES
SUBYACENTE Y MÁS
PROFUNDA EN TODO EL
ÁREA METROPOLITANA**

una población de 169.961 personas. Y aunque, sin duda, alberga algunos de los principales actores económicos, educativos y culturales, así como numerosos lugares emblemáticos, dista mucho de cubrir todo Melbourne. Su área abarca cinco millones de personas y 10.000 km², a la vez que está rodeada por otras realidades regionales no tan pequeñas, como Geelong (253.269 habitantes), en el sudoeste litoral, y Ballarat (107.325 habitantes), en el noroeste interior. De forma parecida a Sídney, 31 consistorios conforman la denominada «Gran Melbourne». Se trata de un factor local clave (Rossiter y Gibson, 2011), ya que, por ejemplo, la mayoría de habitantes de la ciudad (el 46,6 %) viven en áreas de influencia de gobiernos locales externos. Ante la ausencia de una autoridad metropolitana o regional, como la Greater London Authority (GLA) de Londres, o incluso un órgano de coordinación con el Gobierno del estado, como la Greater Sydney Commission en Nueva Gales del Sur, le ha tocado al Gobierno del estado de Victoria gestionar el grueso de la respuesta a la crisis. De hecho, muchos afirmarían que la respuesta a la COVID-19 en Australia ha sido un recordatorio de los poderes de los primeros ministros y los estados, así como de las limitaciones tanto de los consistorios locales como del Ejecutivo federal en Canberra.

Tal y como señalábamos anteriormente, la ciudad de Melbourne ha respondido proactivamente a muchos de los problemas crónicos acuciados por la crisis. Y, aun así, no ha acaparado el foco de atención como sus homólogas internacionales en organizaciones como C40 Cities, 100 Resilient Cities o ICLEI – Local Governments for Sustainability. Tampoco ha tenido protagonismo en el liderazgo internacional como impulsora de un debate global, o regional, y el intercambio entre ciudades. Milán, por ejemplo, ha pasado a ocupar la presidencia del Grupo de Trabajo Global de Alcaldes para la Recuperación de la COVID-19 auspiciado por C40, y Freetown ha estado presente en varios foros (virtuales) no gubernamentales y multilaterales, donde ha compartido su dramática experiencia en la contención de la epidemia de ébola en 2014 y 2015. Nueva York, Helsinki y Montreal lideran el debate sobre la dinamización de los ODS y la posibilidad de abordar las desigualdades en momentos de divisiones económicas crecientes (Acuto, 2020).

En este sentido, Melbourne puede hacer más. Las crisis fruto de los incendios forestales, el clima y la salud pública sacan a relucir una crisis de desigualdades subyacente y más profunda en todo el área metropolitana que acarrea graves problemas de pobreza (el 12,6 % en el Gran Melbourne), personas sin hogar (aumento de casi el 50 % en la última década) y vulnerabilidad de los hogares con ingresos bajos en toda la región.

La crisis de los incendios forestales ya empezó a apuntar en esta dirección poniendo el énfasis en los suburbios y entornos periurbanos de la ciudad

global (Connolly *et al.*, 2020). Cabe esperar que con la COVID-19 se preste más atención a estos peligros transversales que ponen en riesgo a cientos de miles de personas (Lee *et al.*, 2020). En este ámbito, la respuesta ha sido un poco lenta, pero los ejecutivos tanto del estado como de la ciudad son conscientes del problema. Una vez más, la oportunidad de Melbourne es clara: puede actuar como puente real entre un liderazgo local continuo, su merecido puesto como ciudad global entre sus homólogos y una voz regional importante en el sudeste asiático y el Pacífico, a la par que podría redoblar sus esfuerzos internacionales para convertirse en un impulsor del debate en torno a unas brechas de desigualdad urbana cada vez más profundas en pleno episodio de un elemento disruptivo de gran envergadura. En efecto, no podemos obviar que esta crisis está lejos del final y que la próxima crisis puede aguardar a la vuelta de la esquina. En enero, la devastadora temporada de incendios forestales pareció marcar el ritmo de la capital de Victoria para 2020. Y, entonces, llegó la COVID-19 a Melbourne. Para mediados de año se espera con casi toda certeza la irrupción de una crisis económica potencialmente prolongada. Gestionar una ciudad global en medio de crisis solapadas puede convertirse en la nueva realidad, y no solo en las antípodas.

