



Michael **COHEN***

*: profesor de Asuntos Internacionales y Director del Programa de Doctorado en Políticas Públicas y Urbanas, The New School, Nueva York. Trabajó principalmente en políticas y proyectos urbanos en el Banco Mundial de 1972 a 1999. e-mail: CohenM2@newschool.edu

PRESENTADO: 06.09.20

ACEPTADO: 05.10.20

CINCUENTA AÑOS DE ASISTENCIA URBANA INTERNACIONAL: 1970-2020. UNA EVALUACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DEL COVID-19

27

Resumen

Este artículo considera algunas de las premisas, experiencias y desempeño de la asistencia urbana durante el último medio siglo a través del lente de la experiencia COVID-19. No pretende ser exhaustivo en su evaluación, sino que examina selectivamente algunas ideas clave que influyeron mucho en la política urbana en este período. Nuestro desafío ahora es comprender cómo se mantienen estas ideas frente a la pandemia de COVID-19 y cómo estas lecciones podrían ser útiles en una recuperación futura a nivel mundial, nacional y local.

Palabras Clave: Asistencia urbana; Ciudades; Nuevas prácticas urbanas.

Summary

This article considers some of the premises, experiences, and performance of urban assistance over the past half century through the lens of the COVID-19 experience. It is not intended to be comprehensive in its assessment, but rather selectively examines some key ideas that heavily influenced urban policy in this period. Our challenge now is to understand how these ideas stand up in the face of the COVID-19 pandemic and how these lessons might be helpful in a future recovery at the global, national, and local levels.

Key words: Urban assistance; cities; new urban practice.

INTRODUCCIÓN¹

Han pasado 50 años desde la preparación y aprobación de la primera asistencia urbana del Banco Mundial a los países en desarrollo, un préstamo de US\$ 8 millones a Senegal para un proyecto de terrenos y servicios (Cohen, 2001a). De 1970 a 2000, el Banco Mundial, otras agencias multilaterales y agencias bilaterales brindaron asistencia urbana a 11.000 ciudades y pueblos, sin incluir una miríada de proyectos emprendidos por organizaciones de la sociedad civil (Cohen, 2001b). Desde 2000, cientos de otras áreas urbanas han recibido ayuda. Esta asistencia incluyó fondos para, entre otros sectores, vivienda, abastecimiento de agua, saneamiento, electricidad, transporte urbano, manejo de residuos sólidos, fortalecimiento municipal, mejoras ambientales, educación y salud.

Este 50° aniversario llega en un momento en que la pandemia de COVID-19 que ha matado a muchas personas en todo el mundo, ha socavado las economías locales, nacionales y globales y ha creado dificultades extremas para todos los países. La rápida propagación del contagio desde Asia y Europa a América del Norte, América Latina y África ha demostrado dramáticamente la importancia de la preparación global y la necesidad de compartir y coordinar la información. Nadie en ninguna parte puede volver a ignorar una enfermedad en rincón del planeta. La enfermedad revela que ya somos verdaderamente globales, mostrando cómo una realidad local puede afectar a todas las naciones, todas las ciudades, todos los barrios, todas las familias y todas las personas. Usar máscaras puede ayudar, pero solo si todos lo hacemos.

Si este período de COVID-19 es de crisis e incertidumbre, también debería ser un momento para la reflexión crítica, incluida qué tan bien hemos reconocido, preparado y gestionado el riesgo en el pasado. El nuevo contexto plantea nuevas preguntas sobre los altos costos de oportunidad de nuestras estrategias, políticas e inversiones urbanas pasadas. Los países construyeron muchas viviendas durante este período, pero en retrospectiva, no suficientes instalaciones de salud pública. La población urbana ha crecido de 1,350 millones en 1970 a 4 mil millones de personas en

2017, o aproximadamente 2,9 veces; sin embargo, el crecimiento de camas de hospital o personal médico ha sido mucho menor. La escasez de infraestructura sanitaria resultó ser una limitación grave y mortal en la mayoría de las zonas urbanas. Incluso, en ciudades ricas como Nueva York la premisa fundamental que guió la respuesta del “distanciamiento social” se basó en la noción de que la infraestructura de salud podría colapsar si había una demanda demasiado grande en cualquier momento. El mundo aprendió a “aplanar la curva”, es decir, la demanda de infraestructura, para evitar el colapso.

Este artículo considera algunas de las premisas, experiencias y desempeño de la asistencia urbana durante el último medio siglo a través del lente de la experiencia COVID-19. No pretende ser exhaustivo en su evaluación, sino que examina selectivamente algunas ideas clave que influyeron mucho en la política urbana en este período. Nuestro desafío ahora es comprender cómo se mantienen estas ideas frente a la pandemia de COVID-19 y cómo estas lecciones podrían ser útiles en una recuperación futura a nivel mundial, nacional y local.

