



A&P continuidad

ISSN: 2362-6089

ISSN: 2362-6097

aypcontinuidad@fapyd.unr.edu.ar

Universidad Nacional de Rosario

Argentina

Gargantini, Daniela Mariana; Martinez, Matilde María del Carmen
El ordenamiento territorial como elemento clave en la gestión integral de hábitat

A&P continuidad, vol. 9, núm. 16, 2022, pp. 70-79

Universidad Nacional de Rosario

Argentina

DOI: <https://doi.org/10.35305/23626097v9i16.366>

- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org



A&P

continuidad

Publicación temática de arquitectura

FAPyD-UNR

CIUDADES Y TERRITORIOS SALUDABLES



N.14/8 JULIO 2021

[G. RAWSON] [S. BAERISWYL / O. BRAGOS / S. PONTONI] [S. SASSEN / M. BETANCOURT GARCÍA] [R. M. GRANDINETTI / P. O. NARI] [J. FEDELE] [I. C. VALDÉZ SÁNCHEZ / E. PÉREZ DÁVILA] [A. HERNÁNDEZ MENDOZA] [Y. C. AGUDELO HERNÁNDEZ] [UNIDAD DE PROYECTOS ESPECIALES. EX MOPYV SANTA FE]



N.14/8 2021
ISSN 2362-6089 (Impresa)
ISSN 2362-6097 (En línea)

revista

A&P

continuidad

Publicación semestral de Arquitectura
FAPyD-UNR



UNR

A&P Continuidad
Publicación semestral de Arquitectura

Directora A&P Continuidad

Dra. Arq. Daniela Cattaneo
ORCID: 0000-0002-8729-9652

Editores N°14 A&P Continuidad

Dr. Mauricio Betancourt García, Dr. Arq.
Oscar Bragos y Mg. Arq. Silvina Pontoni

Coordinadora editorial

Arq. Ma. Claudina Blanc

Secretario de redacción

Arq. Pedro Aravena

Corrección editorial

Dra. en Letras Ma. Florencia Antequera

Traducciones

Prof. Patricia Allen

Marcaje XML

Arq. María Florencia Ferraro

Diseño editorial

Dg. Sofía Lombardich
Dirección de Comunicación FAPyD

A&P Continuidad fue reconocida como revista científica por el Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca (MIUR) de Italia, a través de las gestiones de la Sociedad Científica del Proyecto.

El contenido de los artículos publicados es de exclusiva responsabilidad de los autores; las ideas que aquí se expresan no necesariamente coinciden con las del Comité editorial. Los editores de *A&P Continuidad* no son responsables legales por errores u omisiones que pudieran identificarse en los textos publicados. Las imágenes que acompañan los textos han sido proporcionadas por los autores y se publican con la sola finalidad de documentación y estudio.

Los autores declaran la originalidad de sus trabajos a *A&P Continuidad*; la misma no asumirá responsabilidad alguna en aspectos vinculados a reclamos originados por derechos planteados por otras publicaciones. El material publicado puede ser reproducido total o parcialmente a condición de citar la fuente original.

Agradecemos a los docentes y alumnos del Taller de Fotografía Aplicada la imagen que cierra este número de *A&P Continuidad*.

Comité editorial

Arq. Sebastián Bechis
(Universidad Nacional de Rosario. Rosario, Argentina)

Arq. Ma. Claudina Blanc
(CIUNR. Universidad Nacional de Rosario. Rosario, Argentina)

Dra. Arq. Daniela Cattaneo
(CONICET. Universidad Nacional de Rosario. Rosario, Argentina)

Dra. Arq. Jimena Cutruneo
(CONICET. Universidad Nacional de Rosario. Rosario, Argentina)

Dra. Arq. Cecilia Galimberti
(CONICET. Universidad Nacional de Rosario. Rosario, Argentina)

Arq. Gustavo Sapiña
(Universidad Nacional de Rosario. Rosario, Argentina)

Comité científico

Julio Arroyo
(Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe, Argentina)

Renato Capozzi
(Universidad de Estudios de Nápoles "Federico II". Nápoles, Italia)

Gustavo Carabajal
(Universidad Nacional de Rosario. Rosario, Argentina)

Fernando Diez
(Universidad de Palermo. Buenos Aires, Argentina)

Manuel Fernández de Luco
(Universidad Nacional de Rosario. Rosario, Argentina)

Héctor Floriani
(CONICET. Universidad Nacional de Rosario. Rosario, Argentina)

Sergio Martín Blas
(Universidad Politécnica de Madrid. Madrid, España)

Isabel Martínez de San Vicente
(CONICET. Universidad Nacional de Rosario. Rosario, Argentina)

Mauro Marzo
(Istituto Universitario di Architettura de Venecia. Venecia, Italia)

Aníbal Moliné
(Universidad Nacional de Rosario. Rosario, Argentina)

Jorge Nudelman
(Universidad de la República. Montevideo, Uruguay)

Alberto Peñín
(Universidad Politécnica de Cataluña. Barcelona, España)

Ana María Rigotti
(CONICET. Universidad Nacional de Rosario. Rosario, Argentina)

Sergio Ruggeri
(Universidad Nacional de Asunción. Asunción, Paraguay)

Mario Sabugo
(Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina)

Sandra Valdettaro
(Universidad Nacional de Rosario. Rosario, Argentina)

Federica Visconti
(Universidad de Estudios de Nápoles "Federico II". Nápoles, Italia)



Imagen de tapa :
Avance brutal de lo urbano sobre el medio natural y sobre la ruralidad y sus economías. Usme, sur de Bogotá. Fuente: Mauricio Betancourt García.

ISSN 2362-6089 (Impresa)
ISSN 2362-6097 (En línea)

Institución editora

Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño
Riobamba 220 bis | +54 341 4808531/35
2000 - Rosario, Santa Fe, Argentina

aypcontinuidad@fapyd.unr.edu.ar
aypcontinuidad01@gmail.com
www.fapyd.unr.edu.ar

Universidad Nacional de Rosario

Rector
Franco Bartolacci

Vicerrector
Dario Masía

**Facultad de Arquitectura,
Planeamiento y Diseño**

Decano
Adolfo del Río

Vicedecano
Jorge Lattanzi

Próximo número :

DISEÑO INDUSTRIAL EN LATINOAMÉRICA: CONTINUIDADES, QUIEBRES Y DESAFÍOS
JULIO-DICIEMBRE 2021, AÑO VIII - N°15
ON PAPER/ONLINE



ÍNDICE

Editorial

06 » 09

Mauricio Betancourt García,
Oscar Bragos y Silvina Pontoni

Reflexiones de maestros

10 » 17

Conferencias sobre higiene pública (Selección)

Guillermo Rawson

*Selección por Oscar Bragos
y Silvina Pontoni*

Conversaciones

18 » 27

La ciudad como vector de vulnerabilidad

Sergio Baeriswyl por
Oscar Bragos y Silvina Pontoni

28 » 33

Una nueva época brutal y transnacional

Saskia Sassen por
Mauricio Betancourt García

Dossier temático

34 » 45

Ciudades latinoamericanas: la necesidad de ser capaces de gestionar una nueva agenda urbana

Rita María Grandinetti y
Patricia Olga Nari

46 » 57

Ambiente y bienestar social en la ciudad: experiencias y renovados desafíos para las estrategias urbanas

Javier Fedele

58 » 71

La dinámica económica del uso de la bicicleta y su impacto en el desarrollo sostenible

Isela Claudia Valdéz Sánchez
y Esperanza Pérez Dávila

72 » 83

Soberanía alimentaria del campo y seguridad alimentaria de la ciudad en el Gran Confinamiento mundial

Abdiel Hernández Mendoza

Ensayos

84 » 91

Problemas y desafíos en la localidad de Kennedy (Bogotá, Colombia)

Yeimy Carolina Agudelo Hernández

Archivo de obras

92 » 103

Polo Tecnológico Rosario

Unidad de Proyectos Especiales
del ex Ministerio de Obras Públicas y Vivienda
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe

104 » 109

Normas para autores

»

Betancourt García, M., Bragos, O. y Pontoni, S.
(2021). Territorios y pandemia ¿un antes y un des-
pués? *A&P Continuidad*, 8(14), 6-9. doi: [https://doi.
org/10.35305/23626097v8i14.324](https://doi.org/10.35305/23626097v8i14.324)



Territorios y pandemia ¿un antes y un después?

por **Mauricio Betancourt García; Oscar Bragos; Silvina Pontoni**

Los modos de acuerdo **con** los cuales la ciudad contemporánea y los territorios se están construyendo son objeto de revisión y crítica desde la segunda mitad del siglo XX, particularmente en sus últimas décadas. Los trabajos de Francesco Indovina, Javier Monclús, Oriol Nel.lo, entre otros, han alertado acerca de la insostenibilidad del desarrollo urbano que supone una ciudad extensa, sin solución de continuidad y que genera una profunda segregación funcional y social en los territorios, así como la reducción indiscriminada de los suelos rurales que nos abastecen y de los espacios naturales que regulan el funcionamiento de todo el planeta. Por su lado, David Harvey, Richard Sennett y otros cuestionan también desde diferentes perspectivas disciplinares la ciudad que se viene construyendo en los últimos tiempos. Del mismo modo, organismos y organizaciones internacionales alertan sobre la situación y plantean nuevas formas para identificar situaciones de inequidad y proponer soluciones y metas a alcanzar (Nueva Agenda Urbana de Hábitat III, Agenda 2030 de Naciones Unidas).

La pandemia que desde comienzos del 2020 viene asolando al mundo y a sus ciudades ha puesto en evidencia crudamente los problemas que en ellas ya se manifestaban: amplios sectores de la población que viven en condiciones de fragilidad y vulnerabilidad social y ambiental, carencias de servicios infraestructurales, débil e incompleto desarrollo de las **TICs**,

crisis del transporte público en particular y de la movilidad en general, gestión inadecuada en la creación de nuevo suelo urbanizado y en la protección de los periurbanos y de los espacios naturales, desajustes entre las formas de producción y consumo de alimentos, etcétera.

Las medidas de aislamiento obligatorio aplicadas modificaron sustancialmente el modo de vivir en las ciudades en pocos meses: cambios en las formas de habitar el espacio privado y el espacio público, en las formas de abastecerse, de trabajar y de desplazarnos. Cambios que atravesaron a toda la sociedad, pero que no se sufrieron del mismo modo en todos los sectores sociales, y para los cuales las ciudades no estaban preparadas.

De la misma manera que la pandemia ha visibilizado problemas de larga data, también junto con ella aparecen nuevos cuestionamientos. **El espacio público, el transporte público**, las densidades y formas de ocupación del suelo, la concentración y funcionamiento de actividades, la monofuncionalidad, han sido objeto de críticas y cuestionamientos, como se pudo ver en la infinidad de foros de discusión que la redescubierta virtualidad permitió desarrollar.

Precisamente, la preparación de este número tiene dos antecedentes importantes, ambos ocurridos hacia fines del 2020: el Segundo Congreso Internacional sobre ciudadanía, espacio público y territorio organizado por la Universidad La Gran Colombia y el Seminario Latinoamericano

Áreas Metropolitanas, Salud Territorial e Incertidumbre organizado por universidades de México, Panamá, Colombia, Chile y Argentina (entre ellas la **Universidad Nacional de Rosario**). Quienes entonces participaron como organizadores y expositores, coeditan este número de *A&P Continuidad*, recuperando algunos de los trabajos presentados y recogiendo otros que respondieron a la convocatoria de este N° 14.

En la primera sección, Reflexiones de maestros, fue *materia obligada* de este número recurrir a los primeros higienistas de la Argentina, en este caso al médico Guillermo Rawson, considerado *padre fundador* del higienismo en el país. A través de sus conferencias, reunidas en la publicación *Conferencias sobre Higiene Pública* (1876), Rawson va dando cuenta de sus pensamientos acerca del estado de las ciudades de entonces. Vale recordar en estos momentos las preocupaciones de este defensor de la higiene pública respecto de las ciudades y de la salud de la población que en ellas vive. Rawson veía en Europa –“foco de luz y espejo de la civilización”– el modelo a seguir en materia de saneamiento de las ciudades. Conmovido por los avances que al respecto había conseguido Londres con la construcción de las redes de desagües cloacales y de distribución de agua potable (**prolongar** diez años las expectativas de vida de su población), esta ciudad se convierte en motivo para emular y mejorar el estado de situación que presentaban las ciudades argentinas, en particular Buenos

Aires, que pocos años atrás había sufrido los efectos devastadores de la fiebre amarilla. Los elevados costos que significaba transformar la ciudad en lugares dignos para vivir no debían ser obstáculo si esto redundaba en prolongar años de vida. Dos cuestiones del pensamiento de Rawson merecen ser rescatadas en este presente de pandemia global. Una, que la higiene pública no es una cuestión que se reduzca solamente a las ciudades sino también a la *campaña*, al territorio. Otra, que encontramos en la pobreza de los habitantes de la ciudad una de las causas más poderosas de la contracción de enfermedades; una pobreza que se manifiesta en la mala alimentación, escasa vestimenta apropiada y pésimas condiciones de la vivienda. Situación que, ciento cincuenta años más tarde, seguimos viendo y que la pandemia ha hecho más visible aún.

En la sección Conversaciones, invitamos a reflexionar a dos importantes referentes internacionales. Por un lado, entrevistamos a Sergio Baeiswyl, presidente del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano de Chile. En la charla mantenida, que titulamos “La ciudad como vector de vulnerabilidad”, vamos recorriendo distintos aspectos de la gestión de la ciudad chilena contemporánea, reflexiones que podemos hacer extensivas para nuestras ciudades en Argentina y, también, para las de América Latina. En la charla van apareciendo los temas que hoy preocupan como consecuencia de la pandemia; temas sobre los cuales ya se venía discu-

tiendo. Surge, en particular, una preocupación destacada en más de un artículo de este número: la vulnerabilidad de la salud de la población más pobre, los riesgos de contagio, una cuarentena imposible de cumplir por las condiciones indignas de sus viviendas, una educación a la que no pueden acceder por no tener acceso a internet; una situación de la cual van a salir peores. Pero, también, aparecen otros temas: regeneración urbana, microdensidades, acceso de cercanía a los servicios. Temas propios de la gestión de las ciudades, en particular para aquellos sectores de la ciudad menos favorecidos donde la crisis de la pandemia se muestra con mayor crudeza: dependencia de un sistema de transporte público congestionado, problemas de lejanía a servicios de salud, imposibilidad de realizar cuarentenas. También entrevistamos a Saskia Sassen, quien en la conversación que denominamos “Una época brutal y transnacional”, plantea que la situación sanitaria actual es una crisis realmente global porque afecta a todos los países, siendo excepciones países como Australia, Dinamarca y Países Bajos porque han logrado utilizar nuevos modelos para confrontarla. Menciona, además, las incapacidades demostradas frente a los procesos de aprendizaje de otras pandemias y, de allí, su planteamiento sobre la urgencia de lograr una ciudad higienista, no solo para afrontar la emergencia sanitaria actual, sino también, problemas que existen en las grandes ciudades donde numerosas personas de edad viven en la calle al no poder sostener los gastos mínimos. Habla de una suerte de decadencia del sistema económico mundial, denunciando la expulsión de muchas personas que habitan tanto en áreas urbanas como en áreas rurales, y aún en los países centrales o más desarrollados, ya que se produce tanto en Europa como en Japón, China y Estados Unidos. Además, destaca que la globalización en el capitalismo viene acompañada de la profundización de la crisis del estado nacional en muchos lugares del globo y de la reproducción de comportamientos sistémicos que acentúan brutalmente las desigualdades.

El Dossier temático se compone de cuatro trabajos que abordan problemáticas centrales de la planificación urbana en contextos de incertidumbre. Rita Grandinetti y Patricia Nari en “Ciudades latinoamericanas: la necesidad de ser capaces de gestionar una nueva agenda urbana” nos invitan a repensar lo que ya se había dado por definido en materia de políticas públicas y de gestión de las ciudades. Sus reflexiones articulan tres cuestiones que no siempre se analizan integralmente: políticas públicas, agendas locales y capacidades técnicas. En este estado de pandemia, la desigualdad urbana quedó más expuesta y demuestra ser un tema eminentemente de carácter estructural. De ahí que, en los países latinoamericanos donde una de cada cinco personas vive en asentamientos informales, resulte irónica la consigna *quedate en casa, lavate las manos y aislate cuando tengas síntomas*. La pobreza es síntesis de todas las carencias que regis-

tramos en cuanto a infraestructuras básicas y, particularmente, en cuanto a condiciones de habitabilidad dignas. En sus reflexiones, las autoras enuncian la necesidad de prestar atención detenidamente a los nuevos requerimientos que también forman parte del *derecho a la ciudad*; en particular, el de la conectividad, teniendo en cuenta que, en América Latina, más de un tercio de la población no cuenta, ya comenzada la tercera década del siglo XXI, con acceso a los servicios de Internet. Esto es, no hay posibilidades de acceder a la educación virtual como tampoco al teletrabajo. Dentro de estas situaciones de inequidad en la que vive gran parte de la población, resulta más que necesario poner el foco nuevamente en las capacidades con las que se cuenta para incorporar los temas presentes (urgentes) en las agendas locales. La pandemia y los distintos grados de la cuarentena pusieron a prueba la resiliencia de las organizaciones públicas. Queda mucho por hacer todavía, en particular en lo que se refiere a la gestión del hábitat.

En “Ambiente y bienestar social en la ciudad: Experiencias y renovados desafíos para las estrategias urbanas”, Javier Fedele analiza las condiciones actuales de las ciudades en tanto sistemas complejos territoriales que relacionan “el cambio climático y la inequidades sociales”, resaltando las consecuencias en el terreno social de la crisis sanitaria global que generó el COVID-19 y cuestionando la falta de una planificación urbana vinculada seriamente con los sistemas ambientales y sus dinámicas biológicas. Destaca que esto genera diversas tensiones entre planificación y sustentabilidad, llevando a una situación crítica a los ecosistemas territoriales, que es necesario ponderar de algún modo para poder posteriormente actuar. La aplicación de modelos de desarrollo como el que presenta puede ayudar. Esto lleva a intentar la búsqueda del equilibrio de políticas y acciones sectoriales (ambientales y sociales), en función de soluciones locales que se podrían realizar a partir de interpretar sus condiciones particulares, ya que no habría una solución universal, aunque existan parámetros generales.

En el artículo denominado “La dinámica económica del uso de la bicicleta y su impacto en el desarrollo sostenible”, Isela Valdéz Sánchez y Esperanza Pérez Dávila nos acercan al tema de la movilidad urbana en una gran metrópolis como Ciudad de México, mediante un análisis referido al uso de la bicicleta no solo como medio de transporte particular, sino como un medio para trabajar. Uso que, a pesar de las limitaciones que presenta en un contexto urbano de ese tipo, venía incrementándose y que cobra mayor valor en la actual crisis sanitaria, por haberse multiplicado el reparto a domicilio y por la necesidad de disminuir el uso del transporte público de pasajeros para prevenir los contagios. El trabajo indaga sobre el impacto de la bicicleta para el desarrollo sostenible (virtudes o ventajas y condiciones necesarias para impulsar su uso), deteniéndose en la situa-

ción particular de Ciudad de México respecto del sistema de transporte en general y de la bicicleta para la distribución de mercancías a domicilio, en particular. Hace énfasis en su integración a la dinámica económica de la ciudad con la ayuda de las aplicaciones móviles, destacando las deficiencias que presentan las políticas públicas específicas. Con el trabajo “Soberanía alimentaria del campo y seguridad alimentaria de la ciudad en el Gran Confinamiento mundial”, Abdiel Hernández Mendoza nos muestra la relación cada vez más cercana y confrontativa que se está dando entre ambos temas, vinculados respectivamente con la producción y el consumo, con fuertes implicancias de orden social, ambiental y de política pública. Su reflexión parte de entender que la crisis sanitaria del COVID-19 evidenció fuertemente que, en la cuestión alimentaria, la materialidad no puede ser sustituible por lo digital y abstracto. También, a partir del caso de Ciudad de México, indaga sobre las mutaciones provocadas por la pandemia en cuanto a las formas ciudadinas de obtención de alimentos, y su contraparte, las formas en que los productores realizaron la distribución de sus productos (destacando algunas paradojas) y cómo las relaciones de poder generadas en el binomio campo-ciudad se inclinaron a favor de esta última. Por otra parte, explicita por qué considera que las políticas de seguridad contra el hambre quedaron entrampadas en las directrices definidas desde la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que presentan claras inconsistencias.

En la sección Ensayos incluimos un trabajo denominado “Problemas y desafíos de la localidad de Kennedy, Bogotá, Colombia” que retoma la problemática del abastecimiento alimentario desde la óptica de un gobierno local que debe administrar y resolver los efectos que se han producido sobre su población, por la especialización y centralización territorial de estos usos complejos de carácter metropolitano. La debilidad que muestran las localidades en las que se emplazan las grandes centrales de abasto, sobre todo las ubicadas en áreas de gran vulnerabilidad social, en un contexto de incertidumbre y ante circunstancias como la emergencia sanitaria actual, obligan a repensar los modos en que se desarrollan estas actividades en las grandes metrópolis para evitar no solo la proliferación de contagios, sino también el colapso del sistema de distribución alimentaria. Una adecuada planificación en este sentido resulta de gran relevancia porque se debe garantizar la provisión de alimentos en las diversas escalas, desde lo local hasta lo nacional, y al mismo tiempo, se debe asegurar que las ayudas lleguen a todos los que la necesitan. La alcaldesa Agudelo Hernández reflexiona sobre los problemas evidenciados en la crisis sanitaria, sobre las formas de resolverlos o mitigarlos, así como sobre las fortalezas que pueden contribuir a ello, en el corto plazo y también en el largo plazo.

Por último, en el Archivo de Obras presentamos el relato gráfico de los edificios del ex Batallón de Comunicaciones 121 que, desde 2013, alojan al Polo Tecnológico Rosario o Zona i. Rescatamos este conjunto de fuerte valor patrimonial, para destacar la recuperación de una pieza urbana estratégica que, mediante un proyecto urbano integral y multifuncional, modifica su histórica condición de isla o recinto cerrado y evidencia que las actividades tecnológicas e innovadoras pueden entablar una buena relación con la ciudad y plantear una articulación con el barrio al que resignifica y jerarquiza, adaptándose mejor a las restricciones actuales que un gran edificio único. Surge como una experiencia colaborativa, además, de contar con una coordinación multiactoral poco usual, que asoció el mundo empresarial con el académico y el Estado, se caracteriza por su carácter multiescalar, ya que se emplaza en un área con fuerte identidad barrial, pero incluye usos de alcance metropolitano y regional. Seleccionamos dos pabellones rehabilitados como oficinas y servicios comunes para los emprendedores, las Naves 1 y 2, y un pequeño edificio de servicio convertido en el bar del complejo, fueron proyectados por el Gobierno de la Provincia de Santa Fe, propietario del predio, en acuerdo con las empresas, y desarrollados por la Constructora De Paoli & Trosce, mediante licitación pública. Presentamos los geometrales y una perspectiva redibujados por Lara Pendino y María Laura Valerio, a partir de material suministrado por la Unidad de Proyectos Especiales de la provincia, acompañados con fotografías de Walter Salcedo. ●



Conferencias sobre higiene pública (Selección)

Guillermo Rawson

Selección por Oscar Bragos (Universidad Nacional de Rosario, Argentina) y Silvina Pontoni (Universidad Nacional de Rosario, Argentina)

Los efectos de la pandemia en el 2020 pusieron en un lugar destacado la preocupación por la salud de la población asociada a sus condiciones de vida en la ciudad (vivienda, saneamiento, espacios públicos, movilidad, entre otros). En el debate acerca de la relación entre salud y ciudad se remitió en más de una oportunidad a los higienistas del siglo XIX y a sus propuestas para mejorar las condiciones de vida de la población en las ciudades, en particular de la población pobre. Por tal motivo, en la sección **Reflexiones de Maestros**, nos permitimos recordar a los higienistas argentinos, de destacable actuación en los ámbitos de la función pública, la academia y la medicina (Guillermo Rawson, Pedro Mallo, Eduardo Wilde, Emilio Coni, José Penna, José M. Ramos Mejía, entre los más destacados). Concretamente, recordamos a Guillermo Rawson, considerado el padre del higienismo argentino, rescatando conferencias publicadas

en 1876 por la editorial Donnamette & Hattu de París bajo el título de *Conferencias sobre Higiene Pública dadas en la Facultad de Medicina de Buenos Aires por el Dr. D. Guillermo Rawson (1874)*. Algunas ya habían sido publicadas en el entonces recientemente fundado periódico *La Libertad (1873)*, continuidad que quedó suspendida como consecuencia de la llamada Revolución de Septiembre. En este ciclo de conferencias dictadas a lo largo de un año, Rawson expone sus ideas acerca del origen de este pensamiento sobre la salud y la ciudad, **los modos más apropiados** para construir la **ciudad** (anchos de calles, altura y orientación de la edificación, densidades, parques públicos, ubicación de establecimientos de salud, infraestructuras básicas, etc.). Un relato intenso, apasionado y crudo que, a veces, puede resultar escatológico. En esas conferencias, Rawson da cuenta de realizaciones en algunas ciudades a las cuales

les atribuye una veloz mejora en las expectativas de vida de la población (desagües cloacales, distribución de agua potable, baños en los edificios de vivienda). Su preocupación por el miasma -el aire fétido que, según se entendía, transportaba las pestes-, se traduce en la insistencia de contar con amplias avenidas que permitan una rápida evacuación de los aires malsanos. Pero, por sobre todo, pone el tema de la propagación de las enfermedades donde tenía que estar: en la condición de pobreza en que vive la población, tal como ya lo había hecho Johann Peter Franck en 1790 en su libro *Popolorum miseria, morborum genitrix* (La miseria del pueblo, madre de las enfermedades). Y en ese sentido, destaca el estrecho vínculo que existe entre la higiene pública y la economía política, **como** ciencias solidarias.

Oscar Bragos y Silvina Pontoni

» **Conferencia I. Sobre la higiene pública.**
Sumario: Importancia de la higiene pública. Consideraciones teórico-prácticas sobre este asunto.