Referencias bibliográficas

Acuto, M. «COVID-19: Lessons for an Urban(izing) World». *One Earth* 2(4), 2020, pág. 317-319.

Connolly, C., Keil, R. y Ali, S. H. «Extended urbanisation and the spatialities of infectious disease: Demographic change, infrastructure and governance». *Urban Studies*, 2020 (primero en línea). [Fecha de consulta: 19.05.2020] <https://doi.org/10.1177%2F0042098020910873>

Gleeson, B. y Spiller, M. «Metropolitan governance in the urban age: trends and questions». *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 4(4), 2012, pág. 393-397.

Lee, V. J., Ho, M., Kai, C. W., Aguilera, X., Heymann, D. y Wilder-Smith, A. «Epidemic preparedness in urban settings: new challenges and opportunities». *The Lancet Infectious Diseases*, 20(5), 2020, pág. 527-529.

Rossiter, B. y Gibson, K. «Walking and performing 'the city': A Melbourne chronicle». En Bridge, Gary, y Sophie Watson (eds.), *The New Blackwell Companion to the City* (pág.488-498). John Wiley & Sons, 2011.

LA GESTIÓN AVANTAJADA DE HONG KONG ANTE EL NUEVO CORONAVIRUS



Mee
Kam Ng

Directora del Programa
de Estudios Urbanos
y subdirectora del
Departamento de
Geografía y Gestión
de Recursos, Chinese
University of Hong Kong

CIDOB REPORT
05- 2020

Hong Kong, una de las ciudades más densamente pobladas del mundo, ha demostrado ser muy resiliente con las medidas de contención de la COVID-19. Las trágicas experiencias obtenidas durante la epidemia del SARS en 2003 han permitido a la ciudad salir con ventaja para hacer frente al nuevo coronavirus. Su enfoque «que involucra a todo el gobierno y a toda la sociedad», concebido a raíz de una elaboración de políticas informadas y un marcado sentido de la responsabilidad de la ciudadanía, puede arrojar información importante para ciudades europeas y otras ciudades occidentales gravemente afectadas por la pandemia.

Como cualquier otra ciudad global, Hong Kong está expuesta a las enfermedades infecciosas. Su ubicación al sur de China y sus múltiples y prácticas conexiones transfronterizas con China continental, origen de la COVID-19, han hecho que los habitantes de la ciudad estén todavía más expuestos. En algunas zonas del Hong Kong urbano la densidad de población llega a los 48 500 habitantes por km², una densidad más de cuatro veces superior a la de Nueva York. Unos 210 000 habitantes de una población total de 7,5 millones viven en cerca de 92 700 pisos subdivididos. La mitad de ellos son personas mayores, niños y personas con enfermedades crónicas (CSD, 2016). El espacio habitable per cápita en los pisos subdivididos es de tan solo 5,3 m² (*ibid.*) y no todos disponen de inodoros propios. La configuración de la ciudad, densamente poblada, es idónea para el efecto chimenea o acumulativo en la transmisión de enfermedades. Y, aun así, Hong Kong ha demostrado ser una de las ciudades más resilientes en la contención del nuevo coronavirus. El 13 de mayo, casi cuatro meses después de identificarse el primer paciente con COVID-19, la ciudad registró 1 051 casos confirmados y cuatro muertes. En cambio, la ciudad de Nueva York, donde el primer

caso no se detectó hasta el 1 de marzo de 2020, registró en la misma fecha 2 193 casos confirmados y 115 fallecimientos. La disparidad en la evolución de la pandemia en ambas ciudades desmonta un argumento muy popular últimamente que apunta a la causalidad directa entre la densidad urbana y la incidencia de la COVID-19.

