



José **DADÓN***

*: Doctor en Ciencias Biológicas (UBA). Investigador Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET). Director del Centro de Investigaciones Gestión de Espacios Costeros y Director de la Maestría en Gestión Ambiental Metropolitana de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU/UBA). e-mail: dadon@fadu.uba.ar

PRESENTADO: 03.08.21

ACEPTADO: 06.09.21

CONGLOMERADOS METROPOLITANOS Y COVID-19: CUESTIONES CRÍTICAS PARA EL REDISEÑO URBANO Y LA GESTIÓN AMBIENTAL

53

Resumen

Los estudios tempranos sobre la pandemia de COVID-19 llevan a reconsiderar la factibilidad y conveniencia de políticas de desarrollo urbano que, hasta ahora, contaban con amplio apoyo científico y técnico. Este trabajo analiza los cambios las regulaciones de usos, actividades y servicios urbanos de las áreas metropolitanas de América Latina como respuesta a la emergencia sanitaria producida por la pandemia de COVID-19 durante el año 2020 e identifica cuestiones clave a tener en cuenta para la planificación y gestión urbanas que permitan fortalecer las capacidades frente a futuras crisis sanitarias y ambientales. Las regulaciones sobre los espacios públicos y privados, la movilidad, el transporte, el seguimiento de personas y el monitoreo de redes de comunicación tuvieron irregular cumplimiento y generaron oposición. Los efectos más profundos de la pandemia se evidenciaron entre la población de menores recursos, debido al hacinamiento, la falta de agua, las restricciones que afectaron sus medios de subsistencia y, en algunos casos, el aislamiento forzoso de los barrios. Los procesos migratorios trasladan el déficit social de las áreas rurales hacia las metrópolis y constituyen externalidades que limitan la capacidad de gestión local. Se plantean así disyuntivas de difícil solución entre las metas de acceso universal a la vivienda digna, redes de energía, agua y saneamiento, rentabilidad económica, tarifas accesibles, seguridad sanitaria, eficiencia energética, descarbonización, innovación tecnológica, independencia financiera y reducción del riesgo. Cualquier futuro deseable requiere revertir, o al menos mitigar, la inequidad territorial y avanzar en la integración social como las objetivos más relevantes, urgentes e ineludibles.

Palabras Clave: COVID-19; Áreas metropolitanas; Gestión ambiental; Planificación urbana; América Latina.

Summary

Early studies on the CoVID-19 pandemic led to reconsideration of the viability and relevance of urban development policies that had extensive scientific and technical support. This paper analyzes the changes in the regulations of urban uses, activities and services in metropolitan areas of Latin America due to the health emergency caused by the CoVID-19 pandemic during 2020. It identifies key issues to take into account for urban planning and management to strengthen response capacities against the future health and environmental crises. The regulations on public and private spaces, mobility and transportation the tracking of people and the monitoring of communication networks had irregular compliance and generated protests. The effects of the pandemic were deeper among the poorest population, due to overcrowding, lack of water, restrictions that affected their livelihoods and, in some cases, the forced isolation of neighborhoods. Migration processes transfer the social deficit from rural areas to the metropolis and constitute externalities that limit local management capacity. Difficult dilemmas are faced among the goals of universal access to decent housing, energy networks, water and sanitation, economic profitability, accessible rates, health security, energy efficiency, decarbonization, technological innovation, financial independence and risk reduction. To reverse, or at least mitigate, the territorial inequity together with the achievement of social integration must be the most relevant, urgent and unavoidable aims in any desirable future.

Key words: COVID-19, metropolitan areas, environmental management, urban planning, Latin America.

INTRODUCCIÓN¹

La pandemia de COVID-19 iniciada a fines de 2019 a partir del brote de Wuhan, China, sorprendió desprevenidos a todos los gobiernos del planeta. Los múltiples impactos sobre las poblaciones implicaron la necesidad de encarar respuestas no solo sanitarias, sino también sociales, económicas, ambientales, políticas y jurídicas.

Las medidas iniciales adoptadas fueron dispares en los distintos países e implicaron procesos de aprendizaje y adaptación a situaciones cambiantes. El espectro abarcaba desde el aislamiento forzoso de poblaciones enteras, el confinamiento en los hogares y/o el control de los desplazamientos de la población, hasta una aparente normalidad apenas vulnerada por campañas de difusión de medidas preventivas que delegaban los cuidados en la responsabilidad individual. La efectividad de las medidas fue dispar y sometida a modificaciones, con frecuencia contradictorias, siendo difícil evaluar el conjunto en un contexto tan cambiante.