La higiene pública debe despertar la más profunda atención, no solo en el médico que, ocupándose más especialmente de combatir las enfermedades desarrolladas en el organismo, no debe olvidar este importante medio profiláctico de una gran parte de las dolencias, sino que también debe interesar sobremedida a todos los que, provistos de ciertos conocimientos indispensables, están en aptitud de prestar servicios de alta importancia a su país, aconsejando a los encargados de la administración pública medidas saludables sobre saneamiento de ciudades y, en general, sobre higiene de todo el territorio. La ciudad de Buenos Aires, que tomaremos como modelo en nuestros estudios sobre higiene pública, dará a nuestra observación

los elementos más evidenciados de que sus fundadores no tuvieron suficiente previsión para hacerla un centro saludable, es decir, nos revelará a todas luces que la higiene, ese importante ramo del saber humano, era muy negligido por los que primero la poblaron. Sus calles tan estrechas que impiden la circulación amplia y libre del aire atmosférico, es el inconveniente que a primera vista se presenta al ojo del observador; inconveniente tanto más incomprensible y deplorable, si se tiene en cuenta la inmensa extensión de nuestro territorio. Son pulmones demasiado pequeños que necesariamente amenazan asfixiar a la sociedad bonaerense. Si dirigimos nuestras miradas a la Europa, foco de luz y espejo de la civilización, observaremos que la ignorancia, o más bien dicho, el desprecio por los preceptos higiénicos, no ha sido tan solo peculiar a los fundadores de Buenos Aires. Hay muchas ciudades cuya organización mate-

rial revela poca previsión de parte de los que primero las poblaron. Pero sucede allí lo que desgraciadamente no sucede entre nosotros, y es: que los conocimientos teórico-prácticos, en este punto como en otros, merecen una atención decidida por parte de los hombres encargados de la administración, y se llevan a cabo reformas colosales que, si bien cuestan ingentes sumas de dinero a la población, encuentra esta en cambio el beneficio impagable de la salud, es decir, de la prolongación de la vida. Londres, ciudad de cuatro millones de habitantes, entre los que se cuentan como un millón de pobres, es un modelo de la aplicación práctica de los principios científicos tendientes a mejorar las condiciones vitales de los individuos. Londres, que hasta hace poco tiempo era una ciudad insalubre por sus calles estrechas, por sus numerosos habitantes, por el pauperismo que, como se comprende, es uno de los manantiales de donde brota la muerte, ha dado un paso



Figura 1. La ciudad de Rosario a mediados del siglo XIX: Muelle de Castellanos. Fuente: Álbum de Recuerdos del Rosario de Santa Fe Georges H. Alfeld 1866. Colección Wladimir Mikielievich. Archivo Fotográfico Museo de la Ciudad. | Figura 2. La ciudad de Rosario a mediados del siglo XIX: Farmacia del Aguila, calle Puerto entre Córdoba y Rioja. Fuente: Álbum de Recuerdos del Rosario de Santa Fe Georges H. Alfeld 1866. Colección Wladimir Mikielievich. Archivo Fotográfico Museo de la Ciudad.

muy hacia adelante en el sentido de la higiene. Anteriormente, se había comprobado por las estadísticas que la vida media de sus habitantes era de 26 años.

Hoy, merced al dinero invertido para hacer prácticos los principios de la higiene, la vida media es de 36 años. ¡Diez años de vida ganados por la ciencia! La mortalidad no es la misma en todas las ciudades, porque la higiene es más atendida en unas que en otras.

Así, Londres acusa una mortalidad anual de 1 por 41, Buenos Aires 1 por 38 y Valparaíso 1 por 19. Esta última es una cifra asombrosa que no se encuentra ni en Constantinopla, ciudad eminentemente insalubre.

La ciudad de Milán, entre otras, ha mejorado mucho sus condiciones higiénicas, invirtiendo sus habitantes inmensas cantidades de dinero para poner en práctica los dictados de la ciencia. Los que negligén a la higiene se equivocan hasta del punto de vista económico.

En Buenos Aires, por ejemplo, las pésimas condiciones higiénicas en que se encontraba en el año 1871, fueron causa de que la epidemia de fiebre amarilla hiciese, 17.000 víctimas, pudiendo quizás no haber alcanzado esa cifra sino a 2.000 en otras circunstancias. Ahora bien, se ha calculado que cada individuo representa

1.000 pesos fuertes; lo que da una pérdida de 15.000.000 de pesos fuertes; cantidad más que suficiente para sanear la ciudad y evitar el luto y el dolor en el seno de las familias.

La ciencia moderna posee grandes secretos entre los cuales se encuentra el siguiente: hasta hace poco tiempo se hubiese considerado como loco al que hubiese dicho que el hombre podía a voluntad determinar la lluvia en tal o cual paraje, porque parecía que nada había más libre e independiente que el aire atmosférico. Sin embargo, se ha comprobado hasta la evidencia que la existencia de bosques o plantaciones determina la lluvia en los parajes donde estos se encuentran.

Así, vemos que los Estados Unidos, que tienen tantas millas de ríos navegables en su territorio, se ven alimentados regularmente con la lluvia. Y esto ¿por qué? Porque las inmensas secas que existen al Norte y al Oeste ejercen sobre las aguas, que se evaporan del Atlántico y del Pacífico, una atracción prodigiosa que las precipitan sobre las tierras y sobre los ríos bajo la forma de una lluvia copiosa.

Esto, que ha constatado la experiencia se ha evidenciado por el hecho siguiente: todos saben que la madera es uno de los artículos de más consumo de los Estados Unidos. Esta ma-

dera se obtenía arrasando progresivamente los bosques. De allí resultó que la lluvia escasease y como consecuencia que los pequeños ríos se fuesen secando, amenazando con la innavegabilidad a todas las banderas del mundo. De allí resultó una cuestión internacional, la que dio por resultado un arreglo, mediante el cual se comprometieron los norteamericanos a cuidar que los árboles cortados dejasen en la tierra troncos con retoños que formasen nuevos árboles.

La higiene pública se refiere, no solamente a las ciudades, sino también a la campaña. Además, nuestra riqueza como país comercial reside principalmente en la campaña por la cría del ganado.

La seca es el peor enemigo de los hacendados. En estos últimos tiempos ha sido terrible, ocasionando la pérdida de millones de animales que se han muerto por falta de alimento, lo que quiere decir por falta de agua.

¿Qué útil sería, pues, aumentar con la ciencia nuestros medios de riqueza, propagando la conveniencia de la plantación de bosques en los sitios más adecuados, para que estos dieran por resultado la fertilidad de los campos y el progreso de la hacienda!

La lluvia puede, pues, determinarse a voluntad,



Figura 3. La ciudad de Rosario a mediados del siglo XIX: Mercado y plaza del mercado desde calles Puerto y San Luis. Fuente: Álbum de Recuerdos del Rosario de Santa Fe Georges H. Alfeld 1866. Colección Wladimir Mikielievich. Archivo Fotográfico Museo de la Ciudad.

no en un momento dado, pero sí con cierta frecuencia benéfica para todos.

A medida que vayamos estudiando la higiene nos iremos convenciendo de su alta importancia. Las ideas que ligeramente hemos expuesto en esta conferencia nos permiten entrever su inmensa utilidad. [...]

» Conferencia II.

Sumario: Origen de la higiene. Su objeto. Imperfección de este arte. Causas modificatorias de la salud.

La higiene es tan antigua como el hombre. Es, a nuestro juicio, un instinto animal como el instinto del hambre, de la sed, etc. Si suponemos a un hombre aislado en el mundo, lo veremos valerse de los elementos que la naturaleza pone a su alcance para luchar con las circunstancias que amenazan su vida, por el instinto que se dice de conservación, y que podría denominarse instinto de la higiene.

El luchará contra la inclemencia del frío, poniéndose a la acción benéfica del sol; evitará la lluvia, amparándose bajo su choza, etc. Pero estos elementos de lucha no siempre le darán la victoria contra las circunstancias naturales que le rodean mortificándolo. Está reservado a la ciencia el luchar con más ventaja contra los

inconvenientes naturales.

Por el estudio de las leyes de la naturaleza con aplicación a la salud humana, es decir, por el estudio de la higiene, conseguirá vivir más largo tiempo.

Mas la higiene, como todas las ciencias humanas, es imperfecta y solo alcanza a prolongar la vida media de la humanidad.

El arte de prolongar indefinidamente la vida ni siquiera lo han soñado los sabios, y esto porque se han convencido muy fácilmente de la imperfección de la ciencia. Si esta fuera completa, teóricamente se concebiría la duración perdurable de la vida humana, porque entonces el hombre conocedor de todo aquello que concurre a mortificarle aún de las causas más sutiles de enfermedad, las apartaría de sí, viviría indefinidamente. Sin embargo, creemos nosotros, que aún en este caso, en la vida práctica se negligiría esta higiene perfecta, por mil circunstancias sociales e individuales, que imposibilitarían moralmente al hombre la aplicación de estos principios. Lo que nadie debe poner en duda es que, si los conocimientos naturales fuesen perfectos, la duración indefinida de la vida dejaría de ser una imposibilidad absoluta. Y es providencial que el hombre no alcance la perfectibilidad en este sentido, porque esto

que no es sino paradoja, daría por resultado una aglomeración de gente tal, que haría detestable esta vida tan largo tiempo conservada. Un sabio matemático ha calculado que, si se supiese que durante tres mil años no muriese ningún ser humano, la cantidad que habría de estos al cabo de dicho tiempo llenaría completamente la superficie de la tierra, ocupando cada uno un espacio de 2 pies cuadrados, teniendo cada uno dos individuos sobre sus hombros.

Dejamos a las consideraciones del lector los inconvenientes que este estado de cosas traería consigo, como la limitación de los movimientos, la desaparición de los vegetales y animales, etc. El objeto de la higiene no es otro que el de prolongar con comodidad la vida media de los hombres; y para nosotros, los habitantes de Buenos Aires, obtener lo que han obtenido los habitantes de Londres, los habitantes de Milán y otras ciudades higiénicas: 10 años más de vida.

En muchos países de Europa, el clima y sobre todo la higiene son causa de su aumento considerable en población; aumento considerable que trae por resultado la escasez de los medios para ganarse la subsistencia. De ahí el que acudan a nuestras playas para cavar tierra de nuestras inmensas campiñas. La higiene europea es,

pues uno de los secretos de la inmigración. Dijimos anteriormente que el hombre nace con el instinto de la higiene; pero sabemos también que el hombre no nace para vivir en el aislamiento. Por ley natural e instintiva también, forma primero la familia, enseguida la aldea, la ciudad, la nación, la humanidad con sus lazos de solidaridad inquebrantables; y esto como vamos a ver, tiene sus inconvenientes bajo el punto de vista higiénico; inconvenientes que como también veremos se pueden suavizar muchísimo.

Si suponemos a un individuo respirando la atmósfera de un cuarto con cierta ventilación, veremos que puede vivir en él sin perjudicar su salud. No sucederá lo mismo si se suponen 20 o 30, porque al cabo de algún tiempo, la atmósfera, cargada de ácido carbónico y de materias orgánicas exhaladas por dichos individuos, se hará nociva para la salud.

Eso es lo que pasa, en mayor escala en una ciudad por las aglomeraciones de casas y de individuos, por los excrementos, por la basura, por las aguas de consumo, etc., que dan a la atmósfera un recargo en las proporciones de ácido carbónico, materias orgánicas, amoníaco, hidrógeno sulfurado, etc., sustancias eminentemente nocivas.

Estos inconvenientes, que no los tiene el individuo aislado viviendo en los campos, los tiene pues el individuo viviendo en sociedad. Pero las inteligencias de los individuos que viven en sociedad proveen los medios de luchar contra estos inconvenientes.

La higiene y el estudio de las ciencias físico-matemáticas, están destinados a atemperar en lo posible esta inclemencia de la naturaleza: y si bien es cierto que jamás se allanarán de un modo completo las molestias físicas que trae consigo la asociación de hombres, y que nunca una sociedad, por más higiénica que sea, se podrá comparar a la campaña; sin embargo, bien se pueden sacrificar algunos

años de vida casi animal a los grandes beneficios que trae la sociedad, a saber: el progreso y el desarrollo de las facultades del alma. En el estudio detallado que vamos a emprender sobre la higiene, tal vez no tengamos tiempo de tomar en cuenta las circunstancias diversas que modifican la salud. Como quiera que sea estas han sido divididas, por la generalidad de los autores, en 5 clases y son las siguientes: 1ª *circumfusa*, es decir todo aquello que nos rodea fatalmente, ocupando aquí el primer rango el aire atmosférico; 2ª *ingesta*, es decir las sustancias introducidas voluntariamente al estómago, o sea los alimentos; 3ª *aplicata*, o sea todo aquello que voluntariamente ponemos en contacto con nuestro cuerpo, como el vestido, el agua, los aceites, etc.; 4ª *gesta*, o sea todo lo que puede estar comprendido en esta idea: contracción de los músculos de la vida animal; 5ª *percepta*, o sea todas aquellas causas que dependiendo de nuestra voluntad de aceptarlas o rechazarlas, impresionan a nuestros sentidos. Algunos autores de higiene agregan a estas 5 causas modificadoras de la salud, la *excreta*. Nosotros creemos que esta no tiene razón de ser, pues está refundida en la *circumfusa*.

» Conferencia XXXVI. De los hospitales.

Sumario: Origen de los hospitales. El pauperismo. Razones por las que la sociedad concurre a mitigar esta calamidad. Situación de los hospitales. Hospitales-barracas inventados por los norteamericanos durante la guerra civil. La ventilación como base para la salubridad de estos establecimientos. Relación íntima entre la higiene pública y la economía política.

Los hospitales son establecimientos o casas en donde se presta auxilio a los enfermos pobres. No nos detendremos en considerar la historia de los hospitales, por ser este un estudio largo, vago, y no pertinente a un curso de higiene. Ocupémonos sí, de algo más importante, como

es, indagar el origen de esta clase de institución, buscándolo allí en las miserias humanas, y, más tarde también, en las leyes de la ciencia. Hemos hablado, en otra ocasión, del pauperismo, y hemos dicho que, de los países civilizados, Inglaterra es la que más padece de esta llaga social. Indaguemos sus causas. Antiguamente, la propiedad territorial de la Inglaterra se hallaba dividida o en poder de 243.000 propietarios. Poco a poco, fue produciéndose la absorción, y la propiedad quedó en manos de solo 33.000 individuos. De manera que 210.000 propietarios quedaron desposeídos de sus bienes raíces.

Para comprender fundamentalmente este fenómeno, fijémonos bien en este principio de la economía política: allí donde la demanda de trabajo se armonice con el número de trabajadores, no puede haber pobreza; esta es una excepción, como en el caso de un individuo que se enferma, y no puede, por medio del trabajo, suministrar socorro a su familia, la cual cae en la indigencia; como en el caso de un individuo arrastrado por las pasiones o presa de algún vicio arraigado, etc.; pero cuando la demanda es poca y el número de trabajadores es muy considerable, sobreviene la explotación del que se encuentra en condiciones de dar trabajo; pues, si un individuo, en épocas normales, gana 8 chelines por semana, en épocas especiales, es decir, en las que se refieren al segundo caso de que hablamos, no se le ofrecerán, por ejemplo, sino 2 chelines en premio de su trabajo.

De este modo, empieza a establecerse el desequilibrio social. El que trabaja, ganando poco, no puede *ahorrar*, y se halla colocado, así, en la pendiente de la miseria; el que da trabajo, puede *ahorrar* mucho, y marcha por la vía de la opulencia.

¡Hasta qué punto ha llegado en Inglaterra esta triste distinción!

Allí 33.000 individuos o, mejor dicho, 33.000 familias son dueñas de casi toda la tierra in-

glesa, debido a la suerte, a la casualidad, a la fortuna; y esta última palabra es la que con propiedad se aplica a los individuos ricos. “Es un hombre de fortuna”, se dice, y esto porque, efectivamente, depende de su fortuna, de su suerte el que, empleando el mismo esfuerzo que otros en el sentido de adquirir riqueza, sea mucho más rico que ellos.

Desde veinticinco años a esta parte se viene reaccionando en Inglaterra, contra esta calamidad social, debida, en gran parte, a la suerte, quizás a la legislación, como también a otras causas, y se vienen gastando anualmente, 8 o 10 millones de libras esterlinas, para subvenir a las necesidades más apremiantes de la clase pobre.

De manera que, una parte de lo que el rico, el propietario, ha ido recibiendo, absorbiendo, desposeyendo (proceso que ha originado el pauperismo) con la mano derecha, y guardándolo en su bolsillo, ha tenido que sacarlo con la mano izquierda para dar al pobre alimento, vestido y habitación.

¿Por qué?

Por tres razones: la primera, por el interés, de conservar el orden social, pues el hambre haría disimulables los mayores excesos, y, disimulables o no, ellos se producirían inevitablemente. No teniendo qué comer, los pobres se sublevarían, se entregarían al robo, y ¿quién sabe? al asesinato.

La segunda razón, no ya subjetiva y egoísta, como es la anterior, emana de los sentimientos religiosos y filantrópicos.

La tercera, que consulta los intereses generales, está fundada en la relación íntima que tiene el pauperismo con la higiene.

La pobreza es una de las causas poderosas de enfermedad; ya lo hemos dicho, y lo repetimos. Tres circunstancias, principalmente, hacen al pobre enfermizo: 1ª la escasez y la mala calidad de su alimento; 2ª sus vestidos, que no pueden ajustarse, como debieran, ni al rigor de las estaciones, ni a la limpieza que recla-



Figura 4. La ciudad de Rosario a mediados del siglo XIX: Vista hacia el oeste de la esquina de calles Córdoba y Comercio. Fuente: Álbum de Recuerdos del Rosario de Santa Fe Georges H. Alfred 1866. Colección Wladimir Mikielievich. Archivo Fotográfico Museo de la Ciudad.

ma la higiene; 3ª su habitación, que ha de ser fatalmente malsana.

La última razón que explica el gran desembolso verificado anualmente por Inglaterra, no solo tiene en cuenta la buena higiene de la clase pobre, con independencia de la clase rica; no, como antes hemos dicho, ella consulta los intereses generales: porque, dejando al pobrerío en sus condiciones miserables; se atenta, no tan solo, a la buena salud de esta clase desgraciada, sino también a la de los que viven en los palacios, pisando el raso, adornando su cuerpo con delicadísimas telas, y aspirando el aroma que se desprende de los pebeteros.

El pauperismo es una gran fuente de infección atmosférica.

¿Cómo tiene tal acción?

Creemos innecesario decirlo. Basta figurarse con la imaginación el cuartujo, el sótano donde viven adocenados los indigentes, faltos de calor y de luz, sin cama ni ropa para cubrirse las carnes, sin alimento suficiente para reparar las pérdidas que continuamente experimenta el organismo humano, rodeados de las inmundicias que

ellos mismos diariamente producen; basta figurarse el incalculable número de viviendas en estas condiciones que posee la ciudad de Londres, por ejemplo, para comprender muy fácilmente cómo tanto foco de miasmas y de gases, en presencia de la atmósfera, la afectarán y cómo esta, verdadera demócrata (como lo es toda la naturaleza física, quedando la aristocracia y la insolencia para lo que podría llamarse una aberración del espíritu humano), sirviendo de vehículo, llevará el veneno mortífero, la causa de enfermedad, desde el maremágnum de inmundicias donde se revuelve el pobre hasta los regios salones donde mora el acaudalado propietario.

El pobre es pues un ser que vive muy amenazado por las enfermedades, y como no tiene recursos para combatirlas, la sociedad debe proveer a este fin.

¿De qué manera?

Dos cuestiones se han presentado: 1ª que los pobres recibiesen en sus propias habitaciones el auxilio de la ciencia; 2ª que se estableciesen casas especiales con este objeto.

La primera es un absurdo; porque las circuns-

tancias que rodean al enfermo harían ineficaces los mejores cuidados.

La idea de la institución de los hospitales es la que ha prevalecido. Ellos aparecieron con el cristianismo, por lo cual son una institución cristiana; aceptada más tarde por los progresos de la higiene.

Ahora bien, ¿debe el pobre enfermo acudir a estas casas de caridad, en busca del consejo y del remedio? Esto lo podrían hacer solamente algunos enfermos, pero los más se hallarían imposibilitados, por la naturaleza de sus males, que les impediría exponerse a la acción meteórica, o porque se encontrasen inhábiles para la locomoción.

Luego, pues, ha sido necesario arreglar los hospitales de manera de recibir y contener, por un tiempo indeterminado, a los enfermos pobres, para que estos disfruten allí de los recursos que tal vez han de curar sus dolencias.

Dejando, por el momento, a un lado la cuestión de cómo debe ser el organismo de un hospital, para tratarla después con alguna detención, vamos inmediatamente a ocuparnos de un asunto muy esencial e importante, a saber: ¿cuál ha de ser su *situación*?

Hace algunos años abrigábamos nosotros la creencia de que el hospital debía estar situado allí donde hubiese más pobreza; en el interior mismo de las ciudades. Porque, nos decíamos, es natural buscar la comodidad del pobre enfermo. Pero, luego que estudiamos detenidamente esta cuestión, hemos variado, por completo, en nuestro modo de pensar. He aquí las razones:

El hospital es un establecimiento insalubre de primera clase. Nadie lo pondrá en duda, y no creemos necesario exponer los motivos por los cuales es así considerado. De manera que no conviene al resto social tenerlo en el interior de la ciudad.

Tampoco y aún menos conviene a los enfermos de un hospital, estar respirando una atmósfera urbana que siempre es viciosa, y que lo será mu-



Figura 5. Vehículos que circulaban durante la epidemia de 1871 en Buenos Aires. Fuente: Pigna, F. (s.f.) Primeros casos de la Fiebre Amarilla en Buenos Aires. Recuperado de <https://www.elhistoriador.com.ar/primeros-casos-de-la-fiebre-amari-lla-en-buenos-aires/>

cho más para ellos, debilitados por sus males, y viviendo en un medio de difícil salubricación.

Los hospitales deben ser pues extra-urbanos, como los cementerios, y aquellos con mayor razón que estos últimos, según acabamos de verlo. El argumento que oponen los que piensan de distinto modo está fundado en la gran distancia que debe hacerse recorrer a los enfermos, incompatible con sus afecciones.

Es claro que, si se habían de transportar los enfermos, como hoy se verifica, en coches, por sobre un pésimo empedrado (muchos llegan muertos al hospital, tal vez por causa de las trepidaciones del carruaje), no convendría situar el hospital extra-muros; pero si se pensase que se podría establecer un tramway, con el objeto expreso de conducir los enfermos; tramway que tuviese sus camas, su ventilación conveniente, que fuese, en pocas palabras, un pequeño hospital, ¿cuánta diferencia! Los enfermos serían conducidos suavemente hacia el paraje designado por la ciencia, sin que, entonces, presentase ningún inconveniente la distancia, por grande que ella fuese.

A propósito de las trepidaciones, cuyas consecuencias deben sobrellevar más que nadie los

enfermos que son conducidos al hospital, vamos a referir un hecho que puede servir para dar una idea de lo que sucederá frecuentemente en estos casos:

Durante la última epidemia de cólera fuimos, un día, a visitar el Lazareto del Buen Pastor. A nuestro regreso, veníamos por la calle de Belgrano, y nos encontramos con un coche de plaza que conducía dos coléricos, los cuales iban sentados en el asiento posterior del vehículo. Este, cuando las circunstancias lo permitían, giraba sus ruedas sobre los rieles que existen en dicha calle, mas cuando aparecía el tramway o por otra causa, abandonaba tan suave marcha y se lanzaba sobre el accidentado pavimento, dando enormes barquinazos. En el momento en que nosotros vimos a este coche fue en una de aquellas trepidaciones, pero entonces tan fuertemente producida, que hizo dar a uno de los enfermos un salto, cayendo este ¡quién sabe cómo! en el interior mismo del carruaje... ¡Tal vez llegó muerto al Lazareto!

Volviendo al sistema de establecer hospitales extra-urbanos, en relación directa con vehículos cómodos y expresos, apuntaremos la conveniencia que habría de perfeccionar este

mismo sistema por medio de las habilitaciones de una o más *casas de estación*, con el objeto de que los enfermos muy graves o los que se presentasen a altas horas en la noche, recibiesen inmediatamente los cuidados indispensables al buen éxito de su curación.

En los Estados Unidos se ha adoptado, con mucha generalidad, el sistema de los hospitales extra-urbanos. Lo mismo en algunas ciudades de Alemania, entre las que se cuenta la progresista Leipzig.

Durante la guerra civil en los Estados Unidos, se vieron los norteamericanos conducidos a inventar un sistema de hospitales militares, como hasta entonces no se habían construido en el mundo.

La confección de estos hospitales debía, según ellos, responder a este principio de la ciencia: de nada sirven todas las mejores condiciones higiénicas de una sala de enfermos, si la *ventilación* falta; así como, se tiene mucho adelantado, si en una sala de enfermos existe una buena ventilación.

El mecanismo de que se valieron los norteamericanos es muy sencillo, y da los buenos resultados que de él deben esperarse.

Aunque nos hemos de ocupar de su estudio detenido en alguna de las conferencias subsiguientes, no queremos terminar esta, sin hacer de él una ligera reseña.

Esta descripción nos preparará al estudio detallado del organismo, es decir, de los elementos constitutivos de un buen hospital. Todo el secreto de la buena ventilación obtenida en los hospitales-barracas (así llamados a los que inventaron los norteamericanos durante la guerra), estriba en la disposición y condiciones de los techos y ventanas.

El techo de cada sala, formado, por dos láminas concurrentes, en ángulo diedro obtuso, no ajusta perfectamente en las paredes laterales de la sala, sino que, por el contrario, hay, entre estas y las láminas del techo, un espacio o una luz por

donde debe salir afuera el aire calentado e infecto de la atmósfera interior. El aire más puro y fresco del exterior penetrará en la sala por la abertura de las ventanas que, para el efecto, serán construidas desde una altura regular de la pared hasta casi la superficie del suelo.

Indudablemente este sistema de ventilación, tan sencillo y tan eficaz, se funda en el experimento de Franklin, que mencionamos al ocuparnos de las corrientes aéreas. Si en una puerta o pared de una habitación cerrada, en la que se encuentren varios individuos, practicamos tres agujeros: uno en la parte inferior, otro en el centro, y otro en la parte superior, y si aplicamos a estos tres orificios, sucesivamente, de abajo hacia arriba, la llama de una vela, notaremos que, dicha llama tomará una dirección lateral de fuera hacia adentro, después permanecerá más o menos vertical, es decir, que no se desviará de su dirección normal, y, por fin, que la desviación se verificará de dentro hacia afuera.

El aire calentado de la sala de enfermos tenderá, pues, a subir y a escapar por las aberturas superiores, y el aire más denso, más puro y más fresco, penetrará por la porción inferior de las ventanas a ocupar el vacío que el primero va dejando.

Con el objeto de que esta última parte del proceso ventilatorio se lleve a efecto con regularidad y eficacia, es que se ha aconsejado el que las ventanas de un hospital, lleguen hasta muy cerca de la superficie *de su suelo*.

La gran solidaridad que existe entre todas las ciencias nos ha llevado, al principio de esta conferencia como en algunas anteriores, a emitir ideas que podrán, a primera vista parecer del resorte exclusivo de la ciencia económica. La higiene pública y la economía política se dan la mano, y se oprimen entre sí tan fuertemente que, cuanto con más empeño se las mira, tanto más confundidas y aunadas se las ve.

Con el dinero o con su equivalente el trabajo, es preciso destruir todo lo que entorpece las

funciones normales en la vida de los individuos, en otros términos: con el dinero se hace la higiene de los pueblos. También con la higiene de los pueblos, se consigue la economía y se labra la riqueza.