¿A qué se debe, entonces, el «éxito» de Hong Kong a la hora de enfrentarse a la pandemia, teniendo en cuenta que hace 17 años la ciudad lamentó la pérdida de 299 habitantes víctimas del síndrome respiratorio agudo severo (SARS), un coronavirus más mortífero que el actual? Hong Kong ha aprendido mucho del brote de SARS de 2003, que puso de manifiesto

HONG KONG HA APRENDIDO MUCHO DEL BROTE DE SARS DE 2003, QUE PUSO DE MANIFIESTO GRAVES CARENCIAS DE LA GOBERNANZA SANITARIA MUNICIPAL.

carencias de la gobernanza sanitaria municipal y resaltó la importancia de contar con modalidades locales de gobernanza sanitaria para contener una epidemia o una pandemia (Ng, 2008). Desde el SARS, el Gobierno municipal ha elaborado unas directrices detalladas para consolidar un enfoque «que involucre a todo el gobierno y a toda la sociedad» con el fin de prepararse ante enfermedades, monitorizar su avance y combatirlas. Se han redactado unas pautas integrales para actuaciones médicas,

pero dirigidas también a escuelas y centros de enseñanza pública, puestos de trabajo, residencias de mayores y personas con discapacidad, servicios sociales, vivienda pública y privada, transporte público, aviación, turismo, hoteles, restaurantes y mercados.

El SARS y la escasa información inicialmente disponible sobre la neumonía atípica también enseñaron a Hong Kong la enorme importancia de colaborar con las autoridades sanitarias nacionales y provinciales de China continental para controlar enfermedades. En los últimos 20 años, el Gobierno de Hong Kong ha estado en contacto periódico con el Ministerio Chino de Salud y las autoridades sanitarias de la provincia de Guangdong y la región de Macao (ambas desempeñaron un papel esencial en la gestión de la epidemia del SARS), y ha sido un miembro activo de redes de salud internacionales para compartir información. Asimismo, a consecuencia del SARS la comunidad médica hongkonesa ha podido acumular experiencia en el tratamiento de coronavirus. Los médicos y científicos de la ciudad desempeñaron un papel crucial a la hora de identificar el SARS como un coronavirus; el «antihéroe del SARS» hongkonés, un profesor de la University of Hong Kong, se integró posteriormente en el Comité Nacional Chino de Saneamiento y Sanidad. En las últimas semanas, parte de los mismos expertos que libraron la batalla contra el SARS han formado parte del comité asesor del Gobierno en COVID-19, responsable

de informar las políticas municipales. Con el objetivo de ayudar a los hongkoneses a entender el nuevo virus y combatir la infodemia, el Gobierno organiza ruedas de prensa a diario dirigidas por un médico que usa un tono agradable. También ha creado un sitio web específico donde se ofrece información en directo de los avances de la COVID-19.

El Gobierno de Hong Kong ha llevado a cabo una meticulosa labor de rastreo de la fuente y los contactos de personas contagiadas y alertó pronto a la población de los peligros de mantener encuentros sociales. No obstante, el Gobierno ha contado con la ayuda de una población disciplinada. El «fantasma» del SARS y las terribles historias no confirmadas procedentes de China continental sobre «el nuevo SARS» llevó a muchos hongkoneses a autoimponerse medidas de distanciamiento social prácticamente desde el primer día. De hecho, muchos empezaron a usar mascarillas cuando la OMS y el Gobierno local insistían en que solo eran necesarias para personas enfermas (antes de que la Chinese University of Hong Kong cerrara para el Año Nuevo chino el 24 de enero de 2020, la mitad de mis estudiantes ya llevaban mascarilla en clase).

La situación cambió a comienzos de febrero, coincidiendo con el final de las vacaciones del Año Nuevo chino, cuando las mascarillas se convirtieron en un bien escaso y el Gobierno anunció las primeras medidas de emergencia. Para garantizar el distanciamiento social, se cerraron las escuelas hasta nuevo aviso y se ordenó a todo el personal de la Administración pública que trabajara desde casa (salvo los trabajadores esenciales). A finales de marzo, cuando el número de casos de la COVID-19 aumentó debido a la llegada de viajeros, se prohibieron los encuentros públicos de más de cuatro personas, cifra que se relajó hasta ocho antes del Día de la Madre. Conscientes del gran número de hongkoneses que trabajan o estudian en el extranjero, el Gobierno introdujo una serie de medidas para impedir nuevos casos importados de COVID-19 a principios de marzo, antes de que el virus fuera declarado pandemia por la OMS. Asia Expo, recinto situado en las inmediaciones del aeropuerto internacional de la ciudad, se transformó en un centro de realización de test y, desde el 19 de marzo, todas las llegadas procedentes del extranjero han tenido que guardar cuarentena. El Gobierno utiliza una aplicación móvil con tecnología geocerca, en lugar de GPS, para garantizar que estas personas permanecen en el lugar de cuarentena, al mismo tiempo que se protege su privacidad. El 25 de marzo se endurecieron las medidas. Se cerró la frontera a la población no hongkonesa y los repatriados tenían que guardar una cuarentena de 14 días. Desde el mes de abril, los repatriados hongkoneses, aunque no presenten síntomas, deben someterse a un test de saliva. Los que presentan síntomas se envían a centros de triaje y test en hospitales.