Algunas de las ideas que han guiado la asistencia urbana internacional durante los últimos cincuenta años incluyen:

1. Se dio prioridad a la infraestructura y la vivienda sobre el lado productivo de la ciudad, incluido el empleo, la generación de ingresos y la informalidad.
2. Las economías de aglomeración, la productividad y el tamaño de la ciudad justifican el crecimiento demográfico urbano.
3. La densidad contribuye a la calidad ambiental, limita las emisiones de gases de efecto invernadero y promueve valores culturales positivos.
4. Reducir la pobreza es una prioridad mayor que reducir la desigualdad intra-urbana.
5. El capital humano, incluida la educación, la salud y la formación técnica, se consideró de menor prioridad.
6. El fortalecimiento de las capacidades institucionales locales y la resiliencia comunitaria no

1. El autor agradece los comentarios de Maria Carrizosa y Belen Fodde.

fueron los objetivos centrales de la mayor parte de la asistencia.

A continuación hacemos un breve repaso de estas ideas y su puesta en acción.

La infraestructura y la vivienda recibieron prioridad en las discusiones sobre políticas urbanas sobre el lado productivo de la ciudad, incluido el empleo, la generación de ingresos y la informalidad.

En efecto, los trabajadores humanitarios ingresaron a la ciudad por la casa y el baño. A pesar de la poca consideración que los economistas tienen por la vivienda como una contribución significativa a la economía,² durante las últimas cinco décadas, gran parte de la política urbana se ha centrado en la vivienda y la infraestructura residencial para los pobres.

Estos debates se han concentrado en las características de las llamadas viviendas para personas de bajos ingresos, incluidas sus dimensiones físicas y atributos, ubicación, composición racial y de ingresos, precios e integración con el área urbana más grande en la que se encuentra. El rápido crecimiento demográfico urbano reveló la débil respuesta de la oferta de los gobiernos al proporcionar viviendas e infraestructura y la consiguiente expansión floreciente de barrios marginales y asentamientos ilegales. Con alrededor de 2 mil millones de personas viviendo en barrios marginales en todo el mundo, hay pocas dudas de que éste es un gran problema, pero la pregunta sigue siendo qué y cómo los gobiernos locales, incluso cuando utilizan recursos financieros nacionales, pueden ayudar a las comunidades locales a mejorar sus viviendas e infraestructura.

La débil formulación del Objetivo de Desarrollo del Milenio #8, “Mejorar significativamente la vida de 100 millones de habitantes de barrios marginales entre 2000 y 2015”, que solo abordó el 5% del crecimiento mundial de habitantes de barrios marginales en este período, demostró la incapacidad de las organizaciones internacionales para proporcionar orientación estratégica significativa sobre este importante tema (Cohen, 2014).

Los estudios de ciudades latinoamericanas han concluido que la política de vivienda ha dominado generalmente la política urbana, lo que ha llevado a un rápido crecimiento de nuevos proyectos de vivienda construidos por desarrolladores privados, a menudo lejos de puestos de trabajo y otros servicios metropolitanos. Sólo la Ciudad de México tiene 5 millones de unidades de vivienda vacías en la periferia lejana del área metropolitana, con escaso acceso a empleos y otros servicios. Alicia Ziccardi (2019), una destacada analista urbana de México, describe esto como “muchas viviendas, poca ciudad”.

Esta perspicaz observación se refuerza cuando se considera dentro del arco histórico más amplio de los debates de política urbana. Como se señaló anteriormente, dado que la vivienda y la infraestructura residencial han sido las prioridades en la organización del espacio urbano, una característica importante de la asistencia urbana durante las últimas cinco décadas ha sido el relativo descuido del lado productivo de las áreas urbanas. La productividad de la economía urbana apenas se mencionó en las declaraciones de política de los organismos internacionales hasta que el documento de política urbana de 1991 del Banco Mundial (1991) discutió la gran proporción del PIB producido en las áreas urbanas, alrededor del 50 por ciento en 1991 y ahora más cerca del 75 por ciento en 2020, en la mayoría de los países. Si bien se hicieron cálculos elaborados sobre la asequibilidad de la vivienda y en las décadas de 1970 y 1980 se llevaron a cabo estudios sobre los ingresos de los hogares y, posteriormente, la disposición a pagar (Whittington, Briscoe et al, 1990), los especialistas en políticas de vivienda dedicaron poca atención al origen de los ingresos de los hogares. Por lo tanto, no pudieron comprender los flujos de efectivo reales de los pobres y los grandes riesgos de ocupar unidades de vivienda que tal vez no pudieran pagar.

Esta falta de atención a la disposición a pagar se remedia más tarde en la década de 1990 con estudios generales de la política de vivienda en su conjunto, que incluyeron un enfoque en la demanda de viviendas de diferentes tipos (Shlomo,

2. La mayoría de los economistas han tendido históricamente a considerar la vivienda como un consumo más que como una inversión productiva. Una excepción a esto fue Laughlin Currie, economista canadiense que vivió y trabajó en Colombia durante muchos años, y argumentó que la vivienda podría ser el motor económico del desarrollo.