Ampliando aun más estas ideas, podemos decir que la higiene pública adelanta por el concurso de todas las ciencias (hasta la moral le presta su valioso auxilio); estas y la felicidad práctica de la humanidad reciben, a su vez, el impulso saludable de la higiene.

La *filosofía* que debe presidir a todos estos estudios y a sus aplicaciones, es lo que garantizará el asociado progreso científico. ●

La presente transcripción a cargo de los editores modifica el texto original a fin de adecuarlo a las actuales reglas ortográficas. Las imágenes que acompañan al artículo fueron agregadas ya que el libro de 1874 no incluye ninguna.

Las conferencias del Dr. Guillermo Rawson dictadas en 1874 fueron “extractadas, anotadas y seguidas de un apéndice por Luis C. Maglioni”, para ser publicadas en 1876. Los fragmentos del texto original que aquí se presentan fueron seleccionados de la edición: Maglioni, L. C. (1876). *Conferencias sobre Higiene Pública dadas en la Facultad de Medicina de Buenos Aires por el Dr. D Guillermo Rawson*. París, Francia: Donnamette & Hatte.

»

Baeriswyl, S.; Bragos, O. y Pontoni, S. (2021).
La ciudad como vector de vulnerabilidad. *A&P Conti-
nuidad*, 8(14), 18 - 27. doi: [https://doi.org/10.35305/
23626097v8i14.307](https://doi.org/10.35305/23626097v8i14.307)



La ciudad como vector de vulnerabilidad

Sergio Baeriswyl por Oscar Bragos y Silvina Pontoni

Recibido: 18 de marzo de 2021
Aceptado: 07 de mayo de 2021

Español

Convocamos al arquitecto y urbanista Sergio Baeriswyl por su trayectoria en materia de planificación urbana y gestión pública y por su condición de referente en Chile a la hora de repensar nuestras ciudades y territorios, especialmente, en este contexto de crisis sanitaria global. La invitación a esta conversación tuvo por objeto conocer sus apreciaciones respecto de la situación en que se encuentran las ciudades chilenas de distinta escala en la coyuntura actual, fuertemente castigadas por la emergencia del COVID-19, pero también por problemas preexistentes vinculados con riesgos ambientales y con vulnerabilidades sociales comunes a las del resto de Latinoamérica. Profundizar en el conocimiento de las propuestas concretas y de las formas de gestión participativa que condujeron a su definición, resulta un aporte invaluable con miras a aumentar la resiliencia de nuestras ciudades y a contribuir en la solución de los graves problemas que nos afectan. En esta ocasión, interesa especialmente su labor en la región del Biobío, así como la que desempeña en el marco del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano que preside actualmente, un órgano consultivo y asesor del Gobierno de Chile, integrado por representantes del sector público, del mundo privado, social, académico y gremial.

Palabras clave: regeneración urbana, microdensificación, densidad equilibrada, pandemia, vulnerabilidad.

English

We invited architect and urban planner Sergio Baeriswyl because of his career in urban planning and public management as well as his benchmark status in Chile when it comes to rethinking our cities and territories, especially in this context of global health crisis. This conversation sought to deal with his view of the present situation of different-scale Chilean cities; they are strongly scourged by not only COVID-19 emergency but also pre-existing problems related to environmental risks and social vulnerabilities common to those of the rest of Latin America. Further knowledge of the way in which specific proposals and participatory management forms were defined has become a precious contribution to the resilience improvement of our cities and the solving of the serious problems that affect us. On this occasion, both his work in the Biobío Region and his performance within the framework of the National Urban Development Council have been of particular interest. He is the current chairman of this advisory body of the Government of Chile; it is constituted by representatives of the public, private, social, academic and union sectors.

Key words: urban regeneration, microdensification, balanced density, pandemic, vulnerability.

Silvina Pontoni. Antes de conversar acerca de tu participación en el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano de Chile y los temas más vinculados con este número de nuestra revista, nos interesaría que comentaras tu trabajo previo en el Programa de Recuperación Urbana de la Ribera Norte del río Biobío y en el del Plan para la región de **Biobío**. Especialmente, sobre el tema de la participación y de la creación de un Directorio, dentro del esquema de participación ciudadana que se propone.

Sergio Baeriswyl. Creo que hay dos cosas importantes ahí: una es que he trabajado —al igual que ustedes— mucho en la elaboración de lo que nosotros llamamos *planes reguladores*, que son planes de tipo reglamentario. Y también, debo decirlo, con mucha frustración, porque uno constata que regular no es suficiente para detonar transformaciones importantes en las ciudades. Ese ejercicio me ha

llevado a la convicción que desarrollar proyectos urbanos es mucho más efectivo y transformador, algunos de ellos programados, como el proyecto de la ribera norte de Concepción, y otros forzados, como fue el caso de la reconstrucción luego del terremoto y tsunami del año 2010, donde hubo que realizar una acción de planificación de emergencia, ambos muy enriquecedores (Fig. 1 a 4).

Pero, en lo fundamental, son casos interesantes porque son acciones multidimensionales e integradas. Nuestro instrumento de planificación territorial es aún muy bidimensional; pero la realidad es mucho más compleja. Tiene que ver obviamente con los fenómenos sociales, la participación, los canales de financiamiento, las constelaciones políticas que pueden entrar en conflicto y una serie de otras variables, que no se recogen en estos instrumentos. Estas dimensiones solo aparecen en el ejercicio de las operaciones urbanas. El año 1990, cuando Chi-

le volvió a la democracia, empezamos a desarrollar los primeros ejercicios de participación ciudadana reales. Es el caso de la ribera norte en Concepción, donde había que recuperar una zona de sesenta hectáreas que tenía dos mil ochocientas familias en condiciones de informalidad y mucha precariedad (Fig. 1 y 2). Avanzar en el proyecto de recuperación fue un trabajo complejo, con las familias, con los actores públicos, pero también con el financiamiento y la ejecución de las obras. Publiqué en el año 2017 un artículo en la revista **EURE** (Baeriswyl, Salinas y Flores, 2017), que profundiza en los logros y deficiencias de este plan a veinte años de haberse iniciado. Y uno puede ver que, efectivamente, hubo logros en sus objetivos, cercanos a setenta por ciento de lo que originalmente se había planteado. Para mí eso es un éxito, conociendo otras experiencias, que están llenas de planes, proyectos y finalmente utopías. Me pareció que independiente de las



Figura 1. Ribera norte de Concepción (1999). Fotografía: Programa de Recuperación Ribera Norte, **Bíobío**, Chile. | Figura 2. Ribera norte de Concepción (2010). Fotografía: Programa de Recupe-
ración Ribera Norte, **Bíobío**, Chile.

debilidades, sigue siendo un muy buen proyec-
to, porque consolidó el esqueleto estructural
de organización. Por tanto, todo lo que des-
pués pase en los próximos años ya se ordena,
se subordina al orden, que a mí me parece que
es bastante válido hasta el día de hoy.
Mencionaste el tema del Directorio urbano,
que fue una iniciativa que pusimos en marcha
en la década de 1990, para democratizar las
decisiones de los alcaldes respecto de la ciu-
dad. Los alcaldes pueden llegar a ser pequeños
señores feudales. Tienen competencias, tienen
recursos, hacen programas y también tienen
planes políticos, que está en las reglas de jue-
go de la política. Pero en materia de ciudad a
nosotros nos parecía que había que avanzar
en la democratización y crear algo así como un
Directorio. Ese era el nombre que más estimu-
laba el concepto de gestión compartida. El Di-
rectorio funciona hasta el día de hoy, quizá no
como a mí me gustaría que funcionara cuando
lo creamos en su momento. Pero ha sido una
instancia en la cual, el alcalde consulta a vein-
ticinco integrantes representantes de la ciuda-
danía, aquellas decisiones que son complejas
y relevantes para la ciudad. El alcalde de esta
manera recibe acompañamiento o sugeren-

cias para una mejor decisión. Creo que eso fue,
dentro de todo, el espíritu de democratización
que vivió el país, después de haber tenido una
dictadura muy dura.
Hasta que llegó el terremoto del año 2010. Yo
me encontraba ya en la academia, pero me pi-
dieron hacerme cargo del proceso de recons-
trucción de dieciocho localidades costeras que
fueron destruidas por el terremoto y posterior
maremoto. Ahí hubo algo muy interesante
porque la autoridad reconoció dos cosas que
habitualmente no hace. Y eso me parece que
tiene un mérito importante de las autoridades
de esa época. Primero, que se trataba de un
problema urbano. No era solamente un pro-
blema de reconstruir viviendas, había que re-
construir ciudades. Y eso fue, para mí, un salto
gigantesco para la política de reconstrucción.
Y el segundo, es que la manera de abordarlo
fuera regional, algo muy poco común en un Es-
tado centralizado como es el caso chileno. Us-
tedes son federales, así que disfrutaban de mayor
autonomía. Nosotros no, somos regiones que
tributamos a un sistema centralizado de ad-
ministración, sobre todo frente a conflictos,
emergencias y, por cierto, en los procesos de
reconstrucción. Pero en este caso particular de

la reconstrucción de 2010, cambiando la tradi-
ción histórica nacional, se descentralizó. Fue la
región del **Bío Bío** la que decidió crear un equi-
po, desarrollar un plan y empoderarse frente
a la administración central para coordinar los
recursos. Fue un ejercicio muy interesante de
gestión local, de planificación, participación
ciudadana e integración sectorial. Esto último
es lo más complejo, ya que habitualmente tú
enfrentas cinco o seis ministerios que tratan
de intervenir un mismo lugar en forma simul-
tánea, pero lo quieren hacer rápido y a su ma-
nera, y les cuesta someterse a un único plan.
Yo creo que el mayor logro —con todos los
bemoles que pueda tener la reconstrucción de
2010— es haber logrado crear tempranamen-
te los planes maestros urbanos de dieciocho
localidades y que esto permitiera posicionar
el plan de ciudad como organizador de todas
las acciones (Fig. 3 y 4). Esto es complejo y no
se logra siempre. Creo que, en el caso nuestro,
solo se dio porque era una emergencia, era una
situación que llamaba a la épica y la generosi-
dad, pero en tiempos de normalidad, como hoy
en día —entre comillas, porque estamos en pan-
demia y venimos saliendo de un estadio social
tremendo—, es mucho más difícil lograr la in-

tegración de los actores y su coordinación. Yo
considero que esos dos ejemplos que hemos
tratado se enmarcan en dos situaciones espe-
ciales: uno saliendo de una dictadura, entran-
do en una democracia, donde había voluntad
de acuerdos, de participación, de aportar a un
proyecto de país, donde todos querían sumar-
se; y el otro, el de la reconstrucción de 2010,
porque todo un país quería levantarse. Hoy,
lamentablemente, hemos vuelto a trabajar en
forma fragmentada, con una gran división en-
tre los actores lo que hace muy difícil las inter-
venciones transformadoras en las ciudades.

SP. Aquí también sabemos de divisiones y de
problemas y desafíos que tenemos en ese
sentido. Hablando ya de la política nacional
de suelo, que da origen al Consejo Nacional
de Desarrollo Urbano de Chile que presides,
¿cuándo se aprueba y en qué circunstancias?

SB. La primera política nacional de desarrollo
urbano chilena es del año **79**, inspirada en el
modelo económico neoliberal impuesto por la
dictadura. Buscaba establecer lineamientos
que limitaran la capacidad regulatoria de los
instrumentos de planificación territorial de
la época, ya que estos se veían como un obs-
táculo para la libre acción del mercado y la in-
versión. Luego se corrigió en el **'85** un poco. Al
poco andar ya nadie creía mucho en esa políti-
ca. Al llegar la democracia, se derogó comple-
tamente y las ciudades chilenas quedaron sin
una política nacional de desarrollo urbano; lo
que parecía mejor que tener vigente una que
era mala.
Pero, podríamos decir que esta decisión dero-
gatoria fue igualmente mala, ya que las ciuda-
des quedaron sin directrices para orientar su
desarrollo urbano. Me gusta pensar que una
política urbana representa la ética del ejercicio
de hacer ciudad, por ello es fundamental. Y la
actual política nacional de desarrollo urbano

se elaboró durante el primer gobierno del pre-
sidente Piñera y se implementó en el segundo
gobierno de la presidenta Bachelet en el año
2014¹. Esto es muy simbólico porque fue po-
líticamente transversal. Creo que eso tiene
un gran mérito, ella logró convergencia más
allá de las diferencias ideológicas y construyó
convergencia respecto de los desafíos de las
ciudades. Pero ella fue más allá, al proponer
la creación de un Consejo Nacional encarga-
do de custodiar sus contenidos, actualizarla
y velar por su implementación. Este Consejo
debía asegurar reacciones oportunas de la
política pública frente a los cambios, y ser un
espacio de reflexión, que trate de construir
conocimiento colaborativo, entre la academia,
el mundo privado, el sector público, el social
y gremial. Sus treinta y un integrantes tienen
la tarea de discutir y llegar a consensos en re-
comendaciones para el poder ejecutivo y le-
gislativo. Allí se crea un espacio que no existe
en otra parte del país, donde se discuten los
grandes desafíos de las ciudades. El objetivo
siempre es proponer mejoras en las políticas
de ciudad, lo que no es fácil, porque nosotros
proponemos, sugerimos y advertimos, pero no
tenemos ninguna potestad vinculante que per-
mita, por ejemplo, que el ejecutivo acoja en su
totalidad las indicaciones que elaboramos. Nos
escuchan, pero no detona acciones inmediatas
en la cadena administrativa de decisiones. Ahí
siempre hay una permanente reflexión respec-
to de cómo, cuándo y de qué manera decir y
actuar para lograr la mayor efectividad de las
propuestas. Entonces, no es fácil. Pero bueno,
ese es el desafío de todo Consejo cuando no es
vinculante.
Por otro lado, tenemos algo que nos ayuda
y es una plataforma llamada SIEDU (CNDU,
2019a)², **que es** un sistema nacional de indi-
cadores y estándares de desarrollo urbano,
con alrededor de setenta y siete indicadores
que monitorean ciento diecisiete ciudades en

Chile. Esto nos ha permitido respaldar nues-
tras propuestas con números, y los números
a veces llegan más rápido, encuentran el atajo
para informar a la comunidad, para llegar a los
ministros o a los parlamentarios. Y esta plata-
forma es fundamental para enfocar nuestras
propuestas de política pública, porque repre-
senta evidencia estadística.
Destaco muchísimo la estructura del Consejo,
creo que es fundamental fortalecerla, me gos-
taría mucho que fuera más autónomo y tuviese
más recursos, pero esto será parte del proceso
gradual de consolidación.

SP. Los integrantes del CNDU ¿por quién son
elegidos y por cuánto tiempo?

SB. Son cuatro años de permanencia. Se eligen
por decreto que renueva el presidente de la
República. Por defecto están definidos varios
cupos de instituciones privadas, gremios y or-
ganismos públicos, entre otros. El presidente
tiene derecho a elegir libremente cuatro in-
tegrantes. Dentro de los cargos fijos hay una
constante renovación, porque son represen-
tantes electos por sus propias instituciones. En
el caso de los organismos ciudadanos y las uni-
versidades, se hace una convocatoria nacional
y luego se realiza una votación entre ellos para
elegir sus representantes.
Hemos sugerido modificaciones a ese meca-
nismo de nominación, porque creemos que es
perfectible. Y esperamos, antes de terminar
este período, dejar un protocolo para que el
próximo presidente o presidenta tenga más
herramientas al momento de formular ese
decreto, asegurando una estructura más au-
tónoma, más republicana, que constituya un
espacio transversal y de Estado, con mayor in-
dependencia del gobierno de turno.

Oscar Bragos. Entiendo, por lo que dices acer-
ca del Consejo, que tiene una mirada más a



Figura 3. Planes maestros para el borde costero de la región de Biobío, Chile. Fuente: Plan de Reconstrucción urbana del Borde Costero (PRBC18), Biobío.

largo plazo y más estratégica de los temas y las cuestiones que tienen que ver con la ciudad y la construcción de la vivienda; mientras que los otros organismos más específicos, como puede ser el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, las mismas corporaciones municipales, están más abocadas a resolver las urgencias y los temas del día a día. ¿Es así el rol que debería o que está cumpliendo el Consejo?

SB. Sí, es exactamente así.

OB. Bien. Estaba leyendo algunos de los documentos —como el de las recomendaciones para las ciudades en la época de la pandemia, la reglamentación de los proyectos de regeneración urbana— y veía que, por un lado, trata temas que son muy de actualidad, como por ejemplo, empezar a dar respuestas respecto de la nueva situación creada en las ciudades a

partir de la pandemia; y, en otros casos, a proponer instrumentos más innovadores en la vivienda —por lo menos innovadores en nuestro medio, que no son tan usuales— como por ejemplo la vivienda en alquiler, o la vivienda en arriendo, como le dicen ustedes. En ese sentido, una pregunta iría respecto de las recomendaciones que han hecho para las ciudades en época de la pandemia, donde se pone el acento en *la ciudad de los quince minutos*. E incluso después, proponen un sistema de indicadores como para poder definir cuál es una ciudad o qué sector de la ciudad podría ser considerado como ciudad de los quince minutos. ¿Se ha avanzado en algo en alguna ciudad al respecto? ¿O hay rechazo? porque en el mundo académico, también en España, hubo algún rechazo al tema de la ciudad de quince minutos, tal como lo proponía Carlos Moreno. En síntesis, quería saber si desde las mismas ciudades se ha acep-

tado esta idea y si se ha avanzado en algo en ese sentido.

SB. Sí, es muy interesante tu pregunta porque toca varias aristas. Lo primero es que la pandemia fue algo inesperado que nos puso en la primera línea de un problema tremendo. Tempranamente, nos dimos cuenta que gran parte de los vectores de vulnerabilidad de la salud de las personas estaban relacionados con la ciudad, como, por ejemplo: la dependencia a un sistema de transporte público congestionado, los problemas de lejanía a servicios de salud, a los supermercados y que imposibilitaban realizar cuarentenas. Lo más terrible, obviamente, es la realidad de las personas que viven en campamentos —ustedes creo que le llaman villas miseria— o quienes viven hacinados, o sea, más de 2,5 personas en una habitación, lo que dificulta cuidar el distanciamiento físico. O en condiciones de allegamiento; en Chile, se llama **allegamiento a la convivencia de más de un grupo familiar en una misma vivienda**. Entonces dijimos: ‘hagamos un *mea culpa*: las ciudades sí tienen responsabilidad’.

Esto me recuerda mucho al higienismo del siglo XIX, cuando las ciudades se ven obligadas a introducir cambios para enfrentar la propagación de enfermedades. Claro, la ciudad no es la única responsable, pero sus déficits sí se transforman en vectores de vulnerabilidad. Y que, además, es diferenciado e injusto. La población más vulnerable desde el punto de vista social tiene más riesgos de contagio que las familias más acomodadas, desde llevar una cuarentena más digna hasta poder hacer teletrabajo. A diferencia del resto de las familias más vulnerables que no tiene acceso a internet, y sus chicos no pueden asistir a clases presenciales, pero tampoco virtuales. O que sencillamente viven en espacios de poca dignidad. Personalmente llevo más de un año sin salir de mi casa, pero soy privilegiado porque tengo muchas

comodidades. Pero hay una gran parte de la población, que teniendo una casa tiene un déficit de ciudad muy grande. Y esa es una de las paradojas, porque la política chilena se ha focalizado en la producción de viviendas, pero no necesariamente con las condiciones de entorno urbano. Cuando dijimos como Consejo ‘hagamos este mea culpa’, lo vimos como una oportunidad de cambio. Si reconocemos hoy que la ciudad está siendo un vector de vulnerabilidad, qué nos espera hacia el futuro, con fenómenos mucho más complejos. Nosotros necesitamos tener ciudades resilientes, porque tenemos terremotos, inundaciones, tsunamis, incendios forestales, volcanes, aluviones, remociones en masa, y ahora pandemias, o sea, tenemos todo tipo de amenazas. Nuestras ciudades deben ser especialmente resilientes y para ello es necesario reducir la vulnerabilidad. Entonces, hicimos el documento de recomendaciones para las ciudades chilenas frente a la pandemia, que consta de dos partes (CNDU, 2020a). Una más profunda que dice: ‘Oye, acá en Chile hay que cambiar muchas cosas, que son de largo plazo, pero hay que empezar ahora’ Debemos transformar las ciudades en barrios de quince minutos, resolver los problemas del déficit habitacional, incorporar la vivienda social en arriendo, incorporar mecanismos de integración social, que incluso involucre a los instrumentos de planificación urbana con más exigencias en esta materia. Esto no es nuevo, lo está haciendo Inglaterra, Holanda, Alemania e incluso Estados Unidos y ahora España. Queremos hacer los mayores esfuerzos para avanzar en que la integración social y la equidad en el acceso a los servicios urbanos sean condiciones de base para la planificación. Pero todo eso será lento y no resuelve el problema de la emergencia.

Para ello elaboramos en este documento un segundo apartado de recomendaciones, que podían implementarse en forma inmediata

para ayudar a las ciudades a sobrellevar la crisis sanitaria. Y allí surgieron con mucha fuerza, las acciones de *urbanismo táctico*, esto es, aproximar los servicios públicos a los barrios, reactivar los almacenes y ferias de barrios. También haciendo un llamado a las ciudades a priorizar al peatón, a los ciclistas, en general toda la movilidad activa, cerrar calles centrales para el auto, eliminar estacionamientos, ensanchar veredas y demarcar ciclovías tácticas. Otras medidas se enfocaron en el transporte público y las condiciones de calidad del aire. Estas medidas han tenido un efecto interesante, porque luego de publicar el documento, se distribuyó a tres mil quinientos tomadores de decisiones, entre alcaldes, urbanistas y funcionarios públicos. Luego hicimos una evaluación del nivel de su implementación y constatamos que parte importante de los municipios conocía las recomendaciones y un porcentaje significativo las había implementado. No podría decir que estas recomendaciones son la solución para reducir la vulnerabilidad durante la pandemia, pero han ayudado. Y sobre todo porque tenemos la esperanza que, si logramos crear más espacios para los peatones y para los ciclistas, es posible que estas acciones tácticas puedan perpetuarse después de la pandemia, con transformaciones más estructurales y definitivas.

Entonces fue en ese contexto... Y de ahí quedó instalado el concepto de quince minutos que, como dice Oscar, ha sido cuestionado. En el Consejo, había algunos consejeros que decían: ‘¿Pero hasta cuándo hablan de los quince minutos!’? No resistían más el concepto por lo iterativo, lo popular, incluso por lo superficial que podía ser. Y ahí tuvimos una conversación franca, dijimos: ‘Mira, seamos sensatos, lo que aquí estamos tratando de decir es que los barrios y las personas puedan tener acceso a los servicios en su cercanía’ O sea, que tengan un colegio, centro de salud, comercio básico o un

servicio de atención donde puedan realizar algunos trámites, nada más. O sea, no queremos crear barrios autónomos donde las personas solamente se desplacen con movilidad sostenible y que trabajen en el mismo lugar donde viven. No, lo que buscamos es recuperar el antiguo concepto de barrio que había hace sesenta años, con mayor centralidad y comunidades más cohesionadas. Por otro lado, tratamos de buscar otros nombres. Pensamos en *ciudad próxima*, *ciudad cercana* Pero ciudad próxima era muy malo porque en ese momento no se podía sugerir proximidad por la pandemia. De este modo, hicimos una larga reflexión conceptual, y al final nos dimos cuenta que la ciudad de quince minutos, además, tenía una enorme ventaja. Cuando la alcaldesa de París lo plantea, lo hace con un gran sentido político. Es que los quince minutos lo entiende cualquier persona. O sea, lo entiende el alcalde de la localidad más remota donde nunca ha tenido el problema, hasta la persona más sencilla en un barrio metropolitano. Y eso ha sido muy potente porque ha sido un mensaje claro que pocas veces he visto en el discurso del urbanismo, el que suele estar lleno de conceptos que muy pocos entienden. Y la comprensión del concepto puede significar avanzar más rápido en las decisiones de política pública.

Y ahora estamos trabajando en crear un indicador para nuestra plataforma SIEDU, que medirá esta dimensión en las ciudades chilenas. La idea es visibilizar las áreas con mayores problemas de acceso a los servicios, dónde hay que priorizar la llegada del equipamiento e inversión pública. Un solo ejemplo de la dimensión de este problema: de las trescientas cuarenta y seis comunas de Chile tenemos sesenta comunas donde no existe una farmacia. Entonces, si piensas en una ciudad saludable, tiene mucho sentido que el equipamiento básico se ubique tan cerca de las personas como sea posible, y eso es un principio de equidad urba-

na fundamental, porque la persona que vive en una de esas comunas, es seguramente una persona vulnerable, que para comprar su medicamento debe pagar su precio, pero además debe pagar el transporte, es decir, tiene que pagar más y eso es una injusticia intolerable. Por eso hemos insistido mucho y majaderamente en que no vamos a renunciar al objetivo de llegar al año 2030 con ciudades con indicadores positivos de quince minutos.

SP. El tema del abastecimiento y la seguridad alimentaria se plantea como primordial. Cuando hablas de ferias de barrio, ¿a qué haces referencia exactamente? No estoy segura que tengamos en Rosario mercados populares como los que mencionas. Sí sitios como el Mercado del Patio o La Toma. Quizás las ferias de las plazas serían figuras más parecidas, espacios que gestiona o impulsa la municipalidad desde antes de la pandemia.

SB. Efectivamente, las ferias locales han sido fundamentales para toda la red de abastecimiento durante la pandemia. Siempre se han visto como los supermercados pobres, pero ellas han sido el pilar de abastecimiento de los barrios. Y bueno, nosotros hemos planteado la necesidad de darles mayor reconocimiento, mayor formalidad, porque ellos generan lo que hemos llamado, economías de quince minutos. La existencia de una feria permite que los vecinos puedan tener acceso a bienes, pero también oportunidades de emprendimientos. El almacén de la esquina, que ha sufrido tanto con la competencia de los supermercados ahora también empieza a tener una segunda oportunidad.

SP. ¿El tema de esta propuesta para la regeneración de barrios es anterior a la pandemia? ¿Venían pensando eso y se siguió trabajando, o es algo que empezaron a trabajar en paralelo?

SB. Fue después de la pandemia. Surge como consecuencia de constatar las desigualdades en el acceso de la población a los bienes y servicios urbanos. En Chile la política pública se ha concentrado en reducir el déficit habitacional, pero nunca ha entendido que también existe un déficit de ciudad, que merece la misma atención de la política pública que el déficit de vivienda. Y la única forma de hacer buena política de vivienda o buena política de ciudad es juntando ambas cosas. Entonces, dijimos: ‘Ok El Consejo ya hizo una propuesta para lograr reducir en un cincuenta por ciento el déficit habitacional al año 2025, en el documento que llamamos Agenda Social Urbana (CNDU, 2020b)³, pero ahora debemos hacer una propuesta para reducir el déficit de ciudad, que es un desafío mayor’. Y en este contexto surgió la propuesta de regeneración urbana que, en su esencia, plantea una nueva herramienta para llevar la ciudad a los barrios empobrecidos, o bien, para intervenir zonas con obsolescencia funcional. Y eso es lo que planteamos a través de una nueva ley de regeneración urbana. Mantengo cierto optimismo en esta propuesta, aun cuando veo poco espacio legislativo en Chile para su discusión, por las prioridades de otras materias como la nueva constitución y seguridad social, entre otras importantes reformas.