La desorientación inicial fue evidente no solo en los estratos políticos y gubernamentales, sino tam-

bién en el ámbito técnico-científico relacionado con la planificación urbana. Miles de publicaciones, conferencias y ponencias, muchas quizás prematuras y en ocasiones oportunistas, documentaron los primeros tramos e impresiones de la emergencia. La multiplicidad de exposiciones y ponentes de diversas disciplinas y países, y el alto grado de asistencia y participación en los eventos por teleconferencia reflejaron el interés en las circunstancias globales.

También evidenciaron la necesidad de reflexión individual sobre las experiencias personales en un contexto de confinamiento generalizado y subsecuente reducción de interacciones sociales. Breno Bringel y Geoffrey Pleyers (2020) compilaron, con cierta ironía, los tópicos y lugares comunes de los primeros meses de pandemia global, mencionando “la celebración de la solidaridad, la enésima muerte del capitalismo, los aprendizajes positivos que la vivencia de la pandemia podría generar (como vivir mejor con menos o el reparto más equitativo del cuidado), (...) el egoísmo y el utilitarismo, el mayor control social, las restricciones de libertad y el deterioro en las condiciones de vida, (...) los sentimientos nacionales”, la reivindicación del Estado interventor y vigilante.

1. Agradezco a Carlos Lebrero por la revisión crítica y sus valiosas sugerencias. Este trabajo está dedicado al personal de salud de todo el mundo.

A lo largo de la historia, las ciudades han sido puntos focales de las epidemias. El diseño urbano de las ciudades de la antigüedad tenía en cuenta las formas conocidas de contagio e incorporaba criterios sanitarios y ambientales acordes a los conocimientos de cada época y localización geográfica. Las pandemias de fines del siglo XX, como las producidas por el virus de la inmunodeficiencia humana (VIH), el virus del Ébola (EVE), el virus de la gripe (H1N1) 2009 y el coronavirus COVID-19 acentuaron los problemas de las grandes metrópolis de América Latina, cuyos sistemas de salud son deficitarios e inadecuados para cubrir las necesidades de los pobladores, en un contexto de creciente desigualdad en la distribución de los recursos y avance de la pobreza. Las políticas públicas para enfrentar estos problemas, discontinuas e insuficientes, presentan altibajos no solo por la escasez de recursos financieros, sino también por cambios de rumbo en los objetivos, destinatarios, beneficiarios y medios. La capacidad de respuesta depende, en gran medida, de condiciones previas establecidas bajo escenarios no críticos. Esas condiciones a su vez acumulan déficits crónicos en la estructura sanitaria, alto porcentaje de la población sin cobertura social y dependencia de insumos extranjeros. Las respuestas a emergencias y eventos catastróficos consisten en paliativos post-evento y contribuyen a consolidar riesgos en lugar de reducirlos (Dadon, 2020).

El enfoque tradicional de la planificación basado en el análisis de flujos a partir de los factores que rigen la oferta y la demanda para el diseño de redes de servicios, resulta insuficiente para encarar otros aspectos relacionados con la administración de los conglomerados urbanos. Premisas bien consolidadas se revelaron inadecuadas y a contramano de las medidas necesarias para contener esa pandemia y otras futuras. Las formas de prevención obligan a reconsiderar la factibilidad y la conveniencia de ciertas políticas de desarrollo urbano que hasta el momento contaban con amplio apoyo desde el punto de vista científico y técnico. El estudio de las condiciones en que se desarrolló la pandemia en las ciudades representa una oportunidad para que planificadores, gestores y responsables políticos revisen planes, normas y líneas de acción. La investigación temprana sobre los impactos del COVID-19 en las ciudades se centró principalmente en cuatro temas princi-

pales: calidad ambiental, impactos socioeconómicos, gestión y gobernanza, y transporte y diseño urbano (Sharifi y Khavarian-Garmsir, 2020). En este trabajo se analizan los cambios las regulaciones de usos, actividades y servicios urbanos como respuesta a la emergencia sanitaria producida por la pandemia de COVID-19 durante el año 2020 y se identifican cuestiones clave a tener en cuenta en la planificación y gestión para fortalecer las capacidades frente a futuras crisis sanitarias y ambientales.