Con el aumento de casos confirmados, el Gobierno movilizó fondos importantes para adaptar la infraestructura médica de la ciudad y apoyar económicamente a su ciudadanía. Además de reacondicionar hoteles, complejos turísticos y nuevas viviendas sociales, el Gobierno destinó 1 100 millones de dólares hongkoneses (1 410 millones de dólares estadounidenses) procedentes del Fondo de Loterías a la construcción de instalaciones provisionales de cuarentena. Asimismo, destinó 290 000 millones de dólares hongkoneses (37 200 millones de dólares estadounidenses) al subsidio de salarios e, igual que el Gobierno federal de Estados Unidos, efectuó pagos directos por importe de 10 000 dólares hongkoneses (1 282 dólares estadounidenses) por habitante. Se trata de medidas sin precedentes que ponen de manifiesto hasta qué punto la economía de Hong Kong, que prioriza el valor de cambio por encima del valor de uso, se ha visto afectada por la pandemia. En comparación con 2019, el PIB ha caído en un 8,9 %, la exportación de servicios se ha hundido en un 37,8 % y el consumo se ha reducido en un 10,2 % (Choi, 2020). A fin de mitigar el impacto para los pequeños comercios y empresas, el Gobierno ha reducido los alquileres a empresas ubicadas en edificios propiedad del Gobierno y algunos propietarios privados han seguido con el ejemplo. Pero también se aprecian esfuerzos emergentes para convertir

EL SARS DEJÓ UNA IMPRONTA PERENNE EN LA SOCIEDAD CIVIL DE LA CIUDAD: LA GENTE SABE DE PRIMERA MANO QUE DEBE AYUDARSE A SÍ MISMA Y APOYAR A LAS PERSONAS POBRES Y MARGINADAS.

la crisis económica en una oportunidad para el cambio y la innovación. Algunas empresas *start-up* de la ciudad ya trabajan en soluciones innovadoras y orientadas al futuro para hacer negocios en tiempos marcados por el distanciamiento social y el confinamiento. Por otra parte, varias ONG se han adherido al movimiento internacional para repensar los méritos del crecimiento económico e impulsar una agenda urbana más progresista que dibuje un futuro sostenible, respetuoso con el clima, ecológico y humano.

En términos generales, la sociedad civil hongkonesa se ha mostrado muy implicada en cubrir las carencias de la actuación gubernamental para paliar la COVID-19 y sus consecuencias socioeconómicas. El SARS dejó una impronta perenne en la sociedad civil de la ciudad: la gente sabe de primera mano que debe ayudarse a sí misma y apoyar a las personas pobres y marginadas. Existe una férrea creencia colectiva de que «aquellos que tienen» obedecen a la obligación moral de ayudar a «aquellos que no tienen». Entre las acciones de la sociedad civil podemos citar, a modo de ejemplo, la movilización de recursos por parte de ONG, estrellas del pop, cristianos evangélicos y organizaciones benéficas para suministrar mascarillas al personal de limpieza de calles, las personas mayores, los