2001), pero este trabajo con frecuencia no se trajo en decisiones de diseño y costos en el proceso de diseño de la vivienda. Tampoco abordó realmente el hecho de que los hogares urbanos tenían que generar empleo e ingresos para sobrevivir.³

Esta falta de atención al lado de la generación de ingresos de la economía urbana se reflejó en el uso internacional generalizado del eslogan “ciudades sin barrios marginales”, que no reconoció la realidad de que “barrios marginales” es un término relativo, que varía dentro de las ciudades y de una zona urbana a otra, con el resultado de que las ciudades siempre tendrían alguna vivienda de menor calidad.⁴ Por tanto, es imposible tener “ciudades sin barrios marginales”. Pero es aún más grave imaginar “ciudades sin empleo”, perspectiva que sería el fin de las ciudades, porque sin ingresos la vida urbana sería imposible. Este escenario se hizo muy visible en la propagación de COVID-19 en 2020, donde los hogares pobres de repente se enfrentaron a la imposible elección entre quedarse en casa para evitar el virus o trabajar para obtener ingresos para la alimentación.

El tema de la informalidad también encaja dentro de esta perspectiva analítica más amplia. Si bien los estudios sobre informalidad se llevaron a cabo a principios de la década de 1970 (Hart, 1973), los economistas de la vivienda nunca pudieron hacer estimaciones realistas de la asequibilidad de las soluciones de vivienda, porque la mayoría de los hogares obtuvieron sus ingresos de manera informal, con ciclos semanales y estacionales, y con pequeños márgenes de error. Esta realidad fue visible en el hecho de que los economistas se sorprendieron continuamente con los niveles de inversión que los hogares podían hacer, ya fuera en la construcción de una habitación adicional o en la pintura de la casa.⁵ La informalidad también se ignoró en su mayoría, porque los diseñadores

de proyectos no entendieron que muchas actividades generadoras de ingresos se llevaban a cabo en las casas. Esto ha sido reconocido más recientemente en estudios de “intensidad de uso del espacio”, que muestran cómo los hogares pobres usan sus viviendas con fines residenciales y de generación de ingresos (Carrizosa, 2020).

Esta falta de atención a la informalidad es aún más confusa después del reconocimiento oficial en 2018 por parte de la OIT de que la gran mayoría del empleo, que alcanza el 90 por ciento del empleo total en los países en desarrollo y el 60 por ciento en todo el mundo, es informal. Parece absurdo que se hagan estimaciones de la asequibilidad de la vivienda y la infraestructura sin apreciar de dónde proviene la mayor parte de los ingresos familiares. Los estudios realizados por investigadores de WIEGO informan que muchos de estos trabajadores son mujeres, a menudo trabajadoras a domicilio, que se ven obligadas a ganar sus bajos ingresos como recolectoras, recicladoras y productoras en la parte inferior de la cadena de valor.⁶

El mismo problema se aplica a los servicios de infraestructura que se dan por sentados, hasta que se rompen repentinamente, sorpresas resultantes de un mantenimiento deficiente y, por lo tanto, detienen los procesos de producción. La economía urbana no funcionará por sí sola sin una infraestructura funcional y una fuerza laboral saludable.

Una de las consecuencias del enfoque intensivo en la vivienda y la infraestructura residencial ha sido la distorsión de la forma urbana, sin un transporte urbano adecuado y sistemas de movilidad para que los residentes periféricos se desplacen a su trabajo, y la des-densificación de muchas ciudades. Si bien este resultado es predecible en los programas que permiten a los desarrolladores

3. Esta visión analítica anterior contrasta marcadamente con el trabajo de los premios Nobel Abhijit Banerjee y Esther Duflo, que se centra cuidadosamente en la microeconomía de los pobres, como en su libro, *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*, (New York: Public Affairs, 2011)

4. Ver, por ejemplo, UN Habitat's Campaign on Cities without Slums, or the program title of the Cities Alliance of "Cities without Slums".

5. Estas sorpresas se observaron, por ejemplo, en los programas de mejora de los barrios marginales en Chennai en la década de 1980 o en los proyectos de emplazamientos y servicios en Uagadugú en la década de 1990.

6. WIEGO significa Mujeres en el Empleo Informal: Globalizando y Organizando, que es una organización dedicada a producir estudios sobre trabajadoras informales y movilizar acciones para la reforma de políticas.

privados seleccionar la tierra más barata que pueden encontrar, como en Brasil y Sudáfrica, esto demuestra la falta de políticas y regulaciones urbanas efectivas.

Dos resultados de estos patrones se relacionan con la pandemia de COVID-19. Primero, es bien sabido que la proliferación de barrios marginales y asentamientos ilegales son lugares propicios para un mayor número de casos de COVID-19, tanto por la falta de suministro de agua y saneamiento en viviendas de mala calidad como por la escasez de instalaciones de salud pública adecuadas en estas comunidades. En segundo lugar, la concentración de millones de personas en comunidades desatendidas que dependen de ingresos informales ha demostrado que estas personas no pueden seguir políticas de “distanciamiento social” porque necesitan ganar dinero para la comida a diario y sus hijos a menudo no tienen acceso a Internet para la educación en línea.