IMPACTOS SOBRE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

La emergencia sanitaria impactó muy negativamente sobre la economía mundial. La reducción de la movilidad y el aforo, el confinamiento obligatorio y la incertidumbre acerca de la efectividad de las medidas repercutieron directamente sobre las inversiones, el consumo y el empleo. Se modificó la percepción de usuarios y consumidores respecto de la distancia y la localización, y se reemplazaron los requisitos de inmediatez y presencialidad en las relaciones laborales y de adquisición de bienes de consumo personales por relaciones a distancia mediadas por dispositivos informáticos. Especialmente en las ciudades metropolitanas, las áreas centrales, financieras y burocrático-administrativas perdieron afluencia, actividad y valor inmobiliario debido al exceso de edificios de oficinas vacantes.

En América latina y el Caribe, las consecuencias agravaron debilidades preexistentes. El crecimiento económico incrementó 0,3% del PBI en el período 2014-2019 y apenas 0,1% en 2019. Las políticas de confinamiento, distanciamiento físico y cierre de actividades productivas llevaron a la región a la peor crisis económica, social y productiva de los últimos 120 años, con caída del 7,7% del PIB regional (CEPAL, 2021) (Tabla 1). Se estima que, sólo en el segundo trimestre de 2020, la tasa de ocupación cayó 10 puntos porcentuales, del 57,4% al 47,4%, lo que corresponde a una pérdida inédita de aproximadamente 47 millones puestos de trabajo (CEPAL/OIT, 2020).

Sin consenso generalizado, los gobiernos aplicaron medidas que diferían considerablemente en-

Tabla 1. Porcentaje de crecimiento del Producto Bruto Interno. Fuente: Fondo Monetario Internacional.

	2019	2020
América latina y el Caribe	0,2	-7,0
Brasil	1,4	-4,1
México	-0,1	-8,2
Argentina	-2,1	-10,0
Colombia	3,3	-6,8
Chile	1,0	-5,8
Perú	2,2	-11,1

tre países e incluso entre niveles subnacionales. En muchos países de la región, el debate político interno osciló alternativamente de reclamos por la ausencia de medidas estatales a críticas por la implementación de las mismas, y viceversa. Los medios masivos de comunicación dieron cuenta de protestas que las consideraban intrusivas en la vida privada o, en el lado opuesto, excesivamente permisivas. Los debates sobre el rol del Estado apelaron a nuevos argumentos que pusieron en cuestión no tanto sus responsabilidades como sus atribuciones, ya fueran estas otorgadas por procedimientos democráticos o asumidas *de facto*. Más allá del disenso ideológico o político, lo cierto es que la capacidad de respuesta de las instituciones privadas resultó insuficiente y las mayores responsabilidades sobre la salud pública debieron ser asumidas, más temprano o más tarde, por los Estados. En la mayoría de los casos primó el pragmatismo, en especial entre las administraciones municipales, muchas de ellas libradas a sus propios medios.

La implementación de medidas sanitarias estuvo complementada por instrumentos económicos destinados a atenuar los efectos sociales y económicos de la crisis, aún a costa de mayor déficit fiscal. Estos paquetes de medidas incluyeron un fuerte componente de gasto público, mayormente mediante transferencias corrientes a través de bonos extraordinarios para las familias, asistencia a empresas para cubrir el pago de nóminas y apoyo financiero a gobiernos subnacionales e instituciones públicas para atender la crisis (CEPAL, 2021).

RESTRICCIONES AL USO DEL ESPACIO PÚBLICO Y LOS ESPACIOS PRIVADOS

El espacio público, valorado y defendido por los planificadores como paradigmático para el intercambio y la sociabilidad, redujo su valor como ámbito de intercambio comercial y transporte, aunque por otro lado lo acentuó para actividades recreativas y deportivas (paseos a pie o en bicicleta, *footing*, ejercitación al aire libre, etc.) y encuentros sociales. Al mismo tiempo, devino lugar de posibles contagios donde debían acentuarse los cuidados por exposición a la potencial peligrosidad de personas desconocidas.

Un aspecto destacable respecto de las medidas recomendadas por los epidemiólogos en la regulación de usos del espacio público es que obligaron a alterar las dimensiones del espacio individual (personal), característica que suele ser idiosincrática de cada sociedad y, en general, de cada grupo humano. Es probable que la obligación de mantener constantemente una mayor distancia interpersonal haya sido una de las causas del incremento del estrés asociado al uso y permanencia en ese espacio, de mayor efecto que otros requisitos de higiene y prevención, como la desinfección de manos y superficies o la medición de la temperatura corporal.