Volviendo a nuestro tema de discusión, es importante decir, que en Chile hay muchas ciudades, y probablemente en la Argentina también, que hoy día son ciudades de quince minutos. ¿Por qué? Por su escala, o por su estructura de barrio. Y a nosotros nos pasa también, que todas las ciudades intermedias, en general, o pequeñas, son ciudades de quince minutos. La propuesta tiene el propósito de proteger aquellas ciudades intermedias o pequeñas que han sobrellevado mucho mejor la pandemia, porque, entre otras cosas, son ciudades caminables y cercanas, donde tú encuentras todos los

servicios incluso a menos de quince minutos. Retrocedí un poco en nuestra conversación, pero es que recordé esto que era importante, porque hay un tema de la escalaridad que es muy significativo. Esta terrible prueba de la pandemia para las ciudades dejó en evidencia eso, que las ciudades más grandes han tenido mayores dificultades para poder ser más resilientes frente a la pandemia en comparación con las ciudades más pequeñas o los pueblos. No en términos estadísticos de cantidad de contagios, porque la evidencia no muestra hasta ahora una relación clara que pudiera ser atribuible a la escala, pero sí tiene que ver con la calidad de vida, la dignidad y la forma como sobrellevas una situación de encierro. Y no sé si pasará en Argentina también, pero en Chile hay muchas personas que han empezado a *re-mirar* las periferias o incluso el mundo rural o las pequeñas ciudades como opciones alternativas de vida, facilitados por el teletrabajo. Yo no creo que eso vaya a ser una revolución total, pero hay indicadores que evidencian que ha habido una mayor demanda por la vivienda aislada, en la periferia, en sectores fuera de las grandes ciudades.

SP. Aquí también se venía observado, y hoy es más notorio aún, si bien no conozco mediciones actualizadas, de este último año. Sobre todo en Rosario, donde durante los últimos períodos intercensales, ha habido mucho desplazamiento de la población rosarina hacia las comunas vecinas. Se venía produciendo por múltiples factores, el valor del suelo, cambios culturales, problemas de seguridad, etc. Pero de hecho eso se aceleró. Hay un cúmulo de cuestiones que se van entrelazando y van teniendo a eso y lo evidencian. No es casual que en barrios de muy buena calidad de la ciudad haya muchos carteles de venta de viviendas. Y que haya más demanda por otros lugares muy próximos a la ciudad.

SB. Así es. Y algo que me preocupa también ahora y creo que vamos a tener que hacer algo también como Consejo— es la necesidad de un plan de recuperación de los núcleos centrales y comerciales de las ciudades. Nosotros enfrentamos una crisis gigantesca del comercio minorista con el cierre de locales, quiebra o insolvencia del comercio, que es el que le da vida finalmente al espacio público en las áreas centrales. Creo que ahí tiene que haber una acción del Estado. Esto es totalmente prospectivo, no es una decisión del Consejo ni nada de eso. Pero creo que es un desafío importante. Pienso que lo que está ocurriendo con el aumento del comercio electrónico, la competitividad de las grandes tiendas frente a los pequeños comerciantes, los problemas de vulnerabilidad sanitaria asociados a la concentración de personas, el abandono de los edificios de oficinas, pueden llevar a un deterioro mucho más profundo e irreversible de los núcleos centrales de las ciudades. Y en eso no vemos que en Chile exista una política pública clara. No sé cómo será en Argentina, si les habrá pasado lo mismo con las zonas centrales, producto de los cierres masivos de locales.

OB. Sí, lo que se ha visto, por lo menos en Rosario, es el cierre de comercios en el área central, pero mucho más desarrollo de los comercios en los subcentros barriales históricos de la ciudad. O sea, que no han perdido vitalidad esos centros, sí en cambio el centro principal. Es claro que, a partir de la imposibilidad de desplazarse, la gente trató de resolver todos sus temas y problemas en el barrio donde vive. Quería volver a este tema de la ciudad de los quince minutos y más que nada en la periferia. Porque hablar de ciudad de los quince minutos en el centro (en el centro y el macrocentro ya tenemos la ciudad de los quince minutos), el problema está —lo habías marcado— en estos lugares más periféricos donde no llegan los



Figura 4. Plan Maestro de Reconstrucción del Borde Costero, Dichato, región de Biobío, Chile. Viviendas resilientes. Fotografía: Sergio Baeriswyl.

servicios. Porque el tema de los quince minutos, en síntesis, es llevar servicios. Ahora, para llevar servicios de determinados tipos de equipamientos necesitamos también densidades, y ustedes hablan, asociado al tema de la ciudad de los quince minutos, de las microdensidades ¿ya han llevado alguna experiencia adelante? ¿esa microdensificación la están pensando en altura o la están pensando en extensión de superficie?, haciendo referencia a estos lugares más periféricos y de bordes de la ciudad.

SB. La microdensificación que nosotros sugerimos consiste en facilitar que en un mismo sitio, donde una persona tiene una casa, pueda construir una segunda o una tercera, a través de programas de financiamiento estatal. Y que en el fondo permita algo que naturalmente se da en muchos casos, donde la familia recibe a sus hijos, recibe a sus nietos y están todos en una misma casa. La microdensificación se pen-

só como un mecanismo para aprovechar mejor el suelo ya ocupado, para sectores periféricos o sectores subcentrales, donde todavía hay un margen de ocupación del suelo. Y para eso se modificó la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. Ya hace aproximadamente ocho meses que se publicó esta modificación y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo ha empezado a aumentar sus programas de subsidios para estos fines. Como Consejo hemos tratado de respetar uno de los principios de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, que dicta la necesidad de promover una densificación armónica de las ciudades. La densificación es la única manera de lograr reducir la huella de carbono, neutralizar el crecimiento de las ciudades desde el punto de vista de la producción de CO₂, de poder lograr ciudades caminables, de lograr sistemas de transportes más eficientes y reducir el impacto del crecimiento urbano en los ecosistemas. En fin, poner en

valor la ciudad desde el punto de vista de la sustentabilidad tiene directa relación con una *densificación equilibrada*. El año 2019 publicamos un documento que explica cómo avanzar hacia una densificación equilibrada (CNDU, 2019b), que es un concepto difícil de entender. Para ello publicamos también una guía de referencia (CNDU, 2021), que ayuda a definir este concepto en forma simplificada.

OB. Mencionan la figura de la corporación municipal ¿Cuál es el rol que cumple? ¿Es una suerte de empresa inmobiliaria municipal, o es otra cosa?

SB. Hoy día, en Chile existen las corporaciones, pero están muy limitadas en sus facultades y no pueden actuar en el campo del urbanismo. Entonces, propusimos en el documento de regeneración urbana, multiplicar los actores que intervienen en la ciudad y fortalecer la figura de las corporaciones existentes, ampliando sus facultades. Es decir, apostamos a que sean inmobiliarias con enfoque social, y para que eso ocurra tiene que existir un nuevo marco regulatorio. Este nuevo marco debe asegurar un modelo más inclusivo con actores públicos, sector privado y la comunidad beneficiaria de las acciones de esta corporación. Estas corporaciones no tendrían una acción en todo el territorio, sino un desempeño acotado a la zona de la ciudad que necesita la regeneración urbana.

OB. ¿Y en el tiempo también, entonces?

SB. Sí, pues si una corporación se crea para un proyecto específico, y logra sus objetivos podría dejar de existir, aun cuando el acompañamiento en los procesos de regeneración urbana **es** muy importante. Creemos que la mejor estrategia no es tener una corporación súper poderosa para toda la ciudad, sino que sean corporaciones que se organicen y focalicen

territorialmente de acuerdo a las necesidades. Mi experiencia personal es que todo territorio urbano es una singularidad, tiene su propia historia, sus propios líderes, que pueden ser un pastor religioso o un vecino con entusiasmo. Pues bien, es deseable que en cada caso esas personas integren la institucionalidad que intervendrá ese barrio. La diversidad del territorio es siempre sorprendente en lo cultural, social y económico, y como Concejo creemos que las corporaciones tienen que tener ese foco y esa escala. Ustedes tienen experiencias en corporaciones. Conozco el caso de la Corporación Puerto Madero. Es posible que ustedes tengan una opinión diferente, pero mi impresión es que tuvo un buen desempeño. Transformó significativamente un lugar utilizando la figura corporativa, que es la que he visto también en Barcelona, Bilbao o Inglaterra. Nosotros, cuando hablamos con las autoridades y los parlamentarios, les decimos que ‘no estamos inventando la rueda’, lo que estamos haciendo es reconocer en la experiencia internacional buenas prácticas que dan confianza para su implementación en Chile.

OB. Tal como entiendo que plantean ustedes la corporación municipal, donde incorporan también a los actores sociales, no es algo parecido a la Corporación de Puerto Madero, que fue más que nada para el desarrollo inmobiliario, fundamentalmente. En este caso se está pensando especialmente en estas acciones de regeneración urbana.

SB. Buen punto lo que tú dices. Cuando hago referencia a Puerto Madero, hablo de la institucionalidad, pero no de su replicabilidad. En efecto, la forma corporativa que proponemos buscar un paso más allá, creando una gobernanza específica en el lugar de regeneración urbana, que incluya a los actores estratégicos, pero ante todo a la comunidad del lugar. La regeneración urbana interviene lugares habitados por personas, y esto debe hacerse con la máxima sensibi-

lidad y participación de sus habitantes, asegurando que ellos formen parte de las decisiones y de la estructura corporativa.

SP. Para crear la Corporación Puerto Madero, hubo que modificar la legislación argentina ya que no había forma de asociarla a alguna figura existente: las sociedades anónimas, las sociedades comerciales, etc. Esta se planteaba como una figura nueva del derecho administrativo y hubo que inventar una institucionalidad. La otra diferencia es que en Puerto Madero se concreta la operación sobre un área obsoleta, que había perdido su función original, y que casi no tenía población. Era realmente una operación inmobiliaria a nuevo. En ese sentido también tiene otro carácter. Pero como nueva institucionalidad fue muy importante y entendemos el sentido en el que rescata la experiencia. El tiempo ha volado. Nos quedan muchos temas y preguntas, pero también quedaron plasmadas muchas preocupaciones, ideas y propuestas valiosas, que nos han dejado pensando, y seguramente, serán de interés también para quienes lean esta entrevista. ●

NOTAS

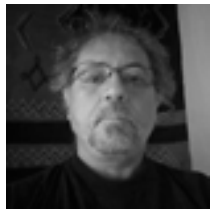
1 - Nota del editor: Se habla de la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) del año 2014, que establece los principios orientadores y lineamientos que guían hasta hoy el desarrollo urbano de las ciudades chilenas.

2 - Nota del editor: El Sistema de Indicadores y Estándares de Desarrollo Urbano de Chile (SIEDU) es una plataforma creada, en 2019, por el Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (INE), y validada por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU), del Gobierno de Chile.

3 - Nota del editor: La Agenda Social Urbana es un conjunto de medidas destinadas a avanzar hacia ciudades chilenas más integradas y equitativas, elaborada por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano de Chile en 2020.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Baeriswyl, S., Salinas, E. y Flores, S. (2017). Logros y deficiencias a veinte años del Programa de Recuperación Urbana de la Ribera Norte del Río **Bíobío**. *Revista EURE*, 43(130), 297-307. <http://dx.doi.org/10.4067/s0250-71612017000300297>.
- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano. (2021). Guía referencial para una densificación equilibrada. Proporción armónica entre altura de las edificaciones y espacio público. Recuperado de <https://cndu.gob.cl/download/guia-referencial-para-una-densificacion-equilibrada-cndu/>
- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano. (2020a). Recomendaciones para las ciudades chilenas frente a la pandemia. Recuperado de <https://cndu.gob.cl/download/recomendaciones-para-las-ciudades-chilenas-frente-a-la-pandemia-cndu-2020/>
- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano. (2020b). Propuestas para una Agenda Social Urbana. Recuperado de <https://cndu.gob.cl/download/agenda-social-urbana/>
- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano. (2019a). Sistema de Indicadores y Estándares de Calidad de Vida y Desarrollo Urbano de Chile. Recuperado de <http://siedu.ine.cl/compromisos/compromisos.html>
- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano. (2019b). Propuestas para una Densificación Equilibrada **en** las Ciudades Chilenas. Recuperado de <https://cndu.gob.cl/download/propuestas-para-una-densificacion-equilibrada-en-las-ciudades-chilenas/#>



Sergio Baeriswyl. **Doctor en Urbanismo.** Arquitecto de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso y doctor en urbanismo del Karlsruhe Institute of Technology de Alemania. Profesor asociado de la Facultad de Arquitectura, Construcción y Diseño de la Universidad del Bío Bío y profesor de programas de doctorado y magister para diferentes universidades nacionales y extranjeras. Es autor de más de 38 publicaciones sobre planificación urbana. Fue coordinador del Plan de Reconstrucción Urbana del Borde Costero de la Región del Bío Bío. Ha recibido numerosos reconocimientos, entre ellos el Premio Nacional de Urbanismo de Chile el año 2014. Actualmente, es Presidente del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano de Chile.
ORCID: 0000-0001-7478-1178
sbaeriswyl@ubiobio.cl

Oscar Bragos. Arquitecto (UNR). Doctor en Arquitectura (Universidad de Valladolid). Magíster en Planificación **urbana** y Regional (Universidad Federal de Río de Janeiro). Investigador Independiente de la Carrera de Investigador Científico C.I.C. UNR. Profesor Titular de Teoría y Técnica Urbanísticas de la Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño de la Universidad Nacional de FAPyD UNR. Profesor de posgrado en Urbanismo de la FAPyD UNR. Secretario de Ciencia y Tecnología FAPyD UNR (2019-2020). Miembro del Centro Universitario Rosario de Investigaciones Urbanas y Regionales, CURDIUR, UNR/CONICET (Argentina). Consultor de municipios y comunas y otros organismos gubernamentales en temas de ordenamiento urbano-territorial.
ORCID: 0000-0003-3993-7266
oscar.bragos01@gmail.com

Silvina Pontoni. Arquitecta (UNR). Magíster en Desarrollo Económico Local (Universidad Autónoma de Madrid, UAM). Especialización en Gestión Urbanística de Suelo (Universidad Politécnica de Cataluña, UPC). Investigadora Independiente de la Carrera de Investigador Científico C.I.C. UNR. Docente de grado y posgrado en Urbanismo de la Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño de la Universidad Nacional de Rosario FAPyD UNR. Consejera Delegada por FAPyD al Consejo de Investigaciones CIUNR. Miembro del Centro Universitario Rosario de Investigaciones Urbanas y Regionales, CURDIUR, UNR/CONICET (Argentina). Asesoramiento en municipios y comunas y otros organismos gubernamentales. Coorganizadora del Seminario Latinoamericano Áreas Metropolitanas, Salud territorial e incertidumbre (2020).
ORCID: 0000-0002-2254-3474
silpontoni@gmail.com

»

Sassen, S. y Betancourt García, M. (2021). Una nueva época brutal y transnacional. *A&P Continuidad*, 8(14). 28 - 33. doi: <https://doi.org/10.35305/23626097v8i14.308>



Una nueva época brutal y transnacional

Saskia Sassen por Mauricio Betancourt García

Recibido: 06 de abril de 2021
Aceptado: 28 de mayo de 2021

Español

La trayectoria de Saskia Sassen es tan prolífica como relevante, y su producción, de consulta inevitable para indagar y comprender los fenómenos y las lógicas subyacentes que se expresan en nuestras ciudades y sociedades desde fines del siglo pasado a la actualidad. No podemos dejar de mencionar algunos libros como *La ciudad global: Nueva York, Londres y Tokio* (publicado en inglés en 1991 y en español en 1999), *Los espectros de la globalización* (2008), *Inmigrantes y ciudadanos de las migraciones masivas a la Europa fortaleza* (2013), y los más recientes *Territorio, autoridad y derechos de los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales* (2010), *Expulsiones brutalidad y complejidad en la economía global* (2015). La posibilidad de entrevistarla en la ciudad de Nueva York, aunque luego debimos concretarlo en forma virtual desde Londres, constituyó una oportunidad única para conocer su opinión respecto de algunos interrogantes que plantea la crisis sanitaria actual, una nueva e inesperada expresión de la *globalidad* sobre la que ha conceptualizado tanto.

Palabras clave: ciudad saludable, crisis sanitaria, globalización, seguridad alimentaria

English

Saskia Sassen's career is as prolific as it is relevant. Her production is an inevitable consultation to investigate and understand the underlying phenomena and logics that are expressed in our cities and societies from the end of the last century to the present. We can mention some books such as *The global city: New York, London and Tokyo* (published in English in 1991 and in Spanish in 1999), *The specters of globalization* (2003), *Immigrants and citizens of the massive migrations to fortress Europe* (2013), and the most recent *Territory, authority and rights of medieval assemblages to global assemblages* (2008), and *Expulsions, brutality and complexity in the global economy* (2014). The possibility of interviewing her in New York City, although later we had to make it a virtual reality from London, was a unique opportunity to know her opinion regarding some questions posed by the current health crisis, a new and unexpected expression of *globality* about which he has conceptualized so much.

Key words: healthy cities, health crisis, globalization, food security

» Introducción

La transformación de las políticas de Estado por un acelerado proceso de privatización afecta los derechos de los ciudadanos en todo el mundo y, en gran medida, incide en el tratamiento dado por las grandes multinacionales al problema sanitario, ya que controlan los procesos de investigación y las patentes vinculadas a avances del conocimiento que ha hecho el ser humano. Esta situación es particularmente grave: la actual emergencia sanitaria de orden global tiene, entre sus impactos, más de tres millones de personas fallecidas en el total de países afectados y no resulta una crisis con fecha de culminación a corto plazo. Con este número, la revista busca, entre otras cosas, presentar discusiones sobre los problemas que ha traído la actual pandemia y que ha afectado a las condiciones sociales, económicas, culturales y de diseño que presentan las ciudades en el mundo de hoy. Si bien para nuestros

lectores es conocida la gran obra de la profesora Saskia Sassen, por su experiencia y estudio de los temas que aquejan a las ciudades y territorios del presente, creemos que su mirada respecto de la coyuntura actual es muy valiosa y necesaria. Esta entrevista intenta poner en relación reflexiones e interrogantes sobre la situación sanitaria del COVID-19 con algunos de sus escritos (Fig. 1 y 2), que abordan problemáticas anteriores a la pandemia y constituyen el contexto que, en gran medida, la genera y sobre el que esta repercute. En *Territorio, autoridad y derechos*, Sassen realiza un análisis sobre el territorio, el Estado nacional y los cambios en los derechos, cuyo objetivo es considerado en su prefacio: “pretendo descubrir aquello que queda oculto tras el léxico dominante sobre la globalización, un léxico que destaca el antagonismo entre lo global y lo nacional, tanto desde la izquierda como desde la derecha” (2010, p. 13), aclarando que la

“palabra globalización evoca todo un mundo en transformación” (p. 13). En *Expulsiones*, Sassen considera el surgimiento de nuevas lógicas de expulsión de personas, empresas y lugares de los órdenes sociales y económicos de nuestro tiempo. Asimismo, entre otros aspectos plantea que, si bien el consumo de los hogares fue importante antes, como lo es hoy en las economías emergentes, ya no es el “motor sistémico estratégico” (2015, p. 21) en el siglo XXI. Sostiene además que oprimidos y opresores, hoy, suelen estar a mucha distancia, ya que el opresor se muestra como “un sistema complejo que combina personas, redes y máquinas sin tener ningún centro visible” y que “las ciudades globales son uno de esos sitios” (p. 21). Es en el marco de esas y otras lógicas, reveladas por Sassen en sus libros y presentaciones, que viene a impactar la pandemia del COVID-19, una nueva enfermedad que se propaga a nivel internacional o global, para la que la humanidad



Figuras 1 y 2. Portadas de los libros *Expulsiones* (2015) y *Territorios* (2010) de Saskia Sassen. Fuente: Katz Editores.

no estaba preparada. Y lo hace sobre nuestros territorios, nuestras sociedades, nuestras economías, nuestro medioambiente, sobre todo lo que conocemos.

Mauricio Betancourt García. ¿Cómo se puede analizar la crisis sanitaria actual en los diferentes territorios, cuando esta ha alcanzado la dimensión de crisis sanitaria global?

Saskia Sassen. Excelente pregunta. Una parte de la respuesta es que la salud pública es una de esas condiciones que cambian a través del tiempo. Y uno de los cambios evidentes hoy en día es que la crisis sigue creciendo y creciendo y ya sabemos que estamos confrontando una crisis sanitaria en más y más países. La excepción son países como Australia, Dinamarca, Holanda (Países Bajos) que han logrado usar nuevos modelos para contrarrestar la crisis sanitaria. Estos son países con poblaciones bastante bajas. Por otro lado, hay toda una serie de países con enormes poblaciones y pocos recursos o una falta de voluntad para cambiar y mejorar la situación. Una comparación es un país como Alemania con su población de mediano tamaño y un país como México, abrumado con su enorme población y pobreza.

MBG. ¿Considera que en las crisis de salud pública o crisis sanitarias con implicaciones inter-

nacionales que ya se han vivido, se ha cuestionado –y propuesto alternativas– a la forma de diseño de las ciudades, como acción preventiva desde la planificación del territorio?

SS. Yo no he visto mucho que las crisis de salud pública o sanitarias hayan permitido avances cruciales sobre eso. Y no podríamos haber esperado mucho más interés en examinar cómo manejamos nuestras grandes ciudades, dado los cambios climáticos que están emergiendo y el auge de las aguas de los mares. Por ahí las pequeñas ciudades lo han podido manejar mucho mejor. Sería interesante establecer eso. Bueno, hay que decir que más y más países están reconociendo que tarde o temprano estaremos por afrontar una crisis que puede presentarse en toda una variedad de manifestaciones: desde los mares que siguen creciendo hasta los campos que siguen muriéndose¹.

MBG. Y estos problemas ambientales que afectan a extensas superficies de tierras productivas o naturales se agravan con la extensión de las ciudades sobre la ruralidad, como consecuencia en parte de la necesidad de alojar a los expulsados de distinto tipo (Fig. 3 a 6). Respecto de las ciudades, ¿existe relación entre las consideraciones de la ciudad higienista y las presentes condiciones sanitarias, que pueda aplicarse frente a las consecuencias de la situación actual?

SS. Buena pregunta y la respuesta es sí o no. En más y más países se está volviendo urgente lograr una ciudad higiénica. En parte, porque las grandes ciudades ya tienen cientos y cientos de personas de edad que no pueden pagar para una casa y viven en la calle. Esto más allá de lo más familiar que son los alcohólicos, adictos, etc. Es realmente un escándalo que, en nuestras ciudades ricas, como New York o San Francisco, tengamos crecientes números de personas que tienen sesenta o setenta años, o más, y que tienen

derecho a la jubilación, pero lo que se les paga en carácter de jubilación no es suficiente ni siquiera para pagar un muy pequeño alquiler, hoy en día, y viven en la calle. Personas que trabajaron toda su vida, que tienen una jubilación, pero esta no es suficiente para cumplir con el contrato. Personas que deberían ser respetados por toda una vida de trabajo. Cuando a mí me preguntan qué pienso de nuestra realidad de hoy en día, mi respuesta es que hemos entrado en una nueva época, una época para la cual no tenemos aún un título, y ni siquiera un reconocimiento de que ha pasado esto. Una nueva época que es tan brutal en cuanto a los que viven modestamente, que veremos más y más personas desesperadas que podrán haber tenido un trabajo en su tiempo, pero ahora son los olvidados de nuestra época.

MBG. En su libro sobre *Territorio, autoridad y derechos...*, usted considera, entre otros análisis, que hay un proceso de “desnacionalización de los programas estatales y la privatización de la elaboración de normas”² (Sassen, 2010, pp. 279-348), ¿cómo considera que esta dinámica ha afectado la actual crisis sanitaria global?

SS. Bueno, parte de esto en realidad ya lo mencioné justo ahora: una especie de decadencia del sistema que incluye la explosión de gente que trabajó honestamente toda su vida, pero que ahora viene siendo rechazada u olvidada. Hay países, especialmente en Europa, pero también Japón y China, por ejemplo, que han tenido sistemas que buscan genuinamente apoyar a los trabajadores que se han jubilado y lo logran. Estados Unidos va perdiendo esa obligación, a través de toda una serie de manipulaciones por parte de las grandes empresas, y también ya, menores empresas, que buscan minimizar los costos de sus empleados. Eso es inaceptable, un escándalo, pero sigue creciendo esta modalidad y los trabajadores van perdiendo más y más.



Figuras 3 a 6. Avance brutal de lo urbano sobre el medio natural y sobre la ruralidad y sus economías. Usme, sur de Bogotá. Fuente: Mauricio Betancourt.

MBG. En estos momentos, los Estados nacionales enfrentan altos niveles de dependencia, entre otros, con la oferta de la vacuna de las multinacionales farmacéuticas, lo cual parece dejarlos sin injerencia pública sobre sus responsabilidades, frente a las posibles consecuencias que puedan tener las vacunas en las personas que las reciban. Ante esto los gobiernos optaron por presentar leyes para salvaguardar cualquier compromiso que tuviesen estas empresas

¿Cómo considera esta situación en función de las dinámicas de quienes deben responder por la salud pública de cada país?

SS. Esto es un escándalo y más y más vemos que esto está pasando. Es la nueva realidad: estamos viviendo un periodo de una brutalidad tremenda, mismo si a menudo camufla su brutalidad. Enfrentamos economías en contracción en buena parte del mundo, la escalada de la

destrucción de la biosfera en todo el globo y el resurgimiento de formas extremas de pobreza y brutalización donde pensábamos que habían sido eliminadas o estaban en vías de desaparición. Además, la concentración en la cima es enorme, aunque no sea nada nuevo³.

MBG. Se suma a esta crisis de salud pública, la crisis alimentaria. Dado su conocimiento sobre el comportamiento de las dinámicas globaliza-



Figuras 7 y 8. Alimentos de proximidad comercializados por muchos de sus productores. Ferias populares como el Mercado de Bazurto, Cartagena de Indias. Fuente: Mauricio Betancourt.

doras actuales relacionadas con las ciudades, ¿cómo analiza la dinámica de los altos niveles de alimentos viajeros que tenemos hoy, y la posibilidad real de políticas que favorezcan la producción de alimentos cerca de la mesa? (Fig. 7 a 8)

SS. Bueno, lo dijiste todo. Esto es realmente una situación monstruosa que da demasiado poder a los grandes productores y vendedores. Además, ayuda a concentrar más y más las ventas, cuando en realidad, podría distribuirse esa producción de alimentos a través de modestos sectores que están en la región, en vez de depender de grandes promotores que concentran más y más la producción y la venta, y así van eliminando a las opciones de los pequeños productores que ya se ven obligados a pasar sus modestos productos a las grandes internacionales (o nacionales).