El COVID-19, por tanto, ha demostrado que las áreas urbanas más integradas y conectadas son esenciales. Los trabajadores que deben viajar largas distancias en transporte público tienen claramente un mayor riesgo de contagio de COVID-19, como se muestra en la Ciudad de México o Delhi. La forma urbana, como se analiza a continuación, se ha convertido así en un tema clave para la salud pública urbana.

La aglomeración, la productividad y el tamaño de la ciudad justifican el crecimiento demográfico urbano.

Un segundo conjunto de ideas con enorme impacto político ha sido el fuerte principio de la economía urbana de que una gran parte de la productividad de la actividad económica urbana se deriva en parte de la escala y proximidad de formas complementarias de producción, ensamblaje, comercialización y transporte. La escala y la proximidad generan economías de aglomeración. Si se venden más botones de diferentes colores en un distrito, como Garment District en Nueva York, es probable que el distrito produzca una mayor diversidad de ropa y estilos. Este principio se aplica en Silicon Valley, en el distrito de la moda de Milán, o en ubicaciones específicas en el barrio pobre de Dharavi en Mumbai. Cuanto más grande es mejor porque aumenta la productividad, el empleo y los ingresos.

Otra “creencia” urbana importante durante el último medio siglo ha sido que el tamaño de la ciudad, ya sea en términos espaciales o demográficos, no era un problema en sí mismo. Una investigación clásica de George Tolley y John Cihfield publicada en la década de 1980 mostró que la idea de un “tamaño óptimo de ciudad” en términos demográficos no podía probarse rigurosamente (Tolley and Cihfield, 1987). Las ciudades individuales tenían su propia base de recursos, una composición económica específica y, lo que es más importante, sus propias historias económicas y políticas. Cada área urbana puede tener su propio “óptimo”, pero lo que eso significaba en Abidján era diferente de Bogotá o Cebú.

Cuando se considera junto con el argumento de la importancia de las economías de aglomeración en la promoción de la productividad económica, esto ha llevado a una falta general de atención a la distribución de las áreas urbanas dentro del patrón de asentamiento nacional en un país determinado. El tema de las políticas urbanas nacionales fue descartado durante décadas, como evidencia de una planificación demasiado centralizada en las economías de mercado y la percepción de que muy pocos gobiernos nacionales tenían las herramientas e instrumentos de política para tener mucha influencia en los patrones de asentamiento urbano nacional. Esta afirmación fue cuestionada por Bertrand Renaud en su documento de trabajo para el Informe sobre el desarrollo mundial de 1979 cuando presentó tres justificaciones para las políticas urbanas nacionales: 1) la corrección de los efectos espaciales no intencionales y no deseados de las políticas económicas nacionales; 2) la gestión interna más eficiente de las ciudades; y 3) políticas de descentralización para aumentar la eficiencia económica nacional y la integración socioeconómica mediante la eliminación de barreras a la movilidad de recursos, el comercio y la difusión de innovaciones (Renaud, 1981).

Sin embargo, esta visión estratégica fue ignorada en gran medida por los macroeconomistas que sostuvieron durante muchos años que las señales del mercado deberían ser el indicador clave de si las ciudades secundarias deberían recibir inversión o no. Sin embargo, esta afirmación se vio cada vez más cuestionada a medida que los demógrafos notaron que una proporción cada vez

mayor del crecimiento demográfico urbano global se estaba produciendo en áreas urbanas secundarias y terciarias y que la proporción del crecimiento de la ciudad primaria se estaba reduciendo. De hecho, el tema de las ciudades secundarias se estudió cada vez más, con ejemplos como la obra clásica de T.M. McGee e I.M. Robinson (1995) sobre regiones megarurbanas en Asia que incluían ciudades secundarias, el trabajo de Akin Mabogunje (1991) sobre Nigeria, y el trabajo de Jorge Enrique Hardoy y David Satterthwaite (1986) en ciudades medianas de América Latina, posteriormente se integró muy bien en el estudio analítico de Brian Roberts (2014) sobre ciudades secundarias publicado en 2016.

El descuido de las consecuencias negativas de la “escala” se hizo más visible después de la Cumbre de la Tierra de Río de 1992, cuando se cuestionó la capacidad de transporte de recursos naturales hacia las ciudades en las discusiones sobre la gestión de los recursos hídricos. Es posible que las grandes ciudades no tengan suficiente agua y otros recursos para poder abastecer a la creciente población de megaciudades. Casos recientes como Beijing, Ciudad del Cabo y Los Ángeles ilustran la escasez de recursos hídricos.

Estos altibajos en la aceptación de ideas sobre la distribución del tamaño de las áreas urbanas dentro de los países parecen haberse estancado después de Hábitat III, donde se reconoció la importancia potencial de las estrategias urbanas nacionales que se habían mencionado en términos generales en el documento de la Nueva Agenda Urbana de 2016. Incluso organizaciones como la OCDE, que tiende a estar orientada al mercado, comenzaron a hablar y escribir sobre la importancia de las políticas urbanas nacionales.⁷

Como se sugiere a continuación, el tamaño, la distribución y la densidad de las áreas urbanas se han convertido en temas de mucha discusión en muchos países durante la era COVID-19, donde gran parte del debate inicial a principios de 2020 se centró en las ciudades grandes y densas como sitios de agrupaciones de contagio y nuevos ca-

sos. Sin embargo, el análisis de la distribución de casos sugiere que esta conclusión es demasiado simple, con, por ejemplo, muchos grupos de casos que ocurren en plantas empacadoras de carne en áreas rurales de los EEUU, o en hogares de ancianos en todo el mundo.