Las regulaciones tendientes a reducir contagios se establecieron no solo sobre el espacio público, sino también sobre los espacios privados, con restricciones acerca de la cantidad de asistentes a espectáculos, ceremonias religiosas y entierros, pero también con regulaciones sobre eventos privados y reuniones familiares, con fuerte afectación a la vida privada de los ciudadanos. La adhesión de la población a estas medidas y su control por parte de las autoridades fue sumamente irregular, siendo difíciles de mantener durante períodos prolongados.

El seguimiento de personas con dispositivos de vigilancia y el monitoreo de redes de comunicación, utilizados como mecanismos para la reducción de contagios, generaron notable oposición y resistencia en muchas ciudades de América latina, debido a la desconfianza y descrédito que siente la población hacia los organismos de Estado.

La contracara positiva de la vigilancia en el espacio público fue el seguimiento personalizado de infectados y enfermos en el espacio privado. Si bien ello fue posible gracias a la ubicuidad y coordinación de las redes de comunicación, sociales y comunitarias preexistentes, su aplicación y alcance fueron prácticamente universales en las áreas urbanas. Eso sirvió a la doble función de acompañamiento de los afectados y obtención de información en tiempo real. La incorporación de esa información a bases de datos nacionales e internacionales permitió evaluar la efectividad de medidas de manera rápida y responder de modo adaptativo a las circunstancias locales. En cambio, carece de precedentes la difusión pública a gran escala de datos estadísticos diarios sobre el avance de la pandemia, desagregada incluso hasta el nivel municipal. La difusión ubicua de información actualizada contribuyó a crear conciencia en la población acerca de los efectos de la pandemia y el grado de efectividad de las medidas aplicadas.

REVISANDO LAS PREMISAS SOBRE MOVILIDAD Y TRANSPORTE PÚBLICOS

Los cambios en la movilidad y el transporte pusieron en relieve la necesidad de efectuar una revisión profunda de los criterios utilizados en la planificación, en particular en áreas metropolitanas. Si bien el diseño del espacio público puede admitir un tratamiento fragmentado de modo de proponer soluciones específicas para cada situación urbana, la movilidad y el transporte requieren un abordaje integrado y de mayor complejidad.

En la práctica, existen intereses contrapuestos que conducen a objetivos divergentes. Por un lado, las políticas de integración social y las recomendaciones internacionales relacionadas con la gestión ambiental favorecen el transporte público, el uso de bicicletas y la peatonización como opciones preferentes frente al automóvil particular. La tarifa accesible para amplios sectores de la población facilita los desplazamientos y, por ende, amplía las oportunidades laborales al extender el radio de acción de los trabajadores, que resulta así limitado solo por el tiempo de viaje. En el extremo

opuesto, se promueve el crecimiento del parque automotor con automóviles particulares. Esto está relacionado con factores como la utilización del automóvil como indicador de ascenso social, la proliferación de barrios cerrados, clubes de campo y otras áreas residenciales dispersas pero conectadas por autopistas, y el aporte de la industria automotriz y de autopartes al Producto Bruto Interno y la generación de empleo en varios países de la región, factor especialmente relevante en México, Brasil y Argentina.

Las regulaciones establecidas durante la pandemia llevaron al uso intensivo de vehículos y a la ampliación de las flotas, pero con cargas alejadas de los valores óptimos. Se reduce así la rentabilidad de los concesionarios y permisionarios privados, dominantes del sector en Latinoamérica, lo que introduce un nuevo factor de tensión en el balance entre el incremento de costo del servicio y el mantenimiento de tarifas asequibles para la mayoría de la población (Zunino Singh *et al.*, 2020). La movilidad no motorizada (ya sean las tradicionales bicicletas o los novedosos sistemas de micromovilidad) pueden ser una alternativa deseable para recorridos cortos, aunque no resulta una solución adecuada para la enorme masa de usuarios que debe desplazarse cotidianamente entre la periferia metropolitana y las áreas céntricas.

La prevención del contacto físico brindó nuevos incentivos al uso del vehículo particular, mientras las restricciones obligatorias limitaron el uso del transporte público, revirtiendo los planes impulsados en las últimas décadas en las áreas metropolitanas de América Latina. Las normas sanitarias aplicadas durante la pandemia responden adecuadamente al principio precautorio, pero al mismo tiempo plantean una encrucijada de difícil solución, tanto para las políticas sociales de equidad y acceso a los servicios, como para el logro las metas de eficiencia energética y descarbonización asumidas en los tratados internacionales frente al cambio climático. La ecuación entre rentabilidad económica, tarifas accesibles, seguridad sanitaria, eficiencia energética y cese de emisión de gases de efecto invernadero plantea verdaderos desafíos a tener en cuenta para la planificación urbana.