residentes de pisos subdivididos, las personas sin hogar y los estudiantes que tenían que presentarse a exámenes públicos. Otros ejemplos son una fundación privada que financió la desinfección de 1 000 pisos subdivididos con soluciones antibacterianas y antivirales con una protección de hasta nueve meses; las donaciones de empresas privadas para comprar equipamientos de protección para personas pobres y subsidiar los ingresos de familias residentes en pisos subdivididos, y la donación por parte de miembros prominentes del Gobierno y rectores de universidad de sus salarios para destinarlos a la lucha contra la COVID-19. Para paliar la ansiedad de la población y la sensación de desesperación, varias organizaciones ofrecen apoyo psicológico y en especie a través de Internet o plataformas de WhatsApp. Otras comparten recetas antivirales propias de la medicina tradicional china o de comidas asequibles y nutritivas para las personas pobres o que han perdido el empleo. Se trata de una proeza nada desdeñable si tenemos en cuenta que la ciudad llevaba meses profundamente dividida a raíz de las protestas urbanas desencadenadas por la aprobación de la Ley de extradición en febrero de 2019 (Ng, pendiente de publicación). A pesar de ello, en la cultura tradicional china, los intereses colectivos (en este caso, la salud pública) prevalecen por encima de los derechos y las libertades individuales.

La trágica experiencia del SARS han permitido a Hong Kong salir con ventaja para hacer frente al nuevo coronavirus. Gracias a las acciones bien coordinadas por el Gobierno y un importante sentido de la responsabilidad entre la población, la ciudad ha podido frenar el avance de la pandemia y de algunas de sus repercusiones socioeconómicas.

Referencias bibliográficas

Choi, W.H. «Analysis of COVID-19's economic impacts on Hong Kong». *BOC Economic Review Monthly*, febrero de 2020.

Departamento del Censo y Estadística. *2016 Population By-census*, (en línea). [Fecha de consulta: 14.05.2020] <https://www.byccensus2016.gov.hk/en/>.

Ng, M.K. «The making of 'violent' Hong Kong: A centennial dream? A fight for democracy? A challenge to humanity?». *Planning Theory and Practice* (pendiente de publicación).

Ng, M.K. «Globalisation of SARS and health governance in Hong Kong under 'One Country, Two Systems'». En H. Ali y R. Keil (eds.), *Networked Disease: Emerging Infectious Disease in the Global City* (pág.70-85). Oxford: Wiley-Blackwell, 2008.

LA COVID-19: ESPEJO DE LAS CONTRADICCIONES DEL MUNDO URBANO



Octavi
de la Varga Mas

Secretario general
de Metropolis

CIDOB REPORT
05- 2020

Se suponía que el siglo **xxi** iba a ser el siglo urbano. En este sentido, decir que el siglo **xix** fue el siglo de los imperios, el siglo **xx** el de los estados nación y el siglo **xxi** el de las ciudades, se había convertido en un lugar común en los diferentes foros de intercambio y reflexión sobre el impacto de las urbes. Durante las últimas décadas hemos sido espectadores de un proceso único de urbanización que nunca antes se había dado en la historia de la humanidad, tanto por su intensidad y rapidez como por haberse dado a escala mundial (ninguna región del mundo ha quedado al margen). Las aglomeraciones urbanas se han consolidado como centros de innovación, empleo y desarrollo económico cuyo impacto desborda sus propias fronteras administrativas y territoriales.

Sin embargo, la pandemia del coronavirus nos pone frente al espejo de los retos, contradicciones, fragilidades y vulnerabilidades de nuestra sociedad global y urbana. Las dramáticas consecuencias de la COVID-19 en los ámbitos sanitarios, económicos y sociales no plantean nuevas problemáticas. Todo lo contrario, han exacerbado las desigualdades y tensiones que ya existían. Muchas de las heridas causadas por la crisis económica, social y financiera de 2008 en nuestras sociedades se han vuelto a abrir bruscamente, en

un contexto además de desmantelamiento de servicios públicos, recentralización y falta de financiación de los gobiernos locales.

Es más, la actual emergencia ha agravado la vulnerabilidad de aquellas personas empobrecidas. Pensemos, por ejemplo, en las aglomeraciones de las villas miseria o tugurios en los conurbanos de África o ciertas partes de Asia donde es imposible acceder a las medidas mínimas de higiene o de distanciamiento social. Pero también está abocando a la exclusión a nuevos sectores de la población en las ciudades del norte global (nótese como está aflorando todo un sector de la sociedad que dependía de la informalidad y que estaba invisibilizado). Sin olvidar, cómo se está acentuando la fractura de género y la violencia machista a causa del confinamiento.