La crisis del COVID-19 sugiere que quizás, desde una perspectiva de salud pública, una red más descentralizada y menos densa de producción económica y cadenas de valor puede ser menos riesgosa. Este tema se ha discutido en otros contextos, por ejemplo, como los incendios de fábricas de ropa en Bangladesh que ilustraron los altos riesgos de condiciones de trabajo superpobladas. No obstante, la existencia de COVID-19 en casi todos los países ha puesto estos riesgos en un enfoque más claro como un problema global generalizado.

La densidad contribuye a la calidad ambiental, limita las emisiones de gases de efecto invernadero y los valores culturales positivos.

Otro tema que ha recibido una amplia discusión en el período COVID-19 ha sido la densidad urbana. Pocas personas cuestionarían la afirmación de que, a medida que aumenta el número de personas en un espacio determinado, aumenta el riesgo de contagio. Esto ha llevado a la especulación de que algunas personas abandonarán las grandes ciudades en busca de entornos menos riesgosos. Este ha sido ciertamente el caso en muchas ciudades del mundo donde los ocupantes de viviendas que pueden permitirse dejar sus ciudades de origen, se han ido a entornos menos riesgosos. Sin embargo, algunos estudiosos, como Shlomo Angel, han cubierto sus apuestas, señalando que otro factor de riesgo es si una ciudad es una “ciudad de entrada” para los viajeros internacionales o el comercio. Angel y sus colegas combinaron la densidad con el factor de la ciudad de entrada y escribieron un análisis interesante de los patrones de contagio en los Estados Unidos, señalando que Nueva York no era el “epicentro” del virus, sino la “vanguardia” (Shlomo et al. 2020).

7. OECD, National Urban Policy Program, 2015-present

8. Estudio alemán.

Otros académicos han sugerido que el análisis empírico, por ejemplo de Alemania, muestra que la densidad no juega ningún papel en la predicción precisa de la propagación de la pandemia.⁸ El caso de Albany, Georgia, una pequeña ciudad de los Estados Unidos que tuvo un nivel sorprendentemente alto de casos, sugiere que la densidad en sí misma no cuenta toda la historia. Los casos de Seúl y Singapur demuestran que se pueden diseñar medidas de salud pública eficaces para zonas urbanas densas.

El debate sobre la densidad de COVID-19 contrasta así con la afirmación desde 2000 de que la densidad era “verde”, es decir, respetuosa con el medio ambiente. ONU Hábitat, por ejemplo, argumentó repetidamente en conferencias internacionales que la densidad era inequívocamente buena para el medio ambiente, la generación de ingresos y la vida cultural.⁹ Pero estos defensores de la densidad tampoco habían reconocido que el aumento de la densidad, particularmente en lo que respecta a la construcción vertical de viviendas, estaba conduciendo a la gentrificación en muchas ciudades. La construcción vertical aumenta el costo por metro cuadrado y por lo tanto el costo total de los apartamentos.

Si bien el uso compacto de la tierra puede reducir los desplazamientos y por lo tanto limitar la emisión de gases de efecto invernadero, no resuelve todos los problemas al mismo tiempo. Como se sugirió anteriormente, las altas tasas de contagio en los asentamientos de ocupantes ilegales en el centro y la periferia de Buenos Aires o en comunidades bien conocidas como el barrio de Kibera en Nairobi sugieren que los riesgos para la salud pública deben recibir mayor peso y consideración en los debates sobre la densidad urbana.

Reducir la pobreza es una prioridad mayor que reducir la desigualdad intraurbana.

Un objetivo central de la asistencia urbana en 1970 fue reducir la pobreza urbana. Este objetivo surgió de la ideología de desarrollo predominante de finales de los sesenta y setenta, en la que el alivio de la pobreza se consideraba la máxima

prioridad de la ayuda al desarrollo. Si bien el proyecto de Senegal comenzó a prepararse en 1970 y fue aprobado en junio de 1972, cabe destacar que en agosto de 1973, el presidente del Banco Mundial, Robert McNamara, declaró en su discurso ante la Reunión Anual de Gobernadores del Banco Mundial y el FMI que la prioridad del Banco sería sea el alivio de la pobreza rural. Esta prioridad se basó en la realidad empírica de que las poblaciones rurales tenían, en promedio, niveles de ingresos más bajos que los residentes urbanos, incluso los pobres urbanos.

La única forma de cambiar esta prioridad era mediante un trabajo intensivo de políticas internas y cabildeo dentro del Banco Mundial para convencer al presidente y a sus colegas principales de que el futuro crecimiento demográfico urbano sería la principal transformación demográfica de las próximas décadas y que la proporción de la población rural en realidad disminuiría con el tiempo (Beier *et al.*, 1975). El mensaje al presidente: “¿Ha visitado Calcuta recientemente?” demostró ser lo suficientemente provocativo como para llevar a reconsiderar las prioridades y, como mínimo, a la inclusión de los préstamos urbanos en los modos de asistencia del Banco Mundial en 1975.