EL PAPEL DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA

La investigación científica y tecnológica relacionada con la salud adquirió renovada valoración social por su notable capacidad de respuesta frente a los sucesivos problemas e incógnitas que planteó la pandemia. Se identificaron el agente patógeno, el modo de propagación e infección, los posibles vectores y las variantes génicas; se determinó la capacidad de supervivencia fuera del organismo; se caracterizaron los síntomas y evolución de la enfermedad; se detectaron predisposiciones y morbilidades; y se respondió una larga lista de interrogantes que se multiplicaba con el correr de los acontecimientos. A pesar de reconocidos errores por parte de los organismos internacionales como la Organización Mundial de la Salud, los laboratorios privados e institutos estatales fueron capaces de desarrollar y producir vacunas en plazos menores a un año.

Si bien los nuevos conocimientos se publicaron con rapidez en revistas científicas especializadas mediante *preprints* sin alterar los procedimientos estandarizados de revisión previa, la comunicación a través de los medios masivos no especializados resultó dificultosa y, en ocasiones, equívoca, cuando no contraproducente. Resultó notable la escasez de interfaces para traducir al lenguaje cotidiano conceptos complejos formulados mediante términos específicos propios de la jerga especializada sin que pierdan sentido en el proceso. Las falencias posibilitaron la circulación de información errónea que contravenía de manera explícita las recomendaciones de las autoridades sanitarias y restaron eficacia a campañas de comunicación bien intencionadas que debían llegar de manera rápida y directa a sus destinatarios.

Por otro lado, entre las lecciones que dejó la pandemia se encuentra la necesidad de los países de la región de desarrollar capacidad científica y tecnológica propia. El abastecimiento de instrumental e insumos médicos estuvo fuertemente limitado por la urgencia de satisfacer la demanda interna, pero también por factores económicos y geopolíticos. La pandemia acentuó la dependencia tecnológica y financiera de las naciones latinoamericanas, y es probable que comprometa gravemente su desarrollo futuro. El fortalecimiento de los sistemas de salud requiere, además, promover

la formación de más profesionales para el sistema público y la atención primaria.

BARRIOS POPULARES

Los efectos más profundos de la pandemia se evidenciaron en los asentamientos precarios, villas y barrios populares. Se calcula más de 1.000 millones de personas sin medios de vida, inmigrantes y/o pertenecientes a minorías étnicas o religiosas viven en construcciones precarias, en condiciones de hacinamiento, sin tenencia legal de la tierra ni acceso a las redes de agua, saneamiento y servicios básicos (Patel y Shah, 2020). En América Latina se estima que en este sector de la población supera los 100 millones de personas, de los cuales al menos 65 millones no tienen acceso a agua y jabón (UNESCO, 2020).

La irrupción de la pandemia agudizó problemas ya existentes y generó otros nuevos. Los elevados índices de contagio y mortalidad registrados resultan ser consecuencia de dos factores. El primero es estructural y se debe a la postergación de estos sectores en la planificación urbana, con frecuencia al extremo de invisibilizarlos en los códigos de usos del suelo y ordenamiento territorial. El segundo se debe al desconocimiento de la dinámica social y cultural. El uso del espacio, recursos y servicios de los pobladores de estos barrios, villas y asentamientos contrasta con los del consumidor prototípico o la familia promedio de la planificación tradicional, al tiempo que sus formas de relacionamiento interno tienden a estructurarse como redes de autogestión comunitarias, de proximidad o de parentesco (Lacarrieu, 2020; Patel y Shah, 2020).

Las medidas de prevención de contagios no pudieron ser aplicadas en esas condiciones de hacinamiento, escasez de agua, ausencia de cloacas y bajos ingresos. El confinamiento obligatorio, las limitaciones a la circulación de personas, las restricciones en el uso del transporte redujeron aún más sus medios de subsistencia. En el escaso espacio público, tan sobrepoblado como los espacios privados, resultaba imposible mantener las distancias interpersonales recomendadas. El aislamiento forzoso de barrios enteros, impuesto por las autoridades municipales mediante “cercos

sanitarios”, agravaron las condiciones de salud, pero también sociales y económicas de estos sectores vulnerables.