MBG. En su análisis del capítulo 2 “Nuevo mercado global de tierras”, de su libro *Expulsiones* (Sassen, 2015, pp. 95-134), usted plantea entre otras cuestiones que algunos gobiernos y empresas extranjeras han adquirido vastas extensiones de tierra en distintos países, especialmente de África y América Latina, generando grandes procesos de desplazamiento de

productores campesinos que ponen en riesgo el manejo que se hace de los alimentos, ya que en muchos países, según la FAO, los alimentos son producidos por campesinos⁴. Allí usted comenta, entonces, sobre la ausencia de un desarrollo saludable, ¿cómo consideraría que haya unas ciudades saludables en el contexto de la actual globalización?

SS. Excelente pregunta. Tenemos casos simples de ciudades que lo han logrado. Yo diría que Europa es un buen ejemplo, aún cuando tenga mucho menos espacio para todas estas opciones que los países de las Américas. Esto también, ya nos indica la importancia de cambiar las culturas de una ciudad.

MBG. Las nuevas lógicas de expulsión, más allá de la desigualdad, nos estarían mostrando en las ciudades uno de los casos de refeudalización⁵, considerados por la expresión espacial presentada a través de los diferentes muros construidos para las segregaciones sociales, ¿cómo afectan estas situaciones de expulsión y/o refeudalización en relación a la construcción de ciudades saludables?

SS. Estas son modalidades muy problemáticas

y va a llevar tiempo e intervenciones bien desarrolladas para minimizar estos efectos negativos. Solo puedo decir que hay mucho trabajo que hacer al respecto. y/o refeudalización en relación a la construcción de ciudades saludables?

SS. Estas son modalidades muy problemáticas y va a llevar tiempo e intervenciones bien desarrolladas para minimizar estos efectos negativos. Solo puedo decir que hay mucho trabajo que hacer al respecto. ●

NOTAS

1 - La profesora hace referencia a la degradación y agotamiento de las tierras rurales y naturales que se están produciendo, en muchos lugares del planeta, por la expulsión de su población, flora y fauna, como consecuencia de los efectos del cambio climático (inundaciones y sequías extremas, etc.) y del avance de los monocultivos y de las actividades extractivas, entre otros factores; fenómenos que desarrolla extensamente en su libro *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global* (2015).

2 - Para contextualizar esta afirmación de Sassen, aclaramos que ella plantea en dicho libro que, en los cambios presentados en las geografías del poder se obser-

va que el Estado pierde capacidad de regulación y hay presión para la desregulación de mercados, fronteras nacionales, privatización de empresas y funciones del sector público, por parte de la globalización económica. En su primer postulado frente a esta dinámica, Sassen afirma: “postularemos que el orden institucional casi exclusivamente privado que se encuentra en formación está caracterizado por la capacidad de privatizar aquello que hasta ahora era público y de desnacionalizar a las autoridades y los programas políticos nacionales” (2010, p. 280).

3 - Este concepto lo trabaja Sassen en su libro *Expulsiones*, donde resalta que los cambios en los procesos de acumulación del capitalismo avanzado, han variado después de los años y décadas del desarrollo. Allí plantea que “ha habido un aumento del 60 por ciento en la riqueza del 1 por ciento más rico del nivel global; en la cima de ese 1%, los más ricos 100 billonarios agregaron 240.000 millones de dólares a su riqueza en 2012, lo suficiente para terminar con la pobreza del mundo cuatro veces” (2015, p. 24).

4 - Sassen afirma que entre 2006 y 2011 gobiernos y

empresas adquirieron más de 200 millones de hectáreas de tierra en otros países, expulsando a los campesinos por los acuerdos comerciales sobre los alimentos de la dieta básica, quienes van hacia las ciudades en busca de otros rumbos. Entre los veinte países en los que se ha adquirido más tierras –que se encuentran en África, Asia y América Latina–, aparecen Brasil, Argentina y Uruguay; a esto se suma que la gran mayoría de tierras acaparadas tienen como condición una oferta amplia de agua. Los adquirentes de estas tierras son países del Golfo Pérsico, asiáticos como China, Corea del sur, Japón y la India; Europa y Estados Unidos y las grandes empresas: de energía, inversiones agrícolas, servicios públicos, financieras y tecnología (2015, p. 13, 95 y 115).

5 - Este concepto lo contextualiza Olaf Kaltmeier (2018, p. 15) en su libro *Refeudalización. Desigualdad social, economía y cultura política en América Latina en el temprano siglo XXI*. Allí él ubica los altos niveles de concentración de la riqueza en un grupo reducido, el cual se encuentra entre el 1% y 10% de la población latinoamericana, y que él denomina *aristocracia mone-*

taria. Este concepto se funda en la observación de una creciente refeudalización de las condiciones sociales a nivel mundial.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Kaltmeier, O. (2018). *Refeudalización. Desigualdad social, economía y cultura política en América Latina en el temprano siglo XXI*. Guadalajara, México: CALAS.
- Sassen, S. (2010). *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Buenos Aires, Argentina: Katz Editores.
- Sassen, S. (2015). *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*. Buenos Aires, Argentina: Katz Editores.

Agradecimientos:

A la profesora Saskia por su disposición a permitir esta entrevista para la revista *A&P Continuidad*, a pesar de las múltiples solicitudes que recibe y ocupaciones que desarrolla.

Mauricio Betancourt García. Ph. D. en Gobierno y Administración Pública de la Universidad Complutense de Madrid. Economista de la Universidad Nacional de Colombia. Docente del curso sobre Planeación Territorial de la Maestría de Planeación y Gestión del Hábitat Territorial Sostenible de la Facultad de Arquitectura de la Universidad La Gran Colombia y docente de la Universidad Nacional de Colombia. Autor de trabajos sobre territorio, desarrollo, planeación, soberanía y seguridad alimentaria. <https://orcid.org/0000-0001-6816-7710> mauricio.betancourt@ugc.edu.co



Saskia Sassen

Doctora y Máster en Sociología y Economía de la Universidad de Notre Dame, Indiana, Estados Unidos. Tiene un posdoctorado en Estudios Internacionales en la Universidad de Harvard. Se tituló en Filosofía y Ciencia Política en la Universidad de Buenos Aires. Actualmente, es profesora en Sociología en la Universidad de Columbia, Nueva York, y miembro del Comité sobre Pensamiento Global de dicha Universidad, que presidió hasta 2015. Es autora de ocho libros y editora o coautora de tres. Sus libros están traducidos a más de veinte idiomas. Ha recibido numerosos e importantes premios y distinciones por su fecunda labor. <https://orcid.org/0000-0002-3468-6923> sjs2@columbia.edu



»

Grandinetti, R. M. y Nari, P. O. (2021). Ciudades latino-americanas: la necesidad de ser capaces para gestionar una nueva agenda urbana. *A&P Continuidad*, 8(14), 34 - 45. doi: <https://doi.org/10.35305/23626097v8i14.303>



Ciudades latinoamericanas: la necesidad de ser capaces de gestionar una nueva agenda urbana

Rita María Grandinetti y Patricia Olga Nari

Recibido: 1 de marzo de 2021

Aceptado: 30 de abril de 2021

Español

La crisis surgida a partir de la pandemia de COVID-19 permite, a la vez que obliga, a repensar todo lo que se daba por definido en políticas y gestión en dos sentidos: modifica las agendas públicas, reconfigurando las directrices y planos de acción y, paralelamente, actúa como un revelador de las capacidades necesarias para la gestión de políticas en contextos altamente inciertos. Por lo tanto, constituye una inigualable oportunidad para revisar las agendas de políticas locales y las capacidades necesarias para gestionarlas (Meijer y Webster, 2020; Oszlak, 2020; Mazzucato y Kattel, 2020). Además de una oportunidad, es una exigencia urgente. No parecería haber tiempos en la ciudadanía para nuevas esperas. El artículo propone avanzar en la caracterización de la agenda urbana emergente en América Latina a raíz de las vicisitudes generadas por la pandemia de COVID-19, y de las capacidades públicas para llevarlas adelante. Plantea el estado de situación de los temas de agenda y las capacidades locales en la región e infiere lineamientos para su fortalecimiento. Se apoya en la revisión de la bibliografía de referencia y en información de tipo secundaria. Se aporta una perspectiva vincular, novedosa entre las agendas públicas y las capacidades necesarias.

Palabras clave: Nueva Agenda Urbana, ciudades, capacidades, gestión pública, políticas públicas.

English

The crisis caused by the COVID-19 pandemic not only allows but also forces the rethinking of everything that was taken for granted as regards policies and management in two ways: it modifies public agendas reshaping guidelines and plans of action and reveals the necessary capacities for policy management in highly uncertain contexts. Therefore, it constitutes a unique opportunity to review local policy agendas as well as the capacities needed to manage them (Meijer & Webster, 2020; Oszlak, 2020; Mazzucato & Kattel, 2020; etc.). It also becomes an urgent requirement since there seems to be no time to meet citizenship's new demands. The article proposes to advance on defining the emerging urban agenda in Latin America due to the vicissitudes of both the emergency caused by the COVID-19 pandemic and the public capacities to deal with them. It addresses the status of the agenda items and the regional local capacities inferring guidelines for their strengthening. It is based on a review of reference literature and secondary information. A novel perspective linking public agendas to necessary capacities is provided.

Key words: New Urban Agenda, cities, capacities, public management, public policies

» Introducción

La crisis causada por la pandemia (Fig. 1 y 2) de COVID-19 constituye una inigualable y urgente oportunidad para revisar las agendas de políticas locales y las capacidades necesarias para gestionarlas. A decir de Carrión y Cepeda (2020), se trata de un verdadero *shock* urbano que permite y, al mismo tiempo, obliga a repensar lo que se daba por definido en políticas y gestión. Hay acuerdo en la literatura sobre su relevancia en dos sentidos: la transformación de las agendas públicas, reconfigurando las directrices y planos de acción, y, a su vez, de las capacidades necesarias para la gestión de estas agendas en contextos altamente inciertos (Carrión y Cepeda, 2020; Meijer y Webster, 2020; Oszlak, 2020; Mazzucato y Kattel, 2020). En esta línea, el presente artículo se plantea las siguientes preguntas: ¿se han modificado efectivamente las agendas públicas de las ciudades latinoamericanas? Y, si esto es así, ¿en qué sen-

tido? ¿Cuáles son las capacidades necesarias para llevar adelante estas nuevas agendas? El artículo avanza en algunas respuestas, proponiendo una caracterización vincular entre la agenda urbana emergente en América Latina y las capacidades públicas para llevarlas adelante. Plantea el estado de situación de los temas de agenda y las capacidades locales en la región e infiere lineamientos para abordarlos satisfactoriamente. Se apoya en la revisión de bibliografía de referencia y en información de tipo secundaria. La perspectiva vincular entre las agendas públicas y las capacidades necesarias (Fig. 3) es un aporte de este artículo. Este abordaje es poco explorado en la región, ya que predominan los trabajos que estudian de modo independiente las agendas de políticas o las capacidades necesarias de modo general. En este análisis, por el contrario, se entiende que las capacidades públicas necesarias están vinculadas al tipo de po-

líticas o las agendas a gestionar. Hay elementos comunes, pero también aspectos diferentes, para tener en cuenta según la agenda de políticas. Por otra parte, aporta un estado de situación de las agendas y las capacidades públicas locales en la región, a modo preliminar, post-pandemia. Este punto, de relevancia emergente, es una vacancia en la producción regional. Hasta comienzos del año 2020 se denominaba Nueva Agenda Urbana (NAU) a aquella surgida de las discusiones y acuerdos alcanzados en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, Hábitat III (ONU Hábitat III, 2017). Es necesario destacar que, si bien la NAU recogió importantes adhesiones a nivel mundial, también es un documento que sufrió fuertes críticas, fundamentalmente de organizaciones no gubernamentales y gobiernos locales. Por ejemplo: excesiva generalidad, falta de metas, escasa participación de actores relevantes,

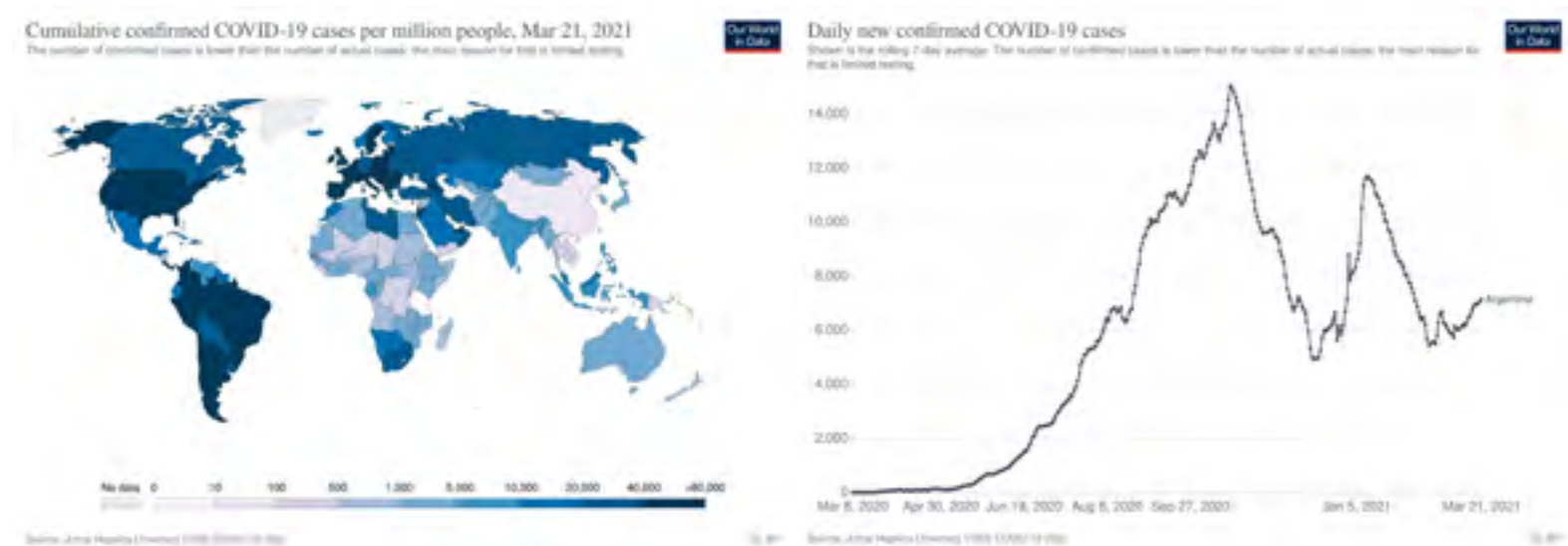


Figura 1. Mapa mundial del total de casos confirmados de COVID-19 por millón de personas. (Our World in Data, 2021) | Figura 2. Evolución de los casos diarios de COVID-19 en Argentina (Our World in Data, 2021)

omisión de las singularidades y las diversidades de las ciudades, perspectiva territorial de colonialidad, “urbanismo de palabras” (Torres Tovar, 2017; Carrión, 2016b; Martínez, Sesma, Vanoli y Quevedo, 2018). Algunas de estas críticas pareciera que fueron recogidas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en tanto propone, para su implementación en América Latina y el Caribe, un Plan de Acción Regional (PAR) 2016-2036¹. Pretendemos utilizar la NAU y el PAR para poner en crisis su validez, permanencia o cambios derivados de la pandemia por COVID-19. El mundo académico de expertos y gestores de planificación y políticas urbanas reconocía, previo a la pandemia, una agenda urbana de siglo XXI construida desde un marco epistemológico y con bases de evidencia estructuradas en categorías tales como: alta densidad, proximidad, sustentabilidad ambiental, transporte público, bienestar y cuidados de cercanía, como valores positivos y proactivos para la vida urbana democrática (Nari, Maino, Bizzarri, Bertolaccini, Gómez Hernández y Panero, 2020). En tanto, los debates y reflexiones surgidos de manera temprana en plena pandemia giraron

en torno a la validez de esa agenda y a los niveles de afectación que sufrían sus postulados a partir de la crisis del COVID-19 (Sennet, 2020; Guzmán, 2020). No obstante, los especialistas acuerdan en que la pandemia produjo en las ciudades la agudización y visibilización de situaciones estructurales preexistentes y la aceleración de procesos incipientes o aletargados (Moreno, 2020a; Ordóñez y Amescua, 2020; Saldivia, 2020) sobre los cuales los gobiernos locales, más temprano que tarde, deberán desarrollar alguna estrategia. Así, las agendas postpandemia, se constituyen por la combinación de aquellos grandes temas, algunos de reciente aparición, como la conectividad digital como un derecho, con viejos temas que no han sido resueltos y que vuelven a ponerse en el centro de las preocupaciones de la ciudadanía (O’Flynn, 2020). Un tema de carácter estructural es la desigualdad urbana, que torna irónica la consigna *quedáte en casa, laváte las manos y aisláte cuando tengas síntomas*, en tanto en América Latina una de cada cinco personas vive en asentamientos informales en condición de pobreza, carencia de infraestructuras básicas y de condiciones de

habitabilidad dignas. Por otra parte, la centralidad que adquirió la tecnología en los hogares modificó la cotidianidad de las personas y las ciudades, evidenciando la crisis de numerosas interfaces: la COVID-19 ha mostrado los agotamientos y límites de las interfaces educativas y de las políticas sanitarias instituidas durante la modernidad (Scolari, 2020). En este marco, la capacidad gubernamental puede definirse como “la generación de coaliciones estratégicas que permitan establecer prioridades, definir metas y llevarlas a cabo” (Peters y Pierre, 1998). Más recientemente, algunos autores (Scholl y Scholl, 2014; Criado, 2016; Noveck, 2015) han enfatizado en la necesidad de modelos de *gobernanza inteligente*, basados en el sustrato de los diversos cambios que se dan a nivel social, tecnológico, ambiental y productivo en la sociedad red. La gobernanza inteligente aborda los desafíos de las nuevas agendas de políticas en estos momentos de aceleradas transformaciones que desdibujan los tiempos y los marcos de actuación de políticas. Las capacidades públicas son entendidas como el factor facilitador que permite construir va-

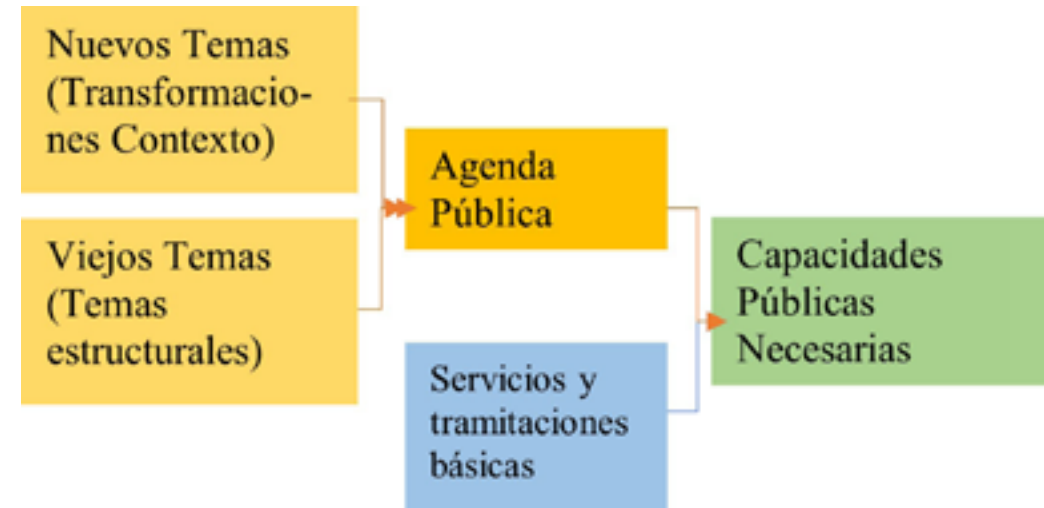


Figura 3. Esquema conceptual de constitución de las capacidades públicas necesarias (elaboración propia).

lor público y alcanzar las metas de gestión en contextos de alta incertidumbre. Se basan en la capitalización y a su vez la construcción de inteligencia: organizacional, tecnológica y social, en entramados públicos a modo de ecosistemas organizacionales polifónicos. Esta noción de capacidades posee un doble sentido: por un lado, las capacidades permiten a los gobiernos adaptarse a los cambios sociales, y así dar respuesta a las necesidades, y, por otra parte, posibilitan construir direccionalidad compartida e influir en el contexto a través de la producción de valor público (Fig. 4) (Moore, 1995). La noción de capacidades así entendida vincula las tres dimensiones de actuación gubernamental: la política, la relacional y la administrativa (Fig. 5) (Hildebrand y Grindle, 1994; Repetto, 2004; Acuña y Chudnosky, 2017). Como se puede observar, no se trata de una mera capacidad administrativa. En línea con los postulados de la gobernanza inteligente, un recorrido por la producción académica desarrollada durante la pandemia permite identificar algunas claves que posibilitaron a los gobiernos continuar llevando adelante sus políticas y servicios: la construc-

ción de nuevas capacidades a partir de la aceleración de innovaciones, el uso intensivo de las TIC y la puesta en valor de esquemas de cooperación (Ortega y Carignani, 2020; Ramírez de la Cruz, Grin, Sanabria-Pulido, Cravacuore y Orellana, 2020; Meijer y Webster, 2020; Mazzucato y Kattel, 2020). Una característica de la *agenda postpandemia* es que está integrada fundamentalmente por los denominados *wicked problems*, problemas malditos o perversos según las traducciones en español (Churchman, 1967; Buchanan, 1992; Head, 2008; Head y Alford, 2015). Estos problemas se definen por su complejidad técnica inserta en un entramado de opciones políticas, que hace que tengan múltiples y disímiles definiciones por parte de los numerosos actores involucrados. La nueva agenda local, configurada en gran medida por problemas de estas características, requiere capacidades de gestión de políticas particulares, ya que no se acomoda a los criterios exclusivamente técnicos. No existe una vía única de acción ni una elección racional que permita lograr lo indiscutible, los límites se desvanecen y las acciones deben precisarse mediante

pruebas, estrategias y alternativas. Abordarla requiere nuevas capacidades, salir del marco de lo conocido para promover nuevas vías. El Estado presenta serias limitaciones para abordar los *problemas malditos* y dar respuestas significativas a la ciudadanía (Grandinetti y Nari, 2016; Ramió, 2018; Oszlak, 2019). Por ende, las ciudades capaces son aquellas que pueden construir colaborativamente una agenda pública postpandemia que sea socialmente relevante y llevarla a cabo capitalizando la inteligencia territorial en ecosistemas públicos ágiles.

» **Las agendas de las ciudades latinoamericanas**
La literatura de distintas tradiciones disciplinares sobre políticas urbanas de los últimos años (Di Virgilio y Perelman, 2014; Carrión, 2016a; Soldano y Da Representacao, 2010; Blanco, Gomá y Subirats, 2018) ajusta en un menú relativamente acotado los principales tópicos que integran las preocupaciones de los gobiernos locales, a la vez que despliega un conjunto de orientaciones para su desarrollo; un nuevo *policy frame*, que se vislumbra como “desarrollo urbano sostenible” (Navarro, Rodríguez y Guerrero, 2020). A continuación, señalamos

los más recurrentes, que, por su complejidad y dificultad para resolverlos, se han convertido en verdaderos desafíos para las ciudades. Respecto a la desigualdad socioespacial, algunos autores hablan de injusticias espaciales que se manifiestan en la presencia de asentamientos irregulares, villas y barrios populares, desequilibrios territoriales e inequidades en la prestación de bienes y servicios. En cuanto a la precariedad e informalidad laboral, contribuye al crecimiento de la pobreza y la vulnerabilidad. La expansión desordenada resulta segregadora e insostenible. Otros desafíos son las violencias y la penetración de las economías delictivas; el desarrollo y cuidado del espacio público urbano; la movilidad en las grandes ciudades –en la práctica se alienta el uso del automóvil, por la ineficiencia del transporte público y las escasas políticas para la movilidad no motorizada–; la nula atención a la relación con el campo, periurbanos y entornos y al consumo racional de recursos naturales; y por último, los gobiernos de las ciudades, como actores protagónicos de la gobernanza urbana, son generalmente débiles para promover procesos de transformación. Por el lado de la planificación urbana en América Latina, el siglo XXI marca cambios importantes en sus características: el Estado inicia un proceso de recuperación de centralidad en la planificación y gestión de los territorios; se manifiesta una visión más integral del problema habitacional, superadora del mero vivendismo; el territorio se introduce como factor fundante de las singularidades proyectuales; se incorpora la participación ciudadana y de las organizaciones sociales como elemento clave de empoderamiento social y sostenibilidad de un proceso de construcción (no un plan acabado) de carácter técnico-político y comunitario; se integra la dimensión ambiental y la importancia de la coordinación y coherencia de las redes de relaciones públicas y comunitarias. En Argentina, por ejemplo, se registran 672

planes locales, sobre un total de 2.314 gobiernos locales (de los cuales 1.171 son municipalidades), y donde hay ciudades que poseen más de un plan (Ministerio de Obras Públicas, 2020). No obstante, estudios recientes indican que existen escasas y débiles políticas que favorezcan el desarrollo de iniciativas locales de desarrollo urbano integral y sostenible, y que las políticas y planes de desarrollo urbano no suelen lograr sus objetivos. Se considera, además, un nivel bajo de capacidades y recursos técnicos municipales para ello, fundamentalmente por no contar con suficiente autonomía política y financiera para formular sus propias políticas de desarrollo urbano (Nari, Rodríguez y Traina, 2021). La COVID-19 impuso reglas y comportamientos que cambiaron la fisonomía urbana: el distanciamiento social hizo surgir las colas con distanciamiento, las marcas de burbujas imaginarias en parques y espacios públicos; los cupos en el transporte público y la proliferación de bicicletas. El confinamiento puso en crisis modelos habitacionales (los micro monobambientes cool, los departamentos sin balcón o muy pequeños, con escasa ventilación y luminosidad) y la estructura de parques y espacios verdes. Para los sectores más relegados la crisis devino por la ausencia de servicios básicos necesarios para los cuidados y la higiene doméstica y personal. Hasta el momento, a un año de declarada la pandemia por COVID-19, las discusiones de expertos y gestores en torno a los cambios que la pandemia produjo en la agenda urbana no logran consolidarse en un cuerpo epistemológico claro, pero se señalan algunas cuestiones que la ponen en tensión: en primer lugar, los incentivos para el uso del transporte público, señalado como imprescindible para reducir el uso del automóvil, pero que implica aglomeración y proximidad, que en los términos actuales equivale a insalubridad y contagios. En segun-

do lugar, la idea de ciudades compactas para evitar la dispersión, la extensión y con ellas la insustentabilidad, parece indicar un problema a la hora del necesario distanciamiento y del espacio público abierto en cercanía. La idea que fue tomando más cuerpo y que implica cambios sustantivos en la vida urbana y en el diseño de las ciudades es la *ciudad de los 15 minutos*, desarrollada por el urbanista Carlos Moreno y adoptada por Anne Hidalgo, alcaldesa de la ciudad de París. Propone una ciudad policéntrica, que brinda calidad de vida en trayectos breves y así permite acceder más fácilmente a las seis funciones sociales urbanas fundamentales: habitar, trabajar, aprovisionarse, cuidarse, aprender y descansar (Moreno, 2020b). Esta propuesta resulta adecuada en situaciones como las de pandemia: promueve y alienta las relaciones de proximidad para el desarrollo de la vida urbana, y, al reducir las distancias, se evita el uso del transporte automotor y las ciudades se tornan más caminables y *pedaleables*. La pandemia desnudó a las ciudades, a sus gobiernos, visibilizó con crudeza sus miserias, pero también despertó sus costados más creativos, innovadores y solidarios allí donde había actores, circunstancias y procesos incipientes que lograron activarse y/o acelerarse virtuosamente. En la historia de las ciudades, las *pestes* siempre fueron un punto de inflexión de grandes innovaciones que transformaron la ciudad y la vida de los ciudadanos (Clusellas, 2020): por ejemplo, en el año 1800 cuando en Londres se descubrió la relación entre la localización de las tomas de agua y los focos de infección de cólera, se desarrolló un sistema de alcantarillado que además eliminó la suciedad de las calles. Los brotes de tuberculosis y los tratamientos de la enfermedad promovieron una arquitectura urbana donde el aire, la luz y la limpieza resultaron fundamentales en la estética moderna: balcones, terrazas, construcciones con