Vale la pena señalar que esta “prioridad rural” había reflejado en parte lo que podría llamarse un “sesgo del sur de Asia” en el pensamiento del desarrollo en las décadas de 1960 y 1970, reflejando la preocupación por el hambre y la pobreza en India y Pakistán, y más tarde también en Bangladesh. También reflejó la fuerte influencia intelectual de destacados académicos del sur de Asia como Mahbub ul Haq, Amartya Sen y Montek Ahluwalia en el pensamiento del desarrollo global. Sus ideas se vieron reforzadas por el trabajo de UNICEF y otras organizaciones de ayuda como CARE que difundieron fotografías de niños hambrientos en la India.

Por el contrario, el tema de la desigualdad intraurbana recibió escasa atención en la comunidad de ayuda internacional hasta la década de 1990, cuando se proclamó “el fin de la historia” y se celebró el triunfo del capitalismo. Solo después

9. Véanse, por ejemplo, los discursos del ex. Véase, por ejemplo, los discursos del ex Director Ejecutivo de ONU Hábitat, Joan Clos, en el Foro Urbano Mundial 2014 en la Conferencia Hábitat III en 2016.

de que los impactos de las políticas neoliberales se hicieron evidentes, con desigualdades mayores y más visibles dentro de las ciudades, se prestó más atención al tema de las diferencias intraurbanas. Un estudio del gasto público en Buenos Aires para el período 1991-1997 reveló que el 11 por ciento de la población recibió el 68 por ciento del gasto público. Algunos distritos recibieron más de 20 veces per cápita lo que recibieron otros distritos o el mismo sector, como educación o salud (Cohen y Debowicz, 2004).

En retrospectiva, vale la pena señalar que políticamente es más difícil trabajar para reducir la desigualdad que la pobreza, porque reducir la desigualdad implica redistribuir la renta y / o la riqueza. Por lo tanto, no es sorprendente que esto haya llevado a la comunidad internacional a no abordar la desigualdad a pesar de que cada vez hay más evidencia de que los altos niveles de desigualdad reducen el crecimiento macroeconómico (World Bank, 2000). Hoy en día, la desigualdad es mucho más visible, en parte debido a Internet, y hay mucha más información disponible sobre los diferentes niveles de vida dentro de las ciudades y entre las ciudades.

Por supuesto, esto no es solo un problema para los países en desarrollo. Nueva York es un buen ejemplo, con el 56 por ciento de la población en 2014 viviendo por debajo de la línea de pobreza, mientras que en 2018 los datos mostraron que había 650,000 millonarios en Nueva York, lo que refleja el alto valor de los bienes raíces.¹⁰ El alcalde DiBlasio tenía razón cuando se refirió a Nueva York como “ciudad del apartheid” en su discurso sobre el estado de la ciudad de 2015 cuando señaló marcadas diferencias raciales en ingresos, riqueza y oportunidades (DiBlasio, 2015).

El capital humano, incluida la educación, la salud y el desarrollo de capacidades institucionales locales, es una prioridad menor.

Otro supuesto curioso incorporado en muchos programas de asistencia urbana desde la década de 1970 ha sido la prioridad relativamente menor dada a la educación y la salud. Si bien se han rea-

lizado repetidos eventos de la ONU y otras conferencias mundiales dedicadas a estos temas, es importante señalar que, si bien estos indicadores han mejorado significativamente durante el último medio siglo, no obstante, existe una enorme acumulación de personas para quienes los servicios de salud y la educación siguen siendo solo un sueño lejano. Esto queda bien ilustrado en los resultados de la Década Internacional del Agua Potable y el Saneamiento de la década de 1980 de la ONU, durante la cual 550 millones de personas recibieron agua potable, un logro asombroso, pero al final de la Década más personas se quedaron sin agua que al comienzo de la década. Este fue un resultado dramático del crecimiento de la población.

Como se señaló anteriormente, si se hubiera prestado más atención a los problemas de salud pública, seguramente habría habido una mejor preparación para la pandemia de COVID-19 en lugar de considerarla como una completa sorpresa o, como algunos afirmaron en el Reino Unido y los Estados Unidos, que fue una conspiración ideológica o un engaño de los medios. La atención activa al trabajo, por ejemplo, de la especialista en salud pública Laurie Garrett, que se remonta a la década de 1990, podría haber hecho sonar las alarmas y fundamentar la apreciación no partidista de los crecientes riesgos asociados con el cambio climático (Garrett, 1994).

El fortalecimiento de las capacidades institucionales locales y la resiliencia comunitaria no fueron los objetivos centrales de la mayor parte de la asistencia.