LAS METRÓPOLIS COMO RECEPTORAS DE DÉFICIT SOCIAL DE LAS ÁREAS RURALES

Los grandes conglomerados urbanos fueron los principales focos para la diseminación del COVID-19. Allí se registraron los mayores impactos, en gran medida, debido a la cantidad y densidad de habitantes, pero también por las condiciones de vida precarias que muchos de ellos sufren. En el presente siglo, la inequidad territorial en las ciudades metropolitanas de América Latina es cada vez más profunda y la planificación y gestión urbanas se enfrentan a dificultades cada vez más complejas.

Las causas de la inequidad son múltiples. Las actividades económicas experimentan ciclos muy marcados cuya dinámica no depende tanto de las condiciones locales como de los factores externos, que son determinantes en el contexto de globalización económica y financiera. Variables fundamentales, como la tasa de empleo y la demanda de bienes y servicios, quedan fuera del alcance de los planes urbanos. Por su parte, las migraciones hacia la ciudad constituyen uno de los factores más relevantes que actúan sobre los procesos demográficos y sociales urbanos, lo que implica la necesidad de coordinar la planificación urbana con la regional. A su vez, la gestión de los procesos ambientales requiere ampliar la escala espacial y temporal para abarcar, por ejemplo, el manejo de las cuencas hidrográficas y los intercambios a través de las interfases entre la ciudad y su entorno.

En un trabajo previo (Dadon, 2020) se ha argumentado que el desarrollo social, económico y urbano de los grandes conglomerados de América Latina va muy a la saga de su crecimiento territorial y poblacional. Ello implica que las metrópolis de la región están todavía incompletas. La falta de ordenamiento e integración conduce a la segregación en un variado espectro de situaciones sociales, económicas, culturales y ecológicas. Esa fragmentación genera problemas sanitarios y ambientales, conlleva conflictos jurídico-administrativos y socioambientales, promueve la ineficiencia

en la asignación de espacios y recursos, y ocasiona enormes pérdidas humanas y económicas.

Los procesos inmigratorios continúan siendo una importante causa del crecimiento metropolitano exponencial de las metrópolis de América Latina, pero ya no son absorbidos por la demanda de mano que acompañó a la industrialización urbana durante el siglo XX. Ahora existe una combinación de factores concurrentes, como la tecnificación de las actividades agrícolas, que demandan grandes extensiones y menor cantidad de mano de obra, son arrendatarios preferenciales de los campos vecinos menos extensos, y pueden disponer de mecanismos de financiación. Los emprendimientos familiares o en pequeña escala solo son viables en la periferia de las ciudades, proveyendo al mercado local de hortalizas, frutas y flores. De este modo, las áreas predominantemente rurales pierden población. En algunos países a esta tendencia general se suman situaciones locales, como protestas campesinas y conflictos armados. En última instancia, ello significa que el déficit social de las áreas rurales es trasladado a las metrópolis.

Resulta imperativo atender las necesidades básicas de los inmigrantes, y ello implica proveer de infraestructura y servicios mediante subsidios estatales. Cuando las áreas rurales emisoras y los conglomerados urbanos receptores pertenecen a jurisdicciones político-administrativas diferentes, esos subsidios directos o indirectos deben ser provistos por las finanzas públicas de dichos conglomerados, en especial en países cuya organización de gobierno es federal. Esa carga adicional agrava la situación financiera de las áreas urbanas.

Otra migración en sentido opuesto cobró fuerza durante la pandemia. Las restricciones a la circulación y el auge del trabajo a distancia reactivaron la tendencia de los sectores de mayores ingresos a abandonar las áreas metropolitanas y mudarse de manera permanente a barrios cerrados alejados, brindando incentivos adicionales a una modalidad en auge desde la década de 1990. Al mismo tiempo, la pandemia originó un nuevo tipo de migración masiva, en este caso de sectores medios y medios bajos hacia ciudades intermedias con buena conectividad vial y servicios, en

las que, en general, las restricciones fueron más leves y los controles, más eficientes.

La planificación del crecimiento y, en particular, de los bordes urbanos que delimitan y contienen al área urbana, suele resultar sobrepasada por externalidades ajenas a la capacidad de previsión de las autoridades locales. La incidencia de externalidades plantea disyuntivas de difícil solución al momento de establecer prioridades para la gestión municipal. Ello implica que la capacidad local se encuentra fuertemente limitada para enfrentar las crisis. Superar esas limitaciones requiere políticas públicas a nivel nacional o, cuando menos, regional, así como sistemas de gobernanza dinámicos y eficientes.