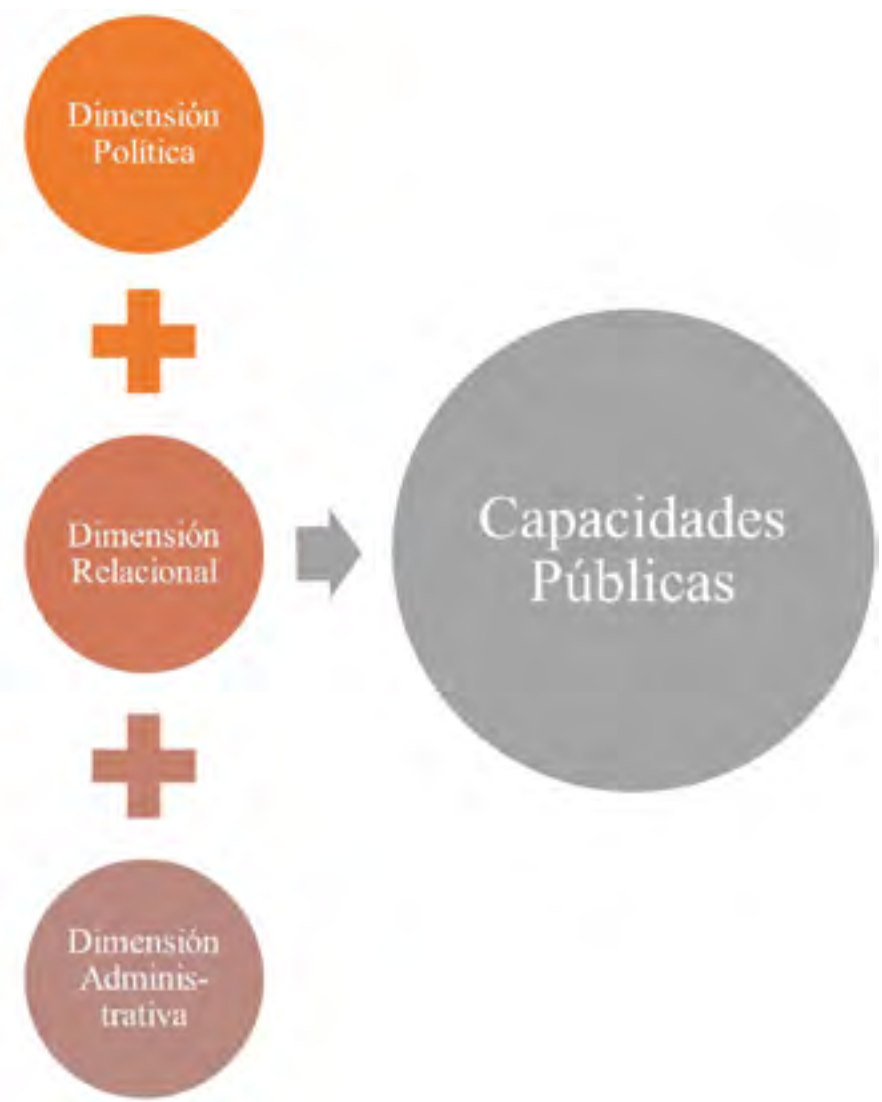


Figura 4. Capacidades Públicas y Producción de Valor Público (elaboración propia) | Figura 5. Dimensiones de Gobierno y Capacidades Públicas (elaboración propia)

plantas libres, grandes ventanales. Esta visión, optimista al fin, encuentra una relación entre los desarrollos tecnológicos para resolver situaciones puntuales (sanitarias en este caso) y los impactos y transformaciones en la estructura, la vida y la estética de las ciudades. Si esto es así, estamos en un momento para construir y facilitar ecosistemas de innovación en torno a temas y sectores que puedan desencadenar nuevos caminos para el desarrollo urbano (Nari et al., 2020).

» Ciudades capaces

Ciudades capaces son aquellas que pueden construir colaborativamente una agenda pública postpandemia que sea socialmente relevante y llevarla a cabo capitalizando la inteligencia territorial en ecosistemas públicos ágiles. Por lo tanto, la pandemia de COVID-19 resulta oportuna para reconocer qué tipo de estrategias y características organizacionales pueden ser valiosas para construir estas capacidades. Durante la pandemia, los diferentes niveles del Estado tuvieron que desplegar un conjunto de herramientas disponibles para garantizar la correcta prestación de servicios en un contexto inédito y de restricción severa de financiamiento por la doble disminución de recursos públicos dados por la baja de los ingresos y el importante aumento de los gastos derivados de la atención de la pandemia (Ortega y Carignani, 2020). La capacidad de gestión en esta crisis fue la resultante de las capacidades preexistentes para gobernar y gestionar políticas (Mazzucato y Kattel 2020) y de las innovaciones y aprendizajes que pudo desarrollar en este contexto. En particular, los gobiernos locales, por sus características de cercanía y pequeña escala, se vieron obligados a transformar y reorientar sus acciones. La resiliencia del Estado señala la capacidad de seguir realizando las tramitaciones habituales y brindando sus servicios públicos

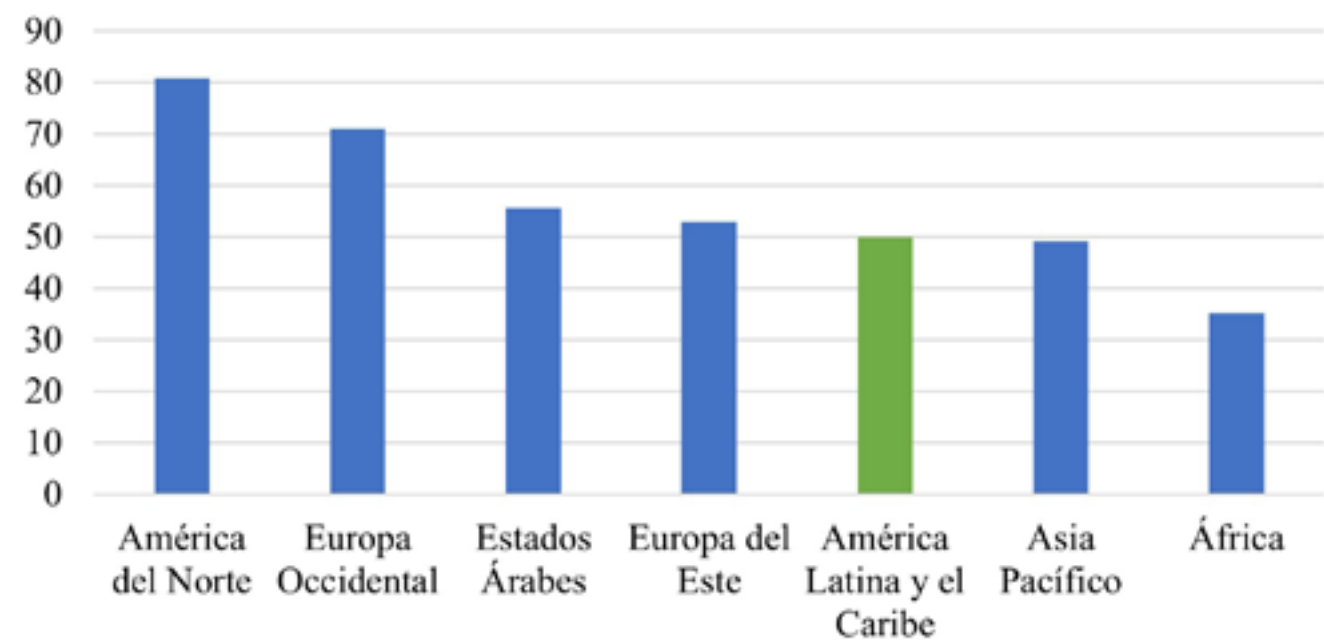


Figura 6. Desarrollo mundial de ecosistemas digitales (CAF - Banco de Desarrollo de América Latina, 2020)

en el nuevo contexto. De modo preliminar, y en forma concomitante aún con el desarrollo de la pandemia, pueden señalarse algunos aspectos que se destacan a continuación. En primer lugar, el desarrollo de experiencias inéditas de coordinación y cooperación interjurisdiccional (Ramírez de la Cruz et al., 2020). Esto es particularmente relevante en los regímenes federales, donde los factores de los arreglos políticos, institucionales y administrativos influyen en diversos tipos de relaciones, más o menos conflictivas o cooperativas entre los gobiernos centrales y los subnacionales (Mendoza Ruiz, Grin, Cravacuore, Reta Martínez, Liberman, Segatto y Abrucio, 2020). Por otra parte, las organizaciones que se han mostrado más eficaces en reconfigurar sus servicios a los ciudadanos han sido las más horizontales, con equipos polivalentes y estructuras flexibles, con herramientas digitales en la nube, que han podido poner en línea rápidamente sus servicios. Las organizaciones de estas características son las que se denominan organizaciones polifónicas (Thygesen y Ander-

sen, 2007), poseen estructuras orgánicas, donde las funciones pueden ser redefinidas y las jerarquías modificadas según las necesidades o los objetivos propuestos. Se basan en el diálogo entre diferentes voces, un diálogo radical, no estructurado, el diálogo que va más allá de las estructuras y posibilita ámbitos diversos de decisión enlazados y cambiantes, sin perder el sentido (Hazen, 1993). En tercer lugar, las TIC han revelado todo su potencial, de modo acelerado, en la pandemia. Albert Meijer (Meijer y Webster, 2020) estudió los usos y sus principales impactos en este período, a partir de referentes de 21 países de los 5 continentes. En el estudio se identificó un uso acelerado y extendido de las TIC, sobre todo en la gestión de crisis para la construcción de canales de información a los ciudadanos, la prestación de servicios, el monitoreo de las políticas y el intercambio entre ciudadanos. Estos resultados, si bien preliminares, dan cuenta de la extensión de los impactos en los tres planos de actuación pública: el gobierno, ya que las TIC fueron la base que estructuró el accionar

de los organismos en la crisis, la gobernanza, multiplicar las posibilidades de intercambio y conexión entre actores en momentos de aislamiento y la gobernabilidad en las situaciones de crisis resultantes. Se puede observar un interesante acuerdo en la literatura en que muchas de estas innovaciones desarrolladas, se encontraban en estado latente o en espacios marginales al núcleo organizacional, y que la pandemia logró que fueran tomadas en cuenta (Ortega y Carignani, 2020; Ramírez de la Cruz et al.; Meijer y Webster, 2020; Mazzucato y Kattel, 2020). Si esto es como se afirma, y las capacidades de innovación, los esquemas de cooperación y los formatos organizacionales polifónicos marcaron la diferencia durante la pandemia, es necesario preguntarse: ¿cuáles son las características prevalentes de las organizaciones públicas locales en América Latina y, particularmente, en Argentina?, ya que la construcción de estas capacidades necesarias requiere estrategias activas de innovación en estos puntos críticos, sobre la base del reconocimien-

to de las características preexistentes de los gobiernos locales. En relación con las redes interjurisdiccionales, el estudio de Mendoza Ruiz et al. (2020), señala que los arreglos de las relaciones intergubernamentales han mostrado diversos grados de efectividad. Esto ha sido influenciado por el tipo de régimen, federal o unitario, y por el diseño institucional de las políticas públicas. Siguiendo a Cravacuore (2019), la mayoría de las ciudades posee un peso propio en sus territorios, incluso en algunos casos por encima de las burocracias centrales; gestionan políticas propias, producen innovaciones y construyen nuevos liderazgos; han ampliado sus competencias (la salud, la educación, el desarrollo local, el cuidado del ambiente, la seguridad ciudadana, entre otros); desarrollan instancias de participación; y poseen una mayor descentralización fiscal. Sin embargo, estos logros son inconclusos, y de muy disímil alcance. Desde 2010, en la región se da una reversión de la tendencia, con una mayor presencia de los gobiernos centrales en los ámbitos locales, fundamentalmente vía discrecionalidad fiscal. Esta nueva presencia no está exenta de conflictividad, por lo que las relaciones prevalecientes entre jurisdicciones oscilan entre la dependencia (en algunos casos, la cooptación por los gobiernos centrales) y la conflictividad constante. Las relaciones interjurisdiccionales basadas en la cooperación, por el contrario, son muy escasas. En el caso argentino, las relaciones están marcadas por las vinculaciones directas entre el gobierno nacional y los subnacionales, por sobre las relaciones intergubernamentales entre jurisdicciones. Sin embargo, durante la pandemia se han desarrollado múltiples experiencias de cooperación interjurisdiccional de tipo vertical y horizontal. En salud, por ejemplo, se constituyó una red nacional, con el Estado nacional como organismo rector de políticas, los Estados provinciales como responsables del

sistema de salud y la adecuación de la normativa en su territorio, y los municipios, a cargo de la implementación de las diversas políticas de comunicación, prevención y control. Para esto se modificó parte de la normativa preexistente y se trabajó con esquemas ad hoc de competencias, funciones y servicios. Su implementación no estuvo exenta de dificultades y conflictos; sin embargo, los actores reconocen que su puesta en marcha fue crítica para el manejo de la pandemia. Respecto a los modelos organizacionales, los municipios de la región presentan un núcleo institucional común, un diseño basado en el modelo burocrático que data de fines del siglo XIX, con características propias según los contextos nacionales y las escalas municipales. A partir de este núcleo común inicial se da un disímil proceso de diversificación de roles y ampliación de estructuras para gestionar las diversas funciones que van siendo incorporadas a los municipios durante el siglo XX sin profundas transformaciones del modelo (Completa, Grandinetti y Nari, 2019). En pandemia, los gobiernos locales se enfrentaron como nunca a los límites de estos modelos organizacionales preexistentes y a los niveles dispares de innovación de sus gestiones. La prestación de servicios básicos a la población, las nuevas exigencias de protocolización de acciones y control del espacio público, en un contexto de aislamiento social, pusieron a prueba la resiliencia de las organizaciones públicas. Otra función que se vio particularmente afectada por el trabajo remoto fue la de tramitaciones y permisos, donde se marcaron claras diferencias entre los municipios que tenían ya sus tramitaciones en línea, y aquellos que por el contrario basan sus procesos de tareas en soporte papel o sistemas de redes internas. En la mayoría de los casos las tramitaciones y permisos fueron los servicios que más se resintieron durante la pandemia, y aún en el momento de

escribir este artículo, donde se han retomado muchas de las actividades, las tramitaciones presentan considerables niveles de atrasos con las dificultades que esto genera en la dinámica cotidiana de las poblaciones. Esta situación aceleró los procesos de transformaciones de los diseños organizacionales sobre todo en determinados aspectos: se revisaron procesos para sostenerlos digitalmente de modo remoto, se protocolizaron acciones para la vuelta a la tarea en el período de distanciamiento social, se reconfiguraron equipos para cubrir las nuevas necesidades. En muchos casos, se generaron estructuras *ad hoc* que reemplazaron las estructuras vigentes durante el período de pandemia. En cuanto a las TIC y su utilización intensiva en la gestión, América Latina y el Caribe se ubican en una posición intermedia, en comparación al desarrollo de los ecosistemas digitales de otras ubicaciones del mundo (CAF – Banco de Desarrollo de América Latina, 2020). En este sentido, en una escala de 0 a 100, posee un índice de 49.925, lo que le otorga un mayor grado de avance respecto a África (35.05) y Asia Pacífico (49.16), pero la ubica por detrás de Europa Occidental (71.06), América del Norte (80.85), Europa del Este (52.90) y los Estados Árabes (55.54). Asimismo, la tasa de crecimiento anual de este índice es menor a la de otros territorios (Fig. 6). Esta situación ha experimentado un salto a partir de las medidas de aislamiento dictadas por la pandemia. En Argentina, por ejemplo, durante la primera semana de aislamiento la demanda de Internet aumentó un 27%, y en Chile aproximadamente un 25%. En ambos casos la demanda creciente pudo satisfacerse sin mayores dificultades. Sin embargo, en Argentina las TIC presentan un desarrollo muy desigual en los municipios. Según datos disponibles, el 37% de los municipios lleva adelante alguna iniciativa de gobierno abierto. Se observa una mayor tendencia a

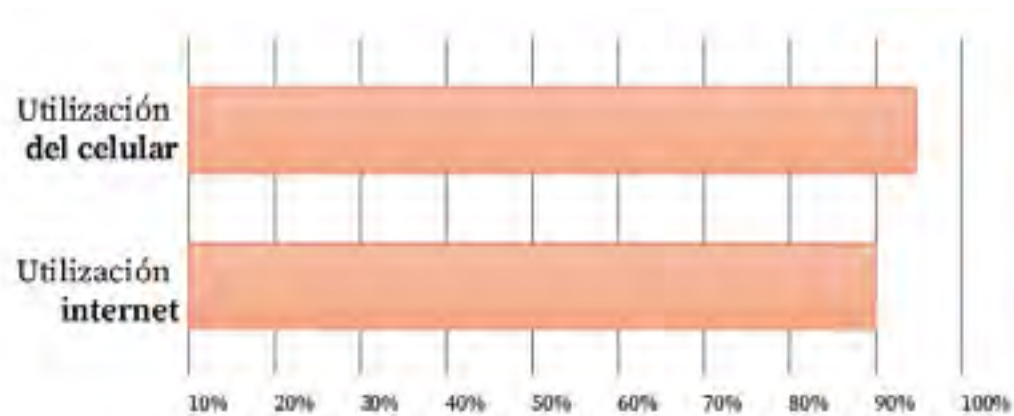
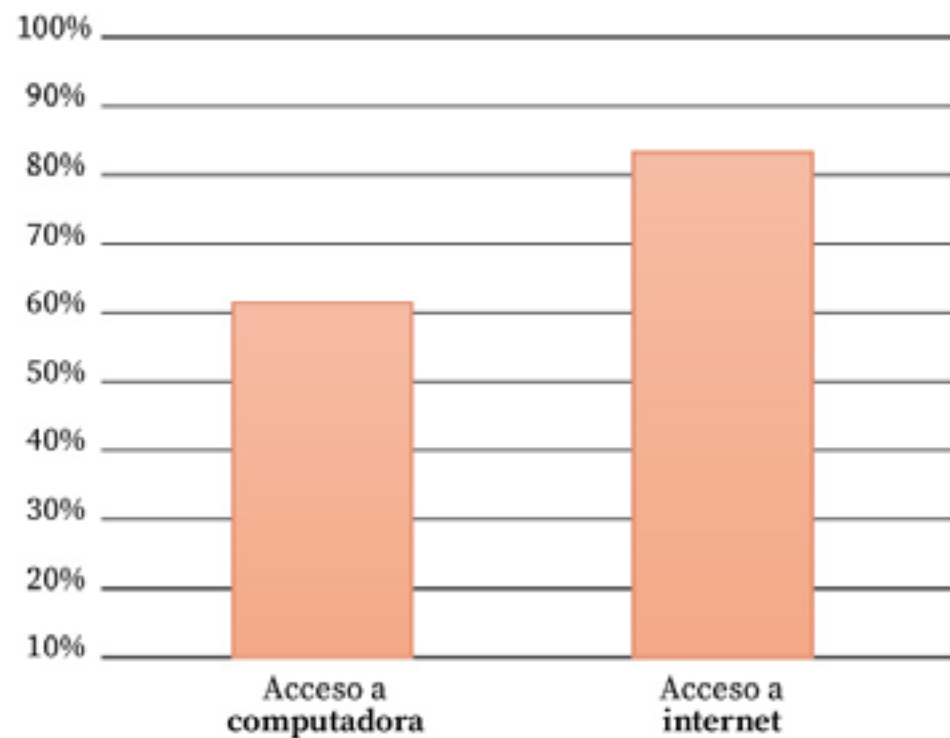


Figura 7. Acceso a TICs en hogares de Argentina (INDEC, 2019) | Figura 8. Acceso a TICs en hogares de Argentina (INDEC, 2019)

la aplicación de estas políticas en municipios de más de 75.000 habitantes, aunque con un bajo grado de institucionalización de las iniciativas (Grandinetti y Miller, 2020). Sin embargo, no existe al día de la fecha un censo que permita conocer la disponibilidad tecnológica referida al equipamiento informático y su relación con el número de empleados. La conectividad a la red y entre dispositivos es el servicio priorizado por los municipios, seguido muy de cerca por los sistemas de seguridad, las herramientas de colaboración y los servicios de consultoría y asesoramiento externo (Grandinetti, Miller y Rodríguez, 2021).

Es necesario señalar el grave déficit de conectividad de la población en América Latina: el 32% de la población (244 millones de sus habitantes) no tiene acceso a servicios de Internet (CAF - Banco de Desarrollo de América Latina, 2020), en un marco de grandes desequilibrios entre países. A su vez, hay una brecha entre la conectividad urbana (70%) y rural (40%).

La brecha se profundiza en los sectores de ingresos más bajos y en los barrios populares. Debe señalarse asimismo los niveles profundamente desiguales de alfabetización digital y el déficit en acceso a dispositivos como PC en los sectores populares. En Argentina, por ejemplo, en el último trimestre del año 2019, se identificó que el 60,9% de los hogares urbanos cuenta con acceso a una computadora y el 82,9% a Internet (Fig. 7).

Por otra parte, 84 de cada 100 personas utilizan teléfono celular y 80 de cada 100, internet (Fig. 8) (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2019).

En torno a las tecnologías 4.0. se observa que todavía resultan una meta muy lejana. Los municipios aún parecen necesitar resolver deudas previas en torno al desarrollo digital, con cuestiones básicas como la conectividad y la seguridad siendo los elementos identificados como prioritarios. En

este sentido, la transformación 4.0 necesita previamente una transformación 3.0 sólida y extensa en los municipios estudiados.

» Unas líneas de cierre

Luego de este recorrido es posible señalar algunos ejes para pensar las ciudades postpandemia: Se reafirma la necesidad del enfoque del derecho a la ciudad y dotación de infraestructura y servicios públicos para las poblaciones más desfavorecidas y se demanda la creación de un sistema público de cuidados, que reconozca el trabajo realizado por las mujeres en las tareas vitales para el sostenimiento de la vida y la comunidad (gestión de alimentos, acompañamientos para situaciones de violencia, gestión de trámites, dispositivos de salud, estrategias de economía popular, etc.).

Toma fuerza el enfoque de la ciudad de proximidad o de los 15 minutos. Se insiste en el enfoque sistémico del cuidado del ambiente natural y construido. Se profundiza el enfoque de gobernanza horizontal y multinivel como gestión de los territorios.

Se fortalecen los gobiernos locales en el marco de un programa federal y, especialmente, las organizaciones populares y el inmenso trabajo que sostienen en redes de solidaridad en los territorios. Las capacidades locales cobran particular relevancia para gestionar la agenda postpandemia.

Sin embargo, esto requiere del desarrollo de nuevas capacidades que fortalezcan tres aspectos críticos, ya que han demostrado ser significativos para lidiar con la incertidumbre y vertiginosidad: el fortalecimiento y dinamización de redes de cooperación interjurisdiccionales y público-privadas; el avance en la construcción de organizaciones de tipo polifónicas y el uso intensivo de las TIC, sobre todo los sistemas basados en la nube. Son escasos los casos encontrados en América Latina de manejo de grandes datos y uso de inteligencia artificial

a nivel local, sin embargo, el potencial de estas herramientas para la construcción y gestión de agendas es sumamente grande, y las organizaciones locales pueden hacer gran uso de ellas. En este punto es necesario reflexionar en qué medida los municipios de la región pueden llevar adelante por sí mismos estrategias significativas de transformación a la par que gestionan los desafíos cotidianos. Es necesario quizás pensar en programas integrales de escala nacional o regional que faciliten el desarrollo de capacidades críticas sin caer en los modelos estándar y la transferencia tecnológica situada que tan malos resultados ha dado en la década de 1990.

Finalmente, estamos convencidas de que el futuro, por incierto que sea, se va construyendo en el presente. Resultan clave las decisiones que se tomen durante la pandemia, ya que estarán marcando el sentido de la *nueva normalidad*. Ahora se está disputando ese sentido: si el futuro será mejor o si la humanidad no aprendió la lección. ●

NOTAS

1 - Desde aquí no incluimos estas discusiones, ya que entendemos que es tema de otro trabajo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2017). 12 notas de concepto para entender mejor al Estado, las políticas públicas y su gestión. Buenos Aires: CAF. Recuperado de: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1029>
- Blanco, I., Gomà, R y Subirats, J. (2018). *Construyendo el municipalismo común*. Barcelona, España: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Buchanan, R. (1992). Wicked problems in design thinking. *Design issues*, 8(2), 5-21.
- CAF - Banco de Desarrollo de América Latina (2020). *Las oportunidades de la digitalización en América Latina frente al Covid-19*. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45360>

- Carrión, F. (2016a). El espacio público es una relación, no un espacio. En P. Ramirez Kuri (coordi-
nadora), *La reinención del espacio público en la sociedad fragmentada*. México DF, México: UNAM.
- Carrión, F. (2016b). La agenda oculta en Quito. *El País*. Recuperado de: http://el-pais.com/elpais/2016/11/10/seres_urbanos/1478767051_442355.html.
- Carrión, F. y Cepeda, P. (2020). La COVID-19 en Quito: de la crisis al shock urbano. En F. Carrión y P. Cepeda (Eds.), *Quito: la ciudad que se disuelve - Covid 19*. Quito, Ecuador: FLACSO Ecuador.
- Churchman, C. (1967). *Wicked Problems*. Management Science, 14(4), 141-2.
- Clusellas, M. (2020). De qué manera las pandemias han moldeado nuestras ciudades, y qué ocurrirá luego del 2020. *Universidad Di Tella en los Medios*. Recuperado de https://www.utdt.edu/ver_notas_prensa.php?id_notas_prensa=18636&id_item_menu=6
- Completa, E., Grandinetti, R. y Nari, P. (2019). Capacidades Estatales de los Municipios Argentinos. Elementos para su Análisis Comparativo. En E. Grin, E. Completa, A. Carreras y F. Abrucco (Eds.), *Capacidades estatales en gobiernos locales iberoamericanos. Actualidad, brechas y perspectivas* (pp. 54 – 91). San Pablo, Brasil: Fundación Getulio Vargas.
- Cravacuore, D. (2019). El municipio argentino en el contexto iberoamericano actual. En L. Del-fino (comp.), *La revolución de los municipios*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Criado, J. I. (2016). Las administraciones públicas en la era del gobierno abierto. Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública. *Revista de estudios políticos*, (173), 245-275.
- Di Virgilio M. y Perelman, M. (coords.) (2014). *Ciudades latinoamericanas. Desigualdad, segregación y tolerancia*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Grandinetti, R. y Miller, E. (2020). Tendencias y prácticas: políticas de gobierno abierto a nivel

municipal en Argentina. *Revista iberoamericana de estudios municipales*, (21), 89-112.