**LA PANDEMIA DEL
CORONAVIRUS NOS
PONE FRENTE AL
ESPEJO DE LOS RETOS,
CONTRADICCIONES,
FRAGILIDADES Y
VULNERABILIDADES DE
NUESTRA SOCIEDAD
GLOBAL Y URBANA.**

Parecería que de repente hemos descubierto, en palabras de Claudia López (actual alcaldesa de Bogotá) que las grandes urbes no son solo lugares de producción y consumo. En los procesos de globalización, del logro de la competitividad, de situarse en los *rankings* de todo tipo y en el diseño de las grandes infraestructuras y ciudades del futuro, parecería que nos hemos olvidado de lo que da sentido a una ciudad: su ciudadanía, las personas que la habitan. Son,

por tanto, espacios donde millones de hombres y mujeres buscan oportunidades y una vida mejor.

Ante esta realidad, las ciudades están realizando un gran esfuerzo para adaptarse rápidamente a la nueva situación y poder dar respuesta a las nuevas necesidades. Nadie puede negar que los gobiernos locales están en primera línea en la lucha contra la COVID-19 y sus efectos negativos en todos los ámbitos. Más allá, de las respuestas sanitarias y la adaptación de todos los servicios de atención médica, constatamos toda una serie de cambios que se están generando a varios niveles:

- El replanteamiento de las estructuras de gobierno tanto políticas como técnicas (por ejemplo, la generación de sistemas integrados y transversales), así como la interacción entre, el liderazgo político y el personal técnico. Además de la incorporación acelerada del teletrabajo entre los trabajadores y trabajadoras del sector público.
- Los cambios en el modelo de prestación de servicios públicos y la necesidad de nuevos datos e indicadores de los que no todas las ciudades disponen.

- La determinación de qué entendemos por servicios no solo básicos sino también esenciales.
- La consolidación de modelos de autogestión ciudadana y comunitaria para llegar aquellos grupos a los que no llega el gobierno local.
- El cuestionamiento de la forma de relacionarse con la ciudadanía y, a su vez, las formas de control ciudadano.
- El relacionamiento y trabajo conjunto con los diferentes niveles de gobierno.

Asimismo, los gobiernos locales están sufriendo la presión de las altas inversiones en recursos humanos y financieros que deben realizar y las carencias a causa de una falta crónica de financiación.

En otro orden de cosas, el confinamiento nos ha mostrado imágenes de nuestras urbes que nos obligan a pensar seriamente sobre temas básicos como son el futuro del espacio público, la movilidad, las densidades, los negocios locales, la vivienda adecuada y asequible, las infraestructuras clave, o los límites de la llamada *smart-city* y la fractura digital.

**LOS LÍDERES LOCALES
Y SUS EQUIPOS
TÉCNICOS, ASÍ
COMO LAS REDES
DE GOBIERNOS
LOCALES, TENEMOS LA
RESPONSABILIDAD DE
REPENSAR NUESTRAS
CIUDADES.**

Mientras se están gestionando los servicios y las inversiones para hacer frente a la pandemia, los gobiernos locales tienen que pensar ya y diseñar los planes de recuperación y adaptación de la denominada «nueva normalidad». Aunque, como estamos defendiendo desde algunas redes de gobiernos locales, como Metropolis (la asociación mundial de las grandes ciudades y áreas metropolitanas con 138 miembros repartidos por todas las regiones), no se trata de adaptarse a la nueva normalidad sino de generar las transformaciones necesarias. Estamos ante un momento único para proponer soluciones que transformen los espacios urbanos para las futuras generaciones.

Los líderes locales y sus equipos técnicos, así como las redes de gobiernos locales, tenemos la responsabilidad de repensar nuestras ciudades, identificando nuevos modelos de movilidad, facilitando la transición a modelos económicos más sociales, inclusivos y sostenibles, situando los cuidados en el centro de nuestras políticas públicas, rediseñando el espacio público, implementando soluciones basadas en la naturaleza, redescubriendo la biodiversidad, asegurando enfoques transversales de género y respetando los derechos de la ciudadanía. En definitiva, apostando por una nueva y creativa planificación urbana que integre a los especialistas de todos los ámbitos y a todos los actores de los territorios.