LOS NUEVOS FUTUROS URBANOS

El enfoque del desarrollo urbano pensado desde el crecimiento económico propone ciudades cada vez más integradas al mercado global, capaces de atraer inversiones e incorporar y producir masivamente alta tecnología. Ello supone incrementar tanto la masa de consumidores como los recursos energéticos disponibles y, en muchos casos, también la dependencia financiera y tecnológica.

Superar los efectos indeseados de este tipo de desarrollo, como el agotamiento de recursos naturales, la contaminación, la pérdida de biodiversidad y servicios ecosistémicos, entre otros, implica que la planificación debe incluir objetivos de restauración y conservación de recursos y procesos naturales. Además de limitar usos urbanos y actividades económicas conflictivas, ambos objetivos requieren la asignación de recursos técnicos y mecanismos de financiación sostenidos en el tiempo. Por su parte, los planes de acción frente al cambio climático proponen la descarbonización de las ciudades hasta alcanzar el cese de emisiones netas y la eficiencia energética.

En esos términos, la ciudad ideal es imaginada como un sistema autosuficiente que se abastece de materiales y alimentos a partir del entorno regional inmediato y crece de manera acorde a esa provisión. Esta noción, reformulada bajo nuevos términos a partir de propuestas ya clásicas, pero de difícil aplicación, como la ciudad jardín

de Ebenezer Howard, se encuentra desbordada por las actuales metrópolis. Estas, devenidas en centros financieros, de comunicaciones y de producción de tecnología, albergan todavía amplios sectores de producción industrial empobrecida y áreas de subsistencia precaria donde la brecha social es cada vez más amplia.

Los objetivos de desarrollo sustentable proponen la desaparición de la pobreza, la plena vigencia y equidad de derechos y obligaciones para todos los habitantes, la provisión universal de servicios básicos, educación y salud, la igualdad de oportunidades y el pleno empleo. Si bien todas las administraciones gubernamentales adhieren, al menos formalmente, a dichos objetivos, la conjunción de los mismos encuentra en la realidad límites muy concretos.

La formulación de estos objetivos deseables, por urgentes que sean, se realiza a partir de la identificación de problemas y la estimación de su incidencia negativa en el desarrollo urbano, pero peca de exceso de optimismo al estar desarticulada de una simultánea evaluación de la capacidad de gestión y de los medios disponibles en cada sociedad para llevarlos a cabo. Si bien pueden considerarse factibles en el caso de ciudades relativamente pequeñas y aisladas en regiones con clima benévolo y abundancia de recursos, no pareciera serlo en las áreas metropolitanas que actúan como nodos centrales de intensos intercambios y flujos de población, financieros, comerciales y tecnológicos.

Bajo esas condiciones, los objetivos económicos, sociales y ambientales para la sustentabilidad no son realistas, ni compatibles entre sí. Por el contrario, muchos resultan ser mutuamente excluyentes, o bien, ante la imposibilidad de encarar las acciones simultáneas necesarias, conducen a una alternancia entre situaciones críticas extremas sin llegar a solucionar ninguna de ellas. Ejemplo de ello son los planes de urbanización de barrios precarios que consolidan situaciones de riesgo ambiental y sanitario al promover el asentamiento y el crecimiento poblacional en áreas degradadas, como antiguos basurales; o bien, la pérdida de servicios ecosistémicos en el caso de los humedales ocupados por barrios cerrados.

La crisis sanitaria incorporó nuevas variables a una ecuación insoluble. Puso en cuestión respues-

tas que hasta el momento se consideraban razonables y posibles, agudizó problemas ya existentes y creó otros nuevos. El diseño de las medidas sanitarias presuponía que los habitantes de las ciudades cumplen ciertas condiciones promedio, como el nivel socioeconómico, educativo, hábitos de consumo, cobertura de servicios y acceso a redes informáticas. La pandemia obligó de manera compulsiva e inmediata a incorporar como parte del sistema sanitario a los hogares y lugares de residencia de la población, no solo para encarar medidas de prevención, sino como sedes de atención primaria e internación. Se revelaron de manera dramática las consecuencias de la enorme inequidad territorial que subsiste en las metrópolis. Las medidas preventivas fueron inaplicables por los sectores de menores recursos y allí recayeron los mayores impactos de la pandemia, resultando en elevados números de personas contagiadas y fallecidas. Las intervenciones *de facto*, como los “cercos sanitarios” en barrios populares y villas (Lacarreu, 2020), aplicados por autoridades municipales en varios países de la región, resultaron cuando menos cuestionables.