• Grandinetti, R., Miller, E. y Rodríguez, E. (2021). Iniciativas locales de Gobierno Abierto: entre la expectativa y la realidad. Una mirada a nivel municipal en la provincia de Santa Fe, Argentina. En L. Villanueva, J. I. Criado y E. Ruvalcaba (comps.), *Gobierno Abierto en Iberoamérica: estudios de caso en gobiernos subnacionales*. México: Ed. Tirant lo Blanch (en prensa).

• Grandinetti, R. y Nari, P. (2016). Gobernanza territorial: la difícil y tensiva articulación de la acción pública urbana. En A. Rofman, *Participación, políticas públicas y territorio* (pp. 53-71). Buenos Aires, Argentina: UNGS.

• Guzmán, J. (2020). Acciones locales de movilidad ante el COVID-19. *Euronews*. Recuperado de: <https://es.euronews.com/2020/05/01/las-ciudades-post-coronavirus-asi-va-ha-transformar-la-pandemia-el-diseno-urbano>

• Hazen, M.A. (1993). Hacia una organización polifónica. *Revista de Gestión del Cambio Organizacional*, 6(5), 15.

• Head, B.W. (2008). Problemas perversos en las políticas públicas. *Políticas públicas*, 3(2), 101.

• Head, B.W. y Alford, J. (2015). Problemas perversos: implicaciones para la gestión y las políticas públicas. *Administración y sociedad*, 47(6), 711-739.

• Hildebrand, M.E. y Grindle, M.S. (1994). *Building sustainable capacity: challenges for the public sector*, Final Report, UNDP Project INT/92/676. Cambridge, USA: Harvard Institute of International Development.

• Martínez, V., Sesma, M.I., Vanoli, F. y Quevedo, C. (2018). La nueva agenda urbana. Las viejas relaciones coloniales. 3º Congreso Internacional *Vivienda y Ciudad: Debate en torno a la Nueva Agenda Urbana*. Córdoba, Argentina. Junio 2018

Mazzucato, M. y Kattel, R. (2020). COVID-19 and Public-sector Capacity. *Oxford Review of Economic Policy*, 36, 256-259.

• Meijer, A. y Webster, C. W. R. (2020). The CO-

VID-19-crisis and the information polity: An overview of responses and discussions in twenty-one countries from six continents. *Information Polity*, (Preprint), 1-32.

• Mendoza Ruiz, J., Grin, E. J., Cravacuore, D., Reta Martínez, C., Liberman, A., Segatto, C. I., y Abrucio, F. L. (2020). *Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización*. México: Instituto Nacional de la Administración Pública.

• Ministerio de Obras Públicas (2020). Planes Locales. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/secretaria/planes-locales>

• Moore, M.H. (1995). *Creación de valor público: Gestión estratégica en el gobierno*. Barcelona, España: Ed. Paidós.

• Moreno, C. (2020a). Una visión urbana sobre la crisis del Coronavirus. *LA Network*. Recuperado de: <https://la.network/una-vision-urbana-sobre-la-crisis-del-coronavirus/amp/>

• Moreno, C. (2020b) En qué consiste la ciudad de los 15 minutos. *LA Network*. Recuperado de: <https://la.network/ciudad-de-los-15-minutos-en-que-consiste-la-propuesta-de-anne-hidalgo-para-su-segundo-mandato/>

• Nari, P., Maino, J., Bizzarri, J., Bertolaccini, L., Gómez Hernández, M.V. y Panero, C. (2020). La pandemia en territorio urbano: provocaciones y conflictos. En P. Nari et al. *Conflictos urbanos en tiempos de pandemia*. Rosario, Argentina: PoliLab UNR, Facultad de Ciencia Política y RRH, Universidad Nacional de Rosario.

• Nari, P., Rodríguez, E. y Traina, A. (2021). Desarrollo urbano y territorial desde el diseño de políticas de planificación en *Argentina. En* C. Navarro y M. Guerrero (eds.), *Nuevas políticas urbanas en Iberoamérica. Marcos institucionales, prácticas locales, calidad del diseño*. Valencia, España: Ed. Tirant lo Blanch (en prensa).

• Navarro, C., Rodríguez, M. y Guerrero, M. (2020). *Lógica e impactos de la estrategia integral en políticas públicas*. Barcelona, España: Icaria.

• Noveck, B.S. (2015). *Ciudadanos inteligentes, es-*

tado más inteligente: las tecnologías de la experiencia y el futuro del gobierno. Cambridge, Estados Unidos: Prensa de la Universidad de Harvard.

• O'Flynn, J. (2020). Enfrentando los grandes desafíos de nuestro tiempo: marcar la diferencia durante y después de COVID-19. *Revista de la gestión pública*, 1-20.

• ONU Hábitat (2017). *Nueva Agenda Urbana, Hábitat III*. Quito, Ecuador: Ed. Organización de las Naciones Unidas.

• Ordóñez, M. y Amescua, J. (2020). La pandemia hace visible lo que siempre estuvo ahí: desigualdad e individualismo. *Archdaily*. Recuperado de: <https://www.archdaily.mx/mx/937518/la-pandemia-hace-visible-lo-que-siempre-estuvo-ahi-desigualdad-e-individualismo>

• Ortega, J. E., y Carignani, A. (2020). Las nuevas necesidades ante la Covid-19: desafíos y tendencias en la provincia argentina de Córdoba. *Cadernos ibero-americanos de direito sanitário*, 9(2), 208-217.

• Oszlak, O. (2019). La gestión pública ante los desafíos de la cuarta revolución industrial. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/columnistas/la-gestion-publica-ante-los-desafios-de-la-cuarta-revolucion-industrial-nid2228330/>

• Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. CABA, Argentina: INAP.

• Our World in Data (2021). World map of total confirmed COVID-19 cases per million people. Recuperado de: <https://ourworldindata.org/coronavirus>

• Peters, B.G. y Pierre, J. (1998). ¿Gobernanza sin gobierno? Repensar la administración pública. *Revista de investigación y teoría de la administración pública*, 8(2), 223-243.

• Ramió, C. (2018). Los retos de la Administración pública del futuro. *RICEG. Revista Internacional de Ciencias del Estado y de Gobierno*, 1(3), 315-354.

Ramírez de la Cruz, E., Grin, E. J., Sanabria-Pulido, P., Cravacuore, D. y Orellana, A. (2020). The

Transaction Costs of the Governments' Response to the COVID-19 Emergency in Latin America. *Public Administration Review*, 80, 683-695.

• Repetto, F. (2004). Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. *Documentos de trabajo del INDES*.

• Saldívia, E (2020) Un cambio de paradigma. *El Territorio*. Recuperado de: <https://www.eltterritorio.com.ar/noticias/2020/03/24/656854-un-cambio-de-paradigma>

• Scholl H. J. y Scholl M. C. (2014). Smart Governance: A Roadmap for Research and Practice. *iConference 2014 Proceedings*, 163-176.

• Scolari, C. (2020). Las interfaces de nuestra sociedad están en crisis y llegó la hora de rediseñarlas. En S. Valdetarro, *Conversaciones en PanMemia*. Rosario, Argentina: CIM-Facultad de Ciencia Política y RRH- Universidad Nacional de Rosario.

• Sennet, R. (2020). Las ciudades post-coronavirus: así va a transformar la pandemia el diseño urbano. *EuroNews*. Recuperado de: <https://es.euronews.com/2020/05/01/las-ciudades-post-coronavirus-asi-va-ha-transformar-la-pandemia-el-diseno-urbano>

• Soldano D. y Da Representacao (2010). Espacios comunes, sociabilidad y Estado. Aportes para pensar los procesos culturales metropolitanos. *Apuntes del Centro de Estudios en Cultura y Política*, 16, 79-96.

• Thygesen, N. T., y Andersen, N. Å. (2007). The polyphonic effects of technological changes in public sector organizations: A system theoretical approach. *Ephemera. Theory and Politics in Organization*, 7(2), 326-345.

• Torres Tovar, C.A. (2017). Hábitat III y la nueva agenda urbana. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 27(2), 7-8.



Rita María Grandinetti. Profesora Titular de Tecnologías de la Administración Pública, Facultad de Ciencia Política y RRH UNR y directora del Centro de Estudios PoliLab UNR, Laboratorio de Innovación en Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Profesora de Posgrados de diversas Universidades nacionales e internacionales.

Especialista en Innovación Pública. Dirige el Grupo de Estudios en Innovación Pública (GEIP). Con una amplia trayectoria como consultora y formadora en innovación pública en gobiernos y organismos locales, regionales e internacionales. Coordinadora de la Agenda UNR2030.

ORCID: 0000-0002-7664-2582
rita.grandinetti@fcpolit.unr.edu.ar



Patricia Olga Nari. Politóloga de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Doctora en Innovación y Desarrollo Territorial por la Universidad Politécnica de Valencia, España.

Profesora e investigadora de la UNR, titular de Teoría Política y de Provocaciones **Urbanas**, espacio curricular y de investigación interdisciplinario de Facultad de Ciencia Política y RRH UNR. Directora de la Maestría en Gestión Pública y codirectora del Centro de Estudios PoliLab UNR, Laboratorio de Innovación en Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Coordinadora de la Agenda UNR2030.

Especialista en políticas urbanas con más de 20 años de trabajo en asistencia técnica y consultorías en gobiernos e instituciones públicas en las diferentes jurisdicciones en Argentina y América Latina.

ORCID: 0000-0001-8165-9744
patricia.nari@fcpolit.unr.edu.ar

»

Fedele, J. (2021). Ambiente y bienestar social en la ciudad: experiencias y renovados desafíos para las estrategias urbanas. *A&P Continuidad*, 8(14), 46 - 57. doi: <https://doi.org/10.35305/23626097v8i14.299>



Ambiente y bienestar social en la ciudad: experiencias y renovados desafíos para las estrategias urbanas

Javier Fedele

Recibido: 27 de febrero de 2021

Aceptado: 15 de junio de 2021

Español

Los sistemas ambientales y sociales que sustentan la vida urbana parecen enfrentar importantes desafíos a partir del costo de la pandemia, el efecto del cambio climático y la persistencia de la exclusión social. Ante estos desafíos, algunos estudios y prácticas indagados en el artículo pulsan las posibilidades de renovar los enfoques y métodos de la planificación urbana. El interrogante es cómo planificar una forma urbana sensible simultáneamente con los sistemas ambientales y sociales que soportan los espacios construidos. Esto es, cómo regular la urbanización para que no altere el funcionamiento biológico de los sistemas de soporte vital por impactos ambientales, o destruya por mercantilización de sus relaciones los sistemas de promoción social de igualdad y derechos basados en el estado de bienestar. Por ello, convocan interés las prácticas que ensayan incorporar articuladamente métricas sobre el desempeño del servicio ecosistémico y aspectos sociales en los procesos de planificación y participación ciudadana. La crisis de la pandemia ha puesto en evidencia una vez más la interconexión entre la problemática ambiental y social, implicando a las ciudades ya que ambiente y bienestar social son componentes que sustentan estructuras y vidas urbanas de calidad.

Palabras clave: urbanización, planificación, ambiente, desarrollo social, estrategias urbanas

English

The environmental and social systems that sustain urban life appear to face significant challenges: the costs of the pandemic, the effects of climate change and the persistence of social exclusion. When dealing with them, some of the studies and practices discussed in this article explore the possibilities for renewing urban planning approaches and methods. The question is how to plan an urban form sensitive to both environmental and social systems supporting built spaces. This means how to regulate urbanization so that it does not alter the biological functioning of life-supporting systems through environmental impacts, or destroy the systems of social promotion of equality and rights based on the welfare state through the commodification of their relationships. For this reason, practices that attempt to orderly incorporate metrics on ecosystem service performance and social aspects into planning and citizen participation processes are of interest. Once again, the pandemic crisis has highlighted the interconnection between environmental and social issues. This implies the involvement of cities because environment and social welfare are components that underpin the quality of urban structures and lives.

Key words: urbanization, planning, environment, social development, urban strategies

Las estructuras urbanas encuentran tensiones contenidas en sus procesos de transformación, que ponen en crisis los ecosistemas territoriales y requieren su regulación, si se pretenden alcanzar parámetros de sustentabilidad. La problemática de la creciente artificialización del ambiente y los efectos contaminantes de las actividades en el espacio urbano interpe-lan a las políticas públicas sobre la ciudad. Y plantean un horizonte de debates y conflictos. A continuación, el propósito es esclarecer el contexto de agudización de la crisis de los sistemas de soporte de las ciudades, con evidencias y episodios que nos den cuenta de la dimensión problemática de las tendencias de urbanización y sus impactos ambientales. Ello, para luego indagar en un modelo explicativo con capacidad orientadora de la planificación urbana en ese contexto y explorar experiencias consecuentes. Siguiendo el interrogante de cómo planificar una forma urbana atenta a los

sistemas ambientales y sociales que soportan los espacios construidos, el sentido es avanzar con aportes en nuevas formas de encuadre para pensar el territorio ante los desafíos planteados.

» Contextos: agudización de la crisis de los sistemas de soporte de las ciudades

Un nuevo contexto está interpellando la orientación de las prácticas de planificación y las estrategias de intervención en las ciudades y territorios. Es evidente que la pandemia implicó un shock de inevitable atención y consecuente necesidad de respuesta. Sin embargo, situaciones nada desligadas sino justamente inherentes a la misma han comenzado a plantearse como elementos de ineludible referencia a la hora enfocar las prácticas urbanísticas. Existen dos circunstancias vinculadas a la comprobación empírica del ámbito científico y la conflictividad social expresada judicialmente. Adquieren interés por la capacidad de catalizar

procesos que serán de inevitable atención si se quiere mejorar la calidad de los territorios, y si el campo de los estudios que tienen a ese territorio como su objeto de estudio pretende insertarse en los procesos de transformación. La primera de ellas es un estudio que ha comprobado que la *masa artificial* ha superado a la *masa viviente* (Elhacham, Ben-Uri, Grozovski, Bar-On, y Milo, 2020). En términos globales, el conjunto de infraestructuras, edificios construidos y objetos fabricados por el hombre, denominado masa antropogénica, supera al conjunto de materia orgánica generada por la naturaleza, denominada *biomasa*. Concretamente sitúa en un billón de toneladas ambas masas con ligera ventaja a las de origen antropogénico. Pero dados los actuales ciclos de reproducción de ambas, siempre según este estudio, las proyecciones arrojan que, en el 2040, la masa artificial duplicará a la biomasa. En contraste, la relación estaba invertida a principios

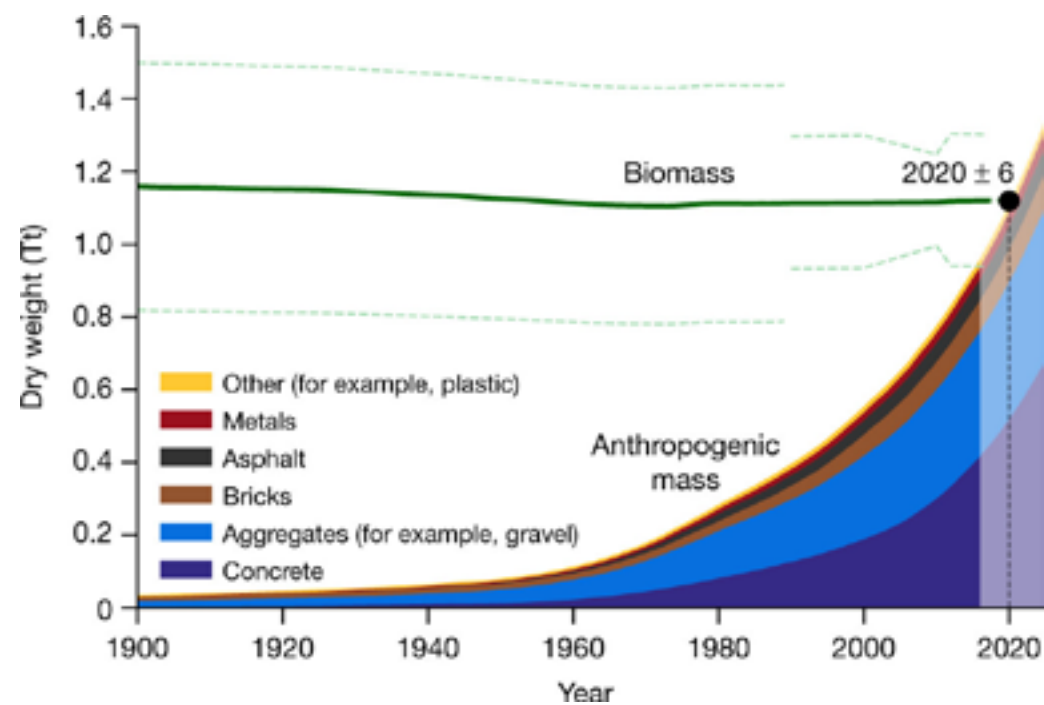


Figura 1. Estimaciones de biomasa y masa antropogénica desde principios del siglo XX. La línea verde muestra el peso total de la biomasa. El peso de la masa antropogénica se traza como un gráfico de áreas, donde las alturas de las áreas coloreadas representan la masa de la categoría correspondiente acumulada hasta ese año. El año 2020 con el margen de error marca el momento en el que la masa antropogénica sobrepasa la biomasa. Fuente: Elhacham et al. (2020, p.443).

del siglo XX, siendo que la masa producida por la sociedad solo alcanzaba 3 % de la biomasa total (Fig.1). El incremento de la producción humana se vio acelerado cuando el hormigón y otros materiales se hicieron más disponibles, siendo el conjunto de construcciones el principal componente de masa artificial. Asimismo, la reducción de materia orgánica se produce a través de cambios en la agricultura y la deforestación como consecuencia de cambios de uso del suelo. Esta métrica de los productos materiales construidos y fabricados (Krausmann, Lauk, Haas, y Wiedenhofer, 2018) proporciona una caracterización cuantitativa y simbólica de una nueva etapa en los procesos de construcción del territorio. La superación global sobre la materia orgánica vuelve la atención a los procesos artificiales y entre ellos, de forma protagonista por su impacto, a los procesos de construcción y urbanización con los cambios de usos del suelo que contiene.

Las políticas públicas sobre las ciudades y todos los instrumentos de actuación urbanística no pueden desentenderse de estas cuestiones. Justamente, muchas iniciativas van asumiendo a distintas escalas estos asuntos: por ejemplo, gobiernos de algunas ciudades desarrollan planes urbanos frente a los efectos del cambio climático con acciones sectoriales particularizadas en normativas de edificación, ordenamiento de la expansión y crecimiento o redefinición del transporte y la movilidad. Pero también, agencias de gobernanza supranacionales como la Unión Europea, con un emblemático Plan de Recuperación cuyas acciones se basan en un “pacto verde” como estrategia central de un crecimiento sostenible basado en principios de transición ecológica (Comisión Europea, 2019; 2020). La ayuda financiera de este plan se canaliza a nivel nacional, con programas como en el caso de España con la rehabilitación energética de edificios que subsidia refacciones en un in-

gente parque edilicio (MITMA, 2020). La segunda circunstancia es un fallo judicial que da cuenta de cómo estas cuestiones tienen un efecto en lo social. Luego de distintas instancias administrativas, una sentencia judicial de 2020 en el Reino Unido reconoce la contaminación ambiental como causa de muerte de una persona en 2013 (Taylor, 2020). Hasta el momento, la contaminación había sido una cuestión estadística a través de una asociación de fenómenos (Royal College of Physicians, 2016, p. 79), o un cálculo global al estilo de la organización internacional T&E Transport & Environment, que estima que el aire contaminado provoca unas 40.000 muertes en el Reino Unido. Sin embargo, ahora existe el antecedente que fija jurisprudencia de un reconocimiento individualizado de una muerte vinculada a la contaminación, incorporando dicha causa en el certificado de defunción. Para la Organización Mundial de la Salud (OMS) el fallo “sienta un

precedente mundial” (Santos, 2020). La decisión del londinense Tribunal Forense de Southwark indica a la contaminación como el “factor que contribuyó significativamente tanto a la inducción como a la exacerbación” de la enfermedad de la víctima de 9 años. El juez que llevó adelante las actuaciones, a partir de la denuncia de familiares apoyada por organizaciones, recabó datos sobre los niveles de contaminación del aire cerca del domicilio de la niña. Comprobó que superaban los límites legales establecidos por la Unión Europea según las directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en el período de los tres años anteriores a la muerte investigada. La niña que vivía a solo 25 metros de la altamente transitada vía South Circular Road en el distrito de Lewisham de Londres, durante esos tres años que investigó el juez, fue ingresada por dolencias en el hospital 27 veces. Además, coincidían esos ingresos hospitalarios con las

fechas de las mediciones de mayor nivel de contaminación. En sus estancias en el hospital no se le informó expresamente sobre la incidencia de la contaminación en su enfermedad, tal como se hace en casos de tabaquismo, diabetes u obesidad, ejemplos sobre las que se han desarrollado políticas públicas en notorio contraste a la ausencia con respecto a los efectos de la contaminación en la salud. El incumplimiento con la reducción del nivel de dióxido de nitrógeno (NO₂) y la falta de información dada a la madre son ámbitos de incumbencia de las autoridades locales y sanitarias, abriendo un cauce sobre sus responsabilidades y programas públicos. Todo un desafío político que implica pensar los territorios en la intersección donde lo ambiental se cruza con la salud, el bienestar y las responsabilidades gubernamentales. Un horizonte de conflictos, a partir de demandas que irán creciendo paralelamente, se va verificando de forma más pre-

cisa: los efectos de alteraciones ambientales, la instalación de estos temas en la agenda pública y su repercusión institucional como esta actuación judicial. Los interrogantes se vinculan al modo de atender y reconducir estas dinámicas nocivas para el ambiente y la salud en la planificación de los espacios construidos, así como también que los procesos de urbanización no alteren el funcionamiento biológico de los sistemas territoriales de soporte vital, ni destruyan los sistemas de promoción social de igualdad y derechos basados en el estado de bienestar. Ambos, sistemas de soporte vital y promoción social, son componentes que sustentan estructuras y vidas urbanas de calidad, los que –contrariamente a los episodios reseñados– pueden evitar mayores pérdidas de masa orgánica como de vidas humanas. En este sentido, es importante avanzar en una metodología que incorpore registros de estos fenómenos y permita dar fundamentos

para abordarlos con políticas públicas y acciones sobre el territorio.

» Modelo: representación métrica del problema ambiental y social

Las figuras geométricas son útiles para describir las características de un sistema, ya que sus componentes y relaciones estructurales quedan condensadas en una visualización. El sistema urbano fue modelado de distinta manera. Pero, además, lo urbano posee una complejidad creciente, en cuanto nuevas demandas y condicionantes se van sumando en el tiempo, o tal vez no fueron incorporadas porque no se dimensionaban adecuadamente y las consecuencias se presentan con urgencia a posteriori. El ambiente es una de estas dimensiones con las actuales crisis. Y las necesidades sociales potenciadas por los fenómenos de desigualdad y emergencias sanitarias es otra.

A diferencia de los tradicionales modelos ur-

banísticos como los de Sjöberg (1960) o Burgess (1925), el modelo de la economista Kate Raworth (2018) no es un modelo espacial propiamente dicho del sistema urbano, pero sí es una herramienta para pensarlo a partir de la representación de determinados indicadores. Dicha modelización tiene la capacidad de reconstruir las determinaciones e interrelaciones de un sistema complejo de índole territorial. Denominado de simpática manera como **economía donut**, o su traducción *economía rosquilla*, reconstruye en una corona circular las condiciones de un espacio de vida procesando las determinaciones simultáneamente de la parte exterior (ambientales) e interior (sociales) de esa corona. Un círculo dentro de un círculo. En la parte exterior del círculo mayor están representadas las necesidades ambientales. En el círculo menor quedan representadas las necesidades sociales. Y en el medio, la corona o rosquilla, queda el producto del procesa-

miento de ambas necesidades o determinaciones: el espacio tanto ambientalmente seguro como socialmente justo donde una población puede prosperar.

Las necesidades ambientales se concentran en 9 ítems a los que atender. A partir de trabajos del campo de estudios denominado “ciencias del sistema tierra”, referencia nueve procesos fundamentales que en conjunto regulan la capacidad de sostener sin alteraciones las condiciones ambientales y evitar su degradación a nivel planetario (Rockström, Steffen, Noone, 2009). La idea es que se desempeñen como advertencia para las intervenciones materiales y las actividades de las sociedades, en la medida que se evalúen efectos de las mismas sobre estos procesos. Identifica a: biodiversidad, conversión de uso del suelo, extracción de agua dulce, carga de nitrógeno, contaminación química, océanos, capa de ozono, contaminación atmosférica y cambio climático.



Figura 2. El esquema de la Corona diseñado por Kate Raworth con los indicadores, pero sin información cuantitativa de los mismos. Fuente: Doughnut Economics Action Lab. | Figura 3. El esquema de la Corona diseñado por Kate Raworth. Ejemplificación de las variaciones visuales del esquema a partir de la supuesta información incorporada sobre los indicadores. Fuente: Doughnut Economics Action Lab.



Las necesidades sociales están condensadas en 12 ítems, entre los que sobresale la garantía de acceso al alimento, agua, saneamiento, energía, educación, sanidad, vivienda, trabajo, información y participación social. Todos ellos sistematizados dentro del marco de lo definido por los “Objetivos de Desarrollo Sostenible” de las Naciones Unidas (2015) y las normas internacionales de derechos humanos que han establecido el derecho de toda persona a esos bienes básicos, así como también los últimos avances en términos de igualdad de género y equidad social (Fig.2).