Otra dimensión de este tema fue la relativa falta de atención al fortalecimiento de las capacidades institucionales, técnicas y financieras de las instituciones locales en los países en desarrollo. El “componente de capacitación” de un proyecto se ignoraba con frecuencia, o como un grupo de trabajadores humanitarios mencionó una vez al autor, era el componente diseñado “en el camino al aeropuerto, yendo a casa”.¹¹ La capacidad local nunca fue una prioridad para la mayoría de las agencias, independientemente de la palabrería y los millones de dólares asignados a este tema.

10. Datos de la ciudad de Nueva York.

11. Comunicación personal al autor, 1985.

Este problema es obviamente importante en la era COVID-19. El desafío de fortalecer la resiliencia de las comunidades afectadas es un componente central de cualquier estrategia de recuperación. La resiliencia se había convertido en un tema de interés y acción mundial mucho antes del COVID-19, con organizaciones como Global Resilience Partnership, una ONG internacional que reunió a la comunidad y otras organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo. Se había centrado en las crecientes manifestaciones del cambio climático. A medida que el concepto de resiliencia se ha vuelto más conocido, también ha dado lugar a muchos debates sobre lo que realmente significa. Programas como el “Programa 100 Ciudades Resilientes” buscaban convencer a los gobiernos locales de que todos necesitaban los mismos instrumentos técnicos y personal para construir resiliencia, por ejemplo, un director de resiliencia o una forma específica de estrategia de resiliencia local. Si bien estas recomendaciones se ajustan a las necesidades del patrocinador, la Fundación Rockefeller, estaba menos claro que aplicar la misma fórmula a 100 ciudades diferentes con diferentes niveles de ingresos, circunstancias físicas y sociales e historias, necesariamente conduciría a un resultado productivo. No es de extrañar que el “Programa 100 Ciudades Resilientes” se derrumbó en el verano de 2019, dejando las expectativas de muchas autoridades locales decepcionadas, por decir lo menos.

En contraste, un proyecto ejemplar de mejoramiento de barrios marginales en Villa 20, un barrio pobre de aproximadamente 28.000 personas en el área sur de Buenos Aires, siguió un proceso participativo que construyó la resiliencia comunitaria a través de decenas de reuniones comunitarias para discutir los planes técnicos sobre cómo las calles y las viviendas deberían diseñarse, cómo debería proceder la implementación y cómo se podrían incluir las necesidades de todos los grupos en el programa de mejora. Esta experiencia desde 2015 hasta el presente ha construido una forma de resiliencia que resultó en menos casos de COVID-19 y una mejor gestión del virus contagioso en el vecindario. En contraste con un programa intensivo en capital, construido de arriba hacia abajo, visto en muchas otras ciudades, la experiencia de Villa 20 ofrece un modelo de autoayuda y propiedad comunitaria.

HACIA UNA CONCLUSIÓN: APRENDER A VALORAR EL CONOCIMIENTO LOCAL

La experiencia reciente en el fortalecimiento de la resiliencia local vuelve a enarbolar la bandera de alerta sobre las turbulentas aguas de la intervención externa a nivel local. Hace casi cuarenta años, el entonces vicepresidente senior de Operaciones del Banco Mundial, Ernest Stern, recordó al personal del Banco Mundial que la asistencia para el desarrollo se volvería cada vez más difícil con el tiempo a medida que los funcionarios locales, capacitados en las mismas escuelas que el personal del Banco Mundial, con el beneficio de la experiencia y el conocimiento locales, tendrían sus propias ideas sobre las prioridades de sus propios países y comunidades locales. También tendrían opiniones sobre la mejor manera de diseñar e implementar proyectos. El peso de la toma de decisiones entre instituciones externas y locales solo podría cambiar de una manera, hacia más poder para las autoridades locales. Eso requeriría mucha más imaginación por parte de instituciones externas para pensar sobre cómo ser realmente útiles para las comunidades locales.

También hizo hincapié en la importancia de comprender y valorar los contextos locales en los que la asistencia urbana podría resultar útil. Esta valoración de los contextos locales significó, como insistió el arquitecto e historiador argentino Jorge Enrique Hardoy, primero comprenderlos, en segundo lugar valorar sus fortalezas y apreciar los desafíos continuos y, en tercer lugar, saber qué significaba realmente ser útil.

Este último punto está bien ilustrado en una experiencia a principios de la década de 1990 cuando el Banco Mundial estaba organizando evaluaciones de programas de asistencia de países individuales con el gobierno nacional en cuestión. En el caso de Sri Lanka, el Gobierno explicó que la asistencia del “sector urbano” había sido la más útil. Esto dejó al personal del Banco Mundial rascándose la cabeza, porque no había habido préstamos para el sector urbano en Sri Lanka. La contraparte del gobierno sonrió y dijo en voz baja: “Ese es el punto, ¿no?”