Este contexto, ha puesto de manifiesto que más que nunca es importante reforzar los lazos entre ciudades, impulsar los intercambios y el aprendizaje entre pares y la cooperación. De hecho, desde el minuto cero, la movilización de los gobiernos locales en su propio territorio ha ido acompañada de una movilización y cooperación entre ciudades y sus redes a escala internacional. Seguramente, esto no hubiera sido posible si no existiera un bagaje previo en cooperación descentralizada y acción internacional.

Es interesante ver cómo todas las redes han sido capaces de reaccionar y generar instrumentos para apoyar a su membresía en la búsqueda de soluciones. No hay una red importante que no haya lanzado una iniciativa para apoyar a sus miembros. Aquí cabe destacar iniciativas como la plataforma «Cities for Global Health» lanzada por Metropolis junto con AL-LAS (Alianza Eurolatinoamericana de Cooperación entre Ciudades) con el apoyo de CGLU (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos). Esta plataforma busca facilitar que las personas responsables de la toma de decisiones tengan acceso a otras formas de hacer frente a situaciones similares en espacios urbanos de todo el mundo. En ella, se invita a gobiernos locales y regionales –independientemente de su tamaño– a compartir, tanto iniciativas diseñadas específicamente en relación con la COVID-19 (por ejemplo, estrategias, políticas específicas, protocolos o planes de acción) como medidas adoptadas para hacer frente a otras emergencias sanitarias. Cabe mencionar también el Global Mayors COVID-19 Recovery Task Force de C40 y la colaboración del Global Resilient Cities Network (GRNC) en temas de reconstrucción post COVID-19, así como los recursos de COVID-19 que ICLEI proporciona en su página web.

Curiosamente, si bien en un principio todas las redes se lanzaron a una carrera por ver quién proponía antes una iniciativa o lideraba un proceso, con el transcurso del tiempo se ha ido generado una nueva conciencia de cooperación y apoyo entre redes en relación con sus diversos instrumentos. Un proceso que, de mantenerse, va a redundar en un fortalecimiento del movimiento municipalista y, en definitiva, en un mayor apoyo a las ciudades de todo el mundo. Hoy más que nunca, desde las ciudades lo que importa es no dejar a nadie atrás y ser capaces de construir espacios urbanos que sean resilientes (social, económica y medioambientalmente), seguros y sostenibles.

CIDOB

BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS

La crisis de la COVID-19 se ha desarrollado en un mundo urbanizado en el que las interconexiones globales entre ciudades han acelerado e intensificado el impacto de la pandemia. No obstante, las ciudades también han estado a la vanguardia de la gestión de la crisis y de la respuesta a las necesidades de la ciudadanía. Mientras que al inicio fueron los gobiernos nacionales quienes asumieron el liderazgo en la contención de la emergencia, las ciudades han abordado muchas de las repercusiones socioeconómicas sobre el terreno. Han reforzado las infraestructuras sanitarias municipales, han rediseñado servicios básicos como el transporte y la gestión de residuos, han reorganizado el espacio público para asegurar el distanciamiento social, han apoyado a las empresas y los emprendedores locales, y han atendido a los más vulnerables. A la vez, las comunidades urbanas han movilizado un sinnúmero de iniciativas de la sociedad civil para complementar la acción gubernamental y cubrir los vacíos existentes.

Este informe del CIDOB analiza cómo 12 ciudades de todo el mundo (Milán, Barcelona, Berlín, Londres, Viena, Zúrich, San Francisco, Chicago, Buenos Aires, Ciudad del Cabo, Melbourne y Hong Kong) han gestionado la crisis de la COVID-19. Asimismo, ofrece lecciones para mejorar la gobernanza urbana en tiempos de pandemia. Algunos de los aspectos clave que aborda son: la manera como la descentralización y la cooperación entre actores son esenciales para gobernar eficazmente escenarios complejos e inciertos y generar respuestas acordes a cada contexto específico; la necesidad de repensar las ciudades para hacerlas más saludables y habitables sin tener que sacrificar la densidad; la manera como se debe abordar la inminente recesión económica y la exclusión social sin olvidar el compromiso con la transición ecológica; y la razón por la que estos retos hacen que la cooperación internacional entre ciudades sea más importante que nunca.