Las epidemias de fin de siglo XIX llevaron a las principales ciudades de América Latina y del mundo a implementar servicios de agua potable, saneamiento y transporte de bajo consumo energético. La planificación de las ciudades debe incorporar ahora los conocimientos aprendidos durante las emergencias sanitarias. En los periodos interpandémicos la población tiende a reconstruir la cotidianeidad previa intentando dejar atrás las penurias sufridas, pero los responsables de la gestión urbana no deberían seguir idéntica conducta. Los actuales patrones de intervención urbana deben ser reformulados para reducir riesgos e impactos sociales, económicos y ambientales y enfrentar futuras emergencias, como las esperables a partir del análisis de escenarios de cambio

climático, cuyos riesgos latentes podrían manifestarse con singular intensidad.

La experiencia mundial adquirida durante el período 2020-2021 indica que no basta con determinar causas, síntomas y formas de transmisión para enfrentar las crisis y emergencias. Esto se puso en evidencia durante la pandemia, cuando diversas medidas que apelaban a la cooperación de los ciudadanos resultaron difíciles de sostener o fracasaron, aun cuando sirvieran al propio beneficio. El diseño y la implementación de planes de acción deben estar fundamentados de manera inexcusable en conocimientos científicos, pero también es indispensable contar con amplio consenso previo sobre salud pública y calidad ambiental. Para eso, deben profundizarse las campañas de educación e información científica y ampliarse los canales de consulta y participación ciudadana.

En términos más enfáticos, es necesario dar prioridad a planes de acceso a la vivienda digna, al redimensionamiento y fortalecimiento de los sistemas de salud y las redes de energía, agua y saneamiento para brindar servicios esenciales a la totalidad de la población, así como revisar los criterios escogidos para el diseño y usos del espacio público, el equipamiento comunitario y los sistemas de movilidad y transporte.

Conviene entonces visitar el futuro, sin extrapolar las tendencias del pasado ni insistir con premisas que se revelaron erróneas, sino para solucionar problemas del presente. Aun considerando un amplio y variado espectro de alternativas posibles, en cualquier futuro deseable las prioridades deben ser claras y orientarse a revertir, o al menos mitigar, la inequidad territorial y avanzar en la integración social como objetivos relevantes, ineludibles y urgentes.

BIBLIOGRAFÍA

- Bringel, B. y Pleyers, G. (2020). “La pandemia y sus ecos globales” en *Políticas, movimientos sociales y futuros en disputa en tiempos de pandemia*, pp. 9-34. Buenos Aires: CLACSO.
- CEPAL (2021). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, (LC/PUB.2020/17-P/Rev.1), Santiago. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46501/1/S2000990_es.pdf
- CEPAL/OIT (2020). “La dinámica laboral en una crisis de características inéditas: desafíos de política” en *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe 23* (LC/TS.2020/128), Santiago. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46308/4/S2000601_es.pdf
- Lacarrière, M. (2020). “Habitar y gobernar los territorios de la pobreza en tiempos de pandemia: tensiones entre el aislamiento y los derechos a la ciudad”, *Cuestión Urbana*, Nros. 8-9. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/cuestionurbana/article/view/6179/5192>
- Patel, A. y Shah, P. (2020). “Rethinking slums, cities, and urban planning: lessons from the COVID-19 pandemic”, *Cities & Health*. <https://doi.org/10.1080/23748834.2020.1790252>
- Sharifi, A. y A. R. Khavarian-Garmsir (2020). “The COVID-19 pandemic: Impacts on cities and major lessons for urban planning, design, and management”. *Science of The Total Environment*, Volume 749. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2020.142391>
- UNESCO (2020). Aguas de Latinoamérica y el Caribe: contribuciones en tiempos de COVID-19. <https://es.unesco.org/news/aguas-latinoamerica-y-caribe-contribuciones-tiempos-covid-19>
- Zunino Singh, D. S., Pérez, V., Hernández, C. y Velázquez, M. (2020) “Movilidad pública, activa y segura. Reflexiones sobre la movilidad urbana en tiempos de COVID-19”, *Prácticas de Oficio*, Universidad Nacional General Sarmiento, Instituto de Desarrollo Económico y Social, Programa de Posgrado en Ciencias Sociales. https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/121673/CONICET_Digital_Nro.d5228e98-1ea9-41ff-9d1c-30c6ffda8634_A.pdf