En lugar de movilizar millones de dólares para “resolver” un “problema local”, la ayuda del

Banco Mundial a Sri Lanka consistió en pensar en opciones y capacidades locales y, lo que es más importante, en valorar el conocimiento local. Esto estaba muy lejos de lo que ahora se vende en todo el mundo como “ciudades inteligentes”, como soluciones impulsadas por la tecnología que asumían que los problemas en Colombia eran similares a los encontrados en Singapur o Seúl. La tecnología puede ayudar, pero solo cuando encaja en un contexto local. Los proyectos a menudo se promocionan como “exitosos”, es decir, han desembolsado los fondos disponibles, construido edificios y han abierto el suministro de agua o electricidad. Pero se necesita mucho más conocimiento local para saber si en realidad el proyecto había sido “el proyecto correcto”, uno que podía resolver múltiples problemas críticos al mismo tiempo o que generaba beneficios secundarios y terciarios positivos. Es poco probable que las soluciones a problemas graves provengan de “proyectos exitosos”. Más de lo mismo no es

suficiente. Lo que se necesita son nuevas formas de imaginar soluciones que aún no han aparecido.

Es esta imaginación la que se necesita ahora para ayudar a las comunidades de países de todo el mundo a recuperarse del COVID-19. Este artículo sugiere que las ideas que son muy valoradas en un momento histórico dado no son necesariamente apropiadas en un momento posterior a medida que aprendemos más sobre las necesidades de las comunidades. Las ideas tienen que cambiar. Las actitudes deben reajustarse y recalibrarse a las condiciones del momento. Y lo más importante, tenemos que dedicar más tiempo y energía a anticiparnos a las necesidades del futuro. El escritor argentino Jorge Luis Borges preguntó una vez por qué dedicamos tanto tiempo y esfuerzo a tratar de comprender cómo se dividió el Mar Rojo para permitir que los judíos escapasen del ejército egipcio y tan poco tiempo en lo que sucederá mañana.¹²

12. Citado en Gutman (2011)

BIBLIOGRAFÍA

- Akin Mabogunje. (1991). "Traditional Institutional Radicalization as a Development Strategy". *Occasional Paper Series, Ibadan Socio-Economic Group*. No.1.
- Beier, G; Churchill, A; Cohen, M y Renaud, B. (1975). *The Task Ahead in Cities in Developing Countries 1975-2000*. World Bank Staff Working Paper #209.
- Carrizosa, M (2020). "Space-Use Intensity in Informal Housing in Bogota", PhD dissertation, Doctoral Program in Public and Urban Policy, The New School, New York.
- Cohen, M y Debowicz, D (2004). "The Five Cities of Buenos Aires". Paris: UNESCO.
- Cohen, M. (2001a). "Aid, Density, and Urban Form: Anticipating Dakar" *Built Environment*, Vol.33, no.2, pp.145-156.
- Cohen, M. (2001b). "Urban Assistance and the Material World: Learning by Doing at The World Bank". *Environment and Urbanization*. Volume 13, No.1, pp.37-60.
- Cohen, M. (2014). "The City is Missing from the Millennium Development Goals", *Journal of Human Development and Capabilities*. Vol.15, Nos. 2-3, pp.261-274.
- DiBlasio, M, B (2015). *State of the City Address*.
- Garrett, L (1994). *The Coming Plague: Newly Emerging Diseases in a World Out of Balance*. Nueva York: Farrar, Straus, and Giroux.
- Gutman, M. (2011). *El Poder de Anticipación: Imágenes itinerantes del futuro metropolitano de Buenos Aires en torno del Centenario*. Buenos Aires: Ediciones Infinito.
- Hardoy, J. E y D. Satterthwaite (ed). (1986). *Small and Intermediate Urban Centres: their Role in National and Regional Development in the Third World*. Hodder and Stoughton (UK) and Westview (USA).
- Hart, K. (1973), "Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana", *The Journal of Modern African Studies*. Vol. 11, No. 1, March, pp. 61-89.
- McGee T.G. y Robinson I.M. (1995). *The Mega-Urban Regions of Southeast Asia*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Renaud, B (1981). *National Urbanization Policies in Developing Countries*. Nueva York: Oxford University Press para World Bank.
- Roberts, B. (2014). *Managing Systems of Secondary Cities*. Washington: Cities Alliance.
- Shlomo A, A. M. Blei, P, Lamson-Hall y M. M. Salazar Tamayo. (2020). "The Coronavirus and the Cities: Explaining Variations in the Onset of Infection and in the Number of Reported Cases and Deaths in U.S. Metropolitan Areas as of 27 March 2020". Documento de trabajo, The Marron Institute of Urban Management, New York University, March 31.
- Shlomo A. (2001). *Housing Policy Matters*. Londres y Nueva York: Oxford University Press.
- Tolleyand, G y Crihfield, J. (1987). "City Size and Place as Policy Issues". En Edwin Mills y David De Ferranti (ed). *Handbook on Regional and Urban Economics*. Elsevier Publishing.
- Whittington, D; Briscoe, J, et al. (1990). "Estimating the Willingness to Pay for Water Services in Developing Countries: A Case Study of the Use of Contingent Valuation Surveys in Southern Haiti". *Economic Development and Cultural Change*. Vol.38, No.2, January, pp.293-311.
- World Bank. (1991). *Urban Policy and Economic Development: An Agenda for the 1990s*. Washington: World Bank.
- World Bank. (2000). *Inequality, economic growth and economic performance*. Washington: World Bank Group. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/452501468762363599/Inequality-economic-growth-and-economic-performance>.