Así planteado en su formulación abstracta, se convierte en una herramienta para aplicar al escenario de un territorio. Cargando de información sobre cómo se desenvuelve un espacio en términos de impacto ambiental y desarrollo social, se obtiene una visualización dinámica del estado de situación sobre un conjunto de indicadores vinculados al conocimiento cien-

tífico del ambiente y los parámetros sociales de bienestar. Indicadores, además, que se interrelacionan midiendo efectos concurrentes y evitando caracterizar como *externalidad* –fuera del alcance calculable inicial de políticas o proyectos– aspectos tanto ambientales como sociales de las acciones en el territorio.

Las cuñas oscuras que irradian fuera de la corona representan la ponderación de los efectos en el ambiente de las construcciones y actividades de ese territorio puesto en observación. Las cuñas oscuras por debajo de la corona con los indicadores sociales representan la proporción de personas que, en el territorio que se analiza, carecen de los elementos esenciales, y por ello, se enfrentan a la inseguridad y la indefensión que experimentan las comunidades e individuos en sus condiciones de vida (Raworth, 2018, p. 78). Así, el esquema se transforma en un marco donde cuestiones como el clima, la salud, el empleo, la vivienda, el cuidado y la co-

munidad quedan ponderadas visualmente y de forma simultánea (Fig. 3).

La simultánea consideración de las condiciones ambientales y de desarrollo social es una característica relevante de este esquema de corona porque permite equilibrar políticas y acciones sectoriales. Es probable que muchas intervenciones ambientalmente positivas tengan costos y pongan en crisis modelos de desarrollo. Hay sociedades que pueden asumir dichos costos por sus excedentes y otras no, por sus déficits sociales. Esta correlación de esferas ambientales y sociales implica evitar soluciones universales y contextualizar prioridades buscando equilibrios, a la vez que hace converger las mejoras a nivel global en ambos campos. Sociedades con alto desarrollo económico tienen altos impactos ambientales de su sistema productivo y márgenes de su corrección dados sus indicadores de desarrollo tanto económico como social. Mientras que sociedades con ma-

yor vulnerabilidad social presentan urgencias en esta esfera cuando incluso el impacto ambiental de sus actividades productivas es mucho menor a nivel global (Anguelovski, Shi, Chu, Gallagher, Goh, Lamb, Reeve, y Teicher, 2016). El caso del transporte público –por su impacto ambiental y su prestación social en cada circunstancia– es un ejemplo de este análisis interrelacionado, necesario para evaluar políticas. El enfoque interrelacionado de indicadores permite esta administración de acuerdo al contexto de cada territorio, a la vez que posibilita tender a una convergencia en términos de interdependencia y cooperación entre ciudades y territorios para las necesarias políticas de actualización global dado el carácter del problema. A modo de avance en este sentido, un trabajo de la Universidad de Leed (O'Neill, Fanning, Lamb, y Steinberger, 2018) desarrolló una herramienta comparativa global de estos indicadores a nivel países usando la corona como matriz de datos¹. La idea de servicio ecosistémico remite a los beneficios que los habitantes de un territorio tienen a disposición libremente para el desarrollo de su vida, como aire limpio, agua filtrada, suelos saludables, polinización, entre otros. Se trata de comenzar a aplicar métricas de desempeño del servicio ecosistémico de la construcción y actividades de un territorio para visualizarlos en un estado de situación general. Cuanto más largas son las cuñas que sobresalgan de la corona, peor será el impacto negativo y la necesidad de transformaciones del territorio y sus usos. Igual criterio es, con respecto al interior de la corona, con los indicadores sociales y sus cuantificaciones. Cuanto las cuñas más se alejen de la corona hacia al centro, más necesidad de intervención en esos aspectos. Con estas características, el esquema de la corona constituye una herramienta válida para organizar el conocimiento del territorio y proyectar sus transformaciones, y con ello, un in-

teressante instrumento para la planificación. Es una forma de analizar, entender y pensar el territorio. Hace inteligibles procesos vinculados a las problemáticas sustanciales actuales y abre un debate sobre las necesidades de operar en sus dinámicas. Adicionalmente, esta capacidad de visualizar un estado de situación potencia las posibilidades de participación social, ya que habilita el debate y la definición colectiva entre los actores, por tener la capacidad de sistematizar –de forma inteligible– sus elaboraciones y consensos sobre la matriz que aporta.

» **Experiencia: prácticas con intervenciones ambiental y socialmente sensibles**

Las ciudades son el registro de los claros paralelos entre el cambio climático y las inequidades sociales. Ambas crisis con el daño a las infraestructuras y la cohesión social afectan principalmente a las comunidades de bajos ingresos. Por ello, ciudades como Boston o New Orleans han respondido asumiendo estos desafíos, trabajando a nivel local y con el apoyo de coaliciones de ciudades, aunando cooperación técnica y esfuerzos. Son ejemplos a resaltar porque justamente en ese momento iban en contra de la administración federal que se había retirado de estos temas durante los últimos años. Sin embargo, y a pesar de la renuncia al Acuerdo de París por parte de la administración Trump, en dirección contraria siguieron comprometidas con los objetivos de reducción de carbón, elevando los estándares de emisiones para los edificios, invirtiendo en empleos verdes y en la movilidad sostenible, acondicionando espacios y reordenando usos en la ciudad promocionados como políticas tanto climáticas como de salud para la peatonalidad, la bicicleta y el transporte público. Ello, en el marco de una preparación sistemática para futuros impactos climáticos, fortaleciendo la respuesta de salud pública a las olas de calor y protegiendo costas del aumento del nivel del

mar, la intensificación de las tormentas e inundaciones. “El valor de la sustentabilidad está incrustado en todo lo que hacemos a nivel de ciudad: desde cómo diseñamos nuestras calles hasta dónde construimos nuestros parques y qué tipo de programas de capacitación laboral financiamos” (Walsh, Cantrell, 2020). Este tipo de ejemplos de políticas en ciudades es lo que puede ser sistematizado y potenciado en el esquema de la corona de Ranworth. En efecto, están implicados los mismos problemas y herramientas para su abordaje que en los debates generales, que alcanzan a todas las ciudades. De hecho, Portland acaba de iniciar en 2020 un proceso de planificación junto con el equipo de Ranworth, articulando las metodologías del esquema de la corona, coincidente con la experimentación de su peor calidad de aire en su historia por los incendios forestales que tuvieron lugar en la costa oeste, un fenómeno presente en diferentes geografías incluidas también las ciudades del litoral argentino con los incendios en el delta. Luego de algunas experiencias iniciales (Sayers y Trebeck, 2014; Sayers, 2015; Cole, 2015), el caso más avanzado en la utilización del esquema de la corona es el de Amsterdam. La ciudad contrató a Ranworth en la universidad local Applied Sciences University, desde donde se organizó una red que, junto con las autoridades locales, incluyó a diversas asociaciones civiles y científicas, organismos públicos y actores sociales en una coalición llamada *Amsterdam Donut Coalition*². El trabajo participativo tuvo por finalidad construir un “retrato de la ciudad”, a partir de la recopilación de datos, puesta en discusión con el análisis de escenarios y elaboración de propuestas (Doughnut Economics Action Lab, Biomimicry 3.8, C40 Cities, & Circle Economy, 2020) (Fig. 4). La labor de equipos técnicos y el producto del proceso participativo dieron por resultado ese retrato de situación (City of Amsterdam & Cir-



Figura 4. Herramientas de las instancias participativas. Fuente: Ilektra Kouloumpi (2020, p. 16).

cle Economy, 2020) y una Hoja de Ruta 2020-2025 (Circle Economy, 2020) con más de 200 proyectos en el primer bienio 2020-2021 (AA. VV., 2020). Se agrega además un mecanismo de monitoreo (City of Amsterdam, 2020). Todo ello configura un conjunto de documentos que condensan un proceso de planificación de la ciudad en base al enfoque del esquema de la corona. En sí mismo el esquema es el soporte metodológico y disparador del debate social: no proporciona soluciones directas a los problemas, sino que configura un proceso de entendimiento y discusión que ayuda a encontrar las soluciones y programar acciones de intervención. Este es el rol y cualidad sobresaliente, por su ca-

pacidad de habilitar un proceso de planificación con base social de discusión, a partir del cual genera fundamentos para la toma de decisiones en las políticas públicas. Y condensa en ese proceso la problemática del ambiente y el bienestar característica del contexto contemporáneo. El concepto fundamental orientador del planteo de la corona es el de economía circular. Y es notoria también su proyección en las propuestas e intervenciones que promueven en Amsterdam. La lógica por la administración de los flujos físicos de recursos, con la consiguiente evaluación de entrada de los materiales vírgenes como la producción de desechos, está presente en la mayoría de las estrategias e in-

tervenciones. Y alcanza a las intervenciones urbanas, a los usos y actividades de los espacios como a la regulación de las formas construidas. El plan de iniciativas se estructura en tres cadenas de valor con capacidad de influir y lograr resultados sobre las políticas de la ciudad articuladas con actores sociales. Esas tres cadenas son: flujos residuales orgánicos y de alimentos, bienes de consumo y entorno construido. Sobresale el carácter coordinado de las acciones programadas que se encuentran descriptas en los documentos citados previamente. En cuanto a las estrategias vinculadas al entorno construido, una de las intervenciones de mayor escala morfológica se visualiza en la transfor-

mación del lado sureste de la ciudad. Las intervenciones en IJburg hacen de acciones insignia de la ciudad donde estos paradigmas están incluidos. Los futuros barrios de este conjunto de sectores como por ejemplo Centrumeiland están diseñados para producir cero emisiones y priorizar la vivienda social y el acceso a la naturaleza. Los cimientos se sentaron mediante procesos que no dañan la vida silvestre local ni exponen a los futuros residentes al aumento del nivel del mar. Si bien la urbanización de este sector de Ámsterdam venía siendo programada y ejecutada por la administración, a partir de las estrategias planificadoras más recientes del enfoque de la corona, están profundamente orientados a la sostenibilidad con los proyectos nuevos y en curso, programándose una población de 45.000 habitantes. Cuenta con el renovado parque Diemerpark, que es el más grande de la ciudad en un entorno de vinculación con el paisaje de espacios abiertos. También se destaca por esta última característica, la intervención de Buiteneiland, que será la última isla del conjunto de IJburg. El proyecto consiste en un parque con desniveles y extenso espacio para la naturaleza con programas para la recreación, el deporte y la cultura. Esta isla tendrá, cuando esté finalizada, un área de 45 hectáreas con abundante vegetación y agua, a las que se agregarán la construcción de un máximo de 500 viviendas. Y la forma de llevar a cabo el proyecto es circular, ya que se reutilizarán tierras de otras partes de la ciudad para esta construcción (Fig. 5, 6, 7). En cuanto a la ciudad consolidada, se han intensificado la optimización de los tejidos existentes con la introducción de estándares para la sostenibilidad y el uso circular de materiales para los contratistas en todos los edificios de públicos. La eficiencia energética, como el control sobre el flujo de materiales y la producción de desechos, son principios rectores en las regulaciones e intervenciones edilicias.

Para la incorporación administrativa de estos principios rectores en la edificación, dentro de las incumbencias del gobierno local, fue clave la adopción del esquema de la corona en el proceso de planificación. Porque aportó una capacidad de hacer visibles procesos y efectos del impacto de la edificación sobre la escala ampliada a nivel ambiental. Con esa visibilidad, se amplían las posibilidades de intercambio y participación sobre estos temas, se los instalan socialmente y se acelera su adopción en las políticas urbanas. La matriz de la corona es una herramienta eficaz para canalizar propuestas. Su analítica es receptiva y movilizadora de ideas e iniciativas más específicas, pero que, a veces, conllevan inconvenientes en su conocimiento, legitimación y adopción. Por ejemplo, las propuestas de la Agencia Ecológica de Barcelona sistematizadas en la “Carta para la planificación ecosistémica de las ciudades y metrópolis” (Rueda, 2018) comparte el mismo enfoque, a partir de orientaciones ecológicas. Pero no posee la misma capacidad de síntesis que las imágenes de la corona que condensan la visión holística. Pero en cambio, la Carta sí contiene definiciones y prescripciones operativas para la transformación en una dimensión morfológica. Por ello, sería interesante la complementación con el enfoque de la corona de Raworth, que aporta sus capacidades analíticas, tanto a nivel de conocimiento como de difusión, potenciando la implicación ciudadana en estos temas. Esta experiencia sobre Amsterdam destaca el aporte de este enfoque a las prácticas en curso, ya que la tradición y producción de la ingeniería holandesa encuentra una articulación con una concepción de planificación actualizada en lo ecológico y social. La abstracción espacial, la lejanía emocional y el desapego político que a veces destilaba esa ingeniería en su acción sobre el territorio, encuentra en estas iniciativas una resignificación a través de una particular forma

de incorporación de los paradigmas ecológicos y sociales emergentes.

» **A futuro: escalar la ejemplaridad de las intervenciones**

La pandemia del COVID-19 a tal punto ha provocado una alteración global sin precedentes, que llevó a los gobiernos más allá de sus ideologías a la necesidad de recomponer sus capacidades operativas de protección de la población. Tanto en las acciones contra los efectos de las alteraciones ambientales como en la atención social del bienestar. Luego de una etapa de procesos generalizados de desregulación y mercantilización de servicios urbanos, las infraestructuras del *cuidado* como los equipamientos sociales y las políticas de redistribución de bienes urbanos adquieren otra dimensión y rol en este contexto. El esquema de la corona permite *ver todos los problemas en una imagen* y así logra movilizar a la sociedad abriendo nuevos cauces innovadores en las políticas públicas. De la experiencia de Amsterdam sobresale esa movilización en una red de asociaciones que promueven iniciativas y ponen en discusión las formas en que se construye y vive la ciudad. Hay una gran mayoría de pequeñas acciones nada desdeñables, las principalmente vinculadas a la economía circular, que son un buen disparador. Sin embargo, dadas las actuales condiciones, es probable que necesiten escalar para alcanzar un mayor impacto estructural, objetivo último de toda práctica de planificación. Amplificarse de manera que logros como el de un sector de Amsterdam como IJburg sean incorporados como acción general desde la política pública, la cual debería desempeñar un rol más activo y material trascendiendo la organización participativa. La corona de Raworth condicionó la urbanización en IJburg promoviendo elementos ecológicos de economía circular, optimización de



Figura 5. Intervención de Centrumeiland, a la derecha de la imagen. Fuente: City of Amsterdam. | Figura 6. Intervención de Buiteneiland. Fuente: City of Amsterdam. | Figura 7. Intervención de Strandeiland. Fuente: City of Amsterdam.

materiales y técnicas constructivas, sensibilidad por el entorno natural, entre otras mejoras sobre lo que había postulado en el proyecto inicial. Y también dejó su sello incorporando valores sociales, incrementando el parque de vivienda pública para atender el déficit de accesibilidad de amplios sectores. Es por estas cuestiones y logros que este impulso debería multiplicarse dentro de la estructura territorial y no quedar remitido a intervenciones ejemplares de sectores. Por el contrario, debería insertarse en un plan de alcance metropolitano con acciones integrales distribuidas en un vasto territorio.

Ello para dar una respuesta acorde en su alcance con la problemática del contexto descripto a partir del cual emergen inevitables responsabilidades sobre las estrategias urbanas. El creciente conocimiento de los efectos en los sistemas ambientales de la masa antropogénica, constituida en gran proporción por las construcciones y los desechos producidos por las actividades que se desarrollan en ellas, como la conflictividad derivada por los efectos contaminantes sobre las personas, obliga a repensar las formas del conocimiento y la planificación para administrar el proceso de urbanización. ●

NOTAS

- 1- Para ver el funcionamiento del modelo con los datos completos <https://goodlife.leeds.ac.uk/countries/>
- 2- Ver website <https://amsterdamdonutcoalitie.nl>

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AA.VV. (2020). *Amsterdam Circulair 2020-2025 Innovatie- en Uitvoeringsprogramma 2020-2021*. Gemeente Amsterdam. Recuperado de https://www.amsterdam.nl/publish/pages/941378/amsterdamcirculair2020-2025_uitvoeringsprogramma_wcag.pdf#Pag-Cl_s_15523565
- Anguelovski, I., Shi, L., Chu, E., Gallagher, D., Goh, K., Lamb, Z., Reeve, K. y Teicher, H. (2016). Equity Impacts of Urban Land Use Planning for

Climate Adaptation: Critical Perspectives from the Global North and South. *Journal of Planning Education and Research*, 36(3), pp. 333-348. Recuperado de <https://science.sciencemag.org/content/347/6223/1259855>

- Burgess, E. W. (1925). The growth of city: an introduction to a research project. En R. Park, E. W. Burgess y R. D. Mckenzie (ed.), *The city*. Chicago (pp. 47-52). Chicago, USA: The University of Chicago Press.
- Circle Economy (2019). *Bouwstenen voor de nieuwe strategie Amsterdam Circulair 2020-2025*. Gemeente Amsterdam.
- City of Amsterdam & Circle Economy (2020). *Amsterdam Circular 2020-2025 Strategy*. City of Amsterdam. Recuperado de <https://www.interregeurope.eu/rumore/news/news-article/8759/amsterdam-circular-strategy-2020-2025/>
- City of Amsterdam (2020). *Amsterdam Monitor*. City of Amsterdam. Recuperado de https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/867635/amsterdam_circular_monitor.pdf
- Cole, M. (2015). *Is South Africa Operating in a Safe and Just Space? Using the doughnut model to explore environmental sustainability and social justice*. Oxford, UK: Oxfam GB.
- Comisión Europea (2019). *El Pacto Verde Europeo*. Recuperado de: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es
- Comisión Europea (2020). *El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación*. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0456&from=ES>
- Doughnut Economics Action Lab, Biomimicry 3.8, C40 Cities, and Circle Economy (2020). *The Amsterdam City Doughnut. A tool for transformative action*. Amsterdam. Recuperado de <https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/867635/amsterdam-city-doughnut.pdf>
- Doughnut Economics Action Lab, Biomi-

micry 3.8, C40 Cities, and Circle Economy (2020). *Retrato de una ciudad*. Recuperado de https://doughnuteconomics.org/rails/active_storage/blobs/eyJfcmFpbHMiOnsi-bWVzc2FnZSI6IkJBaHBBcWdOLiwiZXhwI-jpudWxsLCJwdXliOiJibG9iX2lkIn19--9b063c-fe4ce5799bd4cac0793d96f272148f8260/TCI_Creando_Retratos_Ciudad_Guia%20Metodologico_Espa%C3%B1ol.pdf

- Elhacham, E., Ben-Uri, L., Grozovski, J., Bar-On, Y. y Milo, R. (2020). Global human-made mass exceeds all living biomass. *Nature* 588, 442–444. Recuperado de <https://www.nature.com/articles/s41586-020-3010-5>
- Krausmann, F., Lauk, C., Haas, W. y Wiedenhofer, D. (2018). From resource extraction to outflows of wastes and emissions: the socioeconomic metabolism of the global economy, 1900–2015. *Global Environmental Change* 52, 131–140. Recuperado de <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378017313031?via%3Dihub>
- MITMA (2020). Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España. Madrid, Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. Accesible: https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/paginabasica/recursos/es_ltrs_2020.pdf
- Naciones Unidas (2015) *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Recuperado de <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>
- O'Neill, D.W., Fanning, A.L., Lamb, W.F., and Steinberger, J.K. (2018). A good life for all within planetary boundaries. *Nature Sustainability* 1, 88-95. <https://goodlife.leeds.ac.uk/countries/>
- Raworth, K. (2018). *Economía Rosquilla. Siete maneras de pensar como un economista del siglo XXI*. Barcelona, España: Paidós.
- Rockström, J., Steffen, W., Noone, K. et al. (2009). A safe operating space for humanity. *Nature*, 461, pp. 472-475. Recuperado de <https://www.nature.com/articles/461472a>

- Royal College of Physicians (2016). *Every breath we take: the lifelong impact of air pollution. Report of a working party*. London, UK: RCP.
- Rueda, S. (2018, mayo) Carta para la planificación ecosistémica de las ciudades y metrópolis. En *Congreso Post-Habitat III*. Barcelona. Recuperado de <http://www3.amb.cat/repositori/INTERNACIONAL/POSTHABITAT3/Salvador%20Rueda.pdf>
- Santos, R. (2020, diciembre 16). Global Health and Air Pollution Advocates Hail Landmark UK Court Ruling Recognizing Air Pollution As Factor In Child's Death. *Health Policy Watch. Independent Global Health Reporting*. Recuperado de <https://healthpolicy-watch.news/uk-court-air-pollution-cause-death/>
- Sayers, M. (2015). *The Welsh Doughnut: a framework for environmental sustainability and social justice*. Oxford, UK: Oxfam GB.
- Sayers, M. y K. Trebeck (2014). *The Scottish Doughnut: a safe and just operating space for Scotland*. Oxford, UK: Oxfam GB.
- Sjoberg, G. (1960). *The Preindustrial City: Past and Present*. Glencoe, país: The Free Press.
- Steffen W., et al. (2015). Planetary boundaries: guiding human development on a changing planet. *Science*, 347(6223). Recuperado de <https://science.sciencemag.org/content/347/6223/1259855>
- Taylor, L. (2020, diciembre 16). Landmark ruling links death of UK schoolgirl to pollution. Recuperado de <https://www.reuters.com/article/britain-airpollution-inquest-trfn-idUSKB-N28Q1VE>
- Walsh, M., Cantrell, L. (2020, diciembre 22). The covid recovery must begin with climate action. *Bloomberg citylab*. Recuperado de <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-12-22/climate-fixes-can-help-cities-lead-covid-recovery>



Javier Fedele. Doctor Arquitecto por la Universidad Politécnica de Catalunya (UPC). Máster en Patrimonio Urbano por la Universidad de Valladolid. Investigador Independiente CONICET. Profesor Adjunto de Teoría y Técnica Urbanística, y de posgrado sobre Estudios Urbanos, en la Universidad Nacional de Rosario. Profesor invitado en UBA, UNMDP (Argentina); UPC, UAB, UNIZAR (España); PUC (Chile); UFBA (Brasil). Director de distintos proyectos de investigación y tesis de Doctorado y Maestría. Autor de publicaciones en el campo de la historia del urbanismo y la ciudad contemporánea. Fue Subsecretario de Planeamiento Municipalidad de Rosario y actualmente es Director del CURDIUR-UNR/CONICET (Centro Universitario Rosario de Investigaciones Urbanas y Regionales). fedele@curdiur-conicet.gob.ar

»

Valdéz Sánchez, I. C. y Pérez Dávila, E. (2021). La dinámica económica del uso de la bicicleta y su impacto en el desarrollo sostenible. *A&P Continuidad*, 8(14), 58 - 71. doi: <https://doi.org/10.35305/23626097v8i14.296>



La dinámica económica del uso de la bicicleta y su impacto en el desarrollo sostenible

Isela Claudia Valdéz Sánchez y Esperanza Pérez Dávila

Recibido: 03 de enero de 2021

Aceptado: 08 de junio de 2021

Español

Actualmente, las ciudades concentran una gran parte de las actividades económicas y sociales y representan una oportunidad y un estilo de vida para muchas personas. Sin embargo, la presencia de externalidades como la contaminación y una mala calidad de vida, han ocasionado que, en general, se diseñen alternativas para que las ciudades no solo representen crecimiento económico, sino también un desarrollo sostenible a partir de la realización de políticas públicas. El uso de la bicicleta es una práctica que interviene en la dinámica económica de una manera viable y positiva y se presenta como una alternativa para mejorar la movilidad urbana, reduciendo el tiempo de traslado, sobre todo si se tiene una infraestructura adecuada para los ciclistas. Se trata de que la bicicleta no solo sea un modo de transporte que apoye al medio ambiente y a la salud del usuario, sino que también intervenga en las actividades económicas que puedan generar un crecimiento para los países y una importancia en la cultura vial y ambiental.

Palabras clave: movilidad urbana, ciclovías, espacio público, transporte

English

Nowadays cities concentrate a large part of a country's economic and social activities; they become both an opportunity and a lifestyle for many people. However, the presence of externalities such as pollution and poor quality of life has generally given rise to alternatives so that cities not only represent economic growth but also sustainable development based on the implementation of public policies. The use of bicycles is a practice contributing to the economic dynamics in a viable and positive way, it is introduced as an alternative to improve urban mobility by reducing travel time, especially, if there is an adequate infrastructure for cyclists. Thus, the bicycle is not only a transport means supporting the environment and the user's health but also a contribution to economic activities that can generate growth for countries as well as a significant improvement for road and environmental culture.

Key words: urban mobility, bicycle paths, public space, transport

» Introducción

Para un sector de la población, la bicicleta no solo es un modo de transporte, también representa un estilo de vida. Desde un enfoque económico y social, la bicicleta permite el traslado para realizar diversas actividades económicas de manera rápida y barata en distancias cortas, tiene beneficios positivos para la salud por la actividad física realizada y representa, asimismo, un modelo alternativo de movilidad con el cual se pretende combatir los altos niveles de contaminación de las ciudades.

El presente artículo expone la problemática que existe en la Ciudad de México en relación al tema de la movilidad, considerándose el impacto de factores que la afectan como la infraestructura, los diferentes tipos de transporte, la congestión vehicular y la educación y seguridad viales. Para describir la interacción del uso de la bicicleta y las ciclovías en general, se analiza la dinámica de este modo de

transporte, tomando el caso de la prestación de servicio a domicilio para la distribución de mercancías. Con lo anterior, se pretende cumplir con el objetivo de describir la dinámica económica del uso de la bicicleta en la Ciudad de México, para identificar su impacto en el crecimiento económico y el desarrollo sostenible de la ciudad, a través del uso de datos estadísticos y la revisión documental de casos específicos. Los principales interrogantes que guían el presente trabajo son: ¿cómo ha impactado el uso de la bicicleta en la dinámica económica de la Ciudad de México?, ¿cómo interactúa la bicicleta con los otros modos de transporte que existen en la Ciudad de México? Partimos de la hipótesis de que con la incursión de la bicicleta en la ciudad se ha abierto un nuevo canal de distribución de mercancías en donde se han involucrado nuevos actores, como los repartidores de Uber Eats, Rappi, Sin Delantal y DiDi Food, los cuales han impulsado nuevas activi-

dades orientadas a la distribución de mercancías –la repartición de alimentos preparados, compras de supermercado y medicamentos–, transformando así los canales de distribución originales que tenían estos productos. Para confirmar nuestra hipótesis, el trabajo se organizó de la siguiente manera: en el primer apartado se incluye una definición de los conceptos utilizados, se explica la relación del uso de la bicicleta y el desarrollo sustentable. De esta manera, se puede asociar la teoría con la evidencia empírica; posteriormente, se describe el caso de estudio de la Ciudad de México, por ser una ciudad que cuenta con todos los elementos necesarios para poder localizar y describir la interacción que los ciclistas tienen con la infraestructura, la sociedad, las actividades económicas y recreativas en entornos urbanos. Finalmente, se describe a la Ciudad de México como un espacio donde se encuentran localidades que tienen un estilo de vida



Figura 1. Países que cuentan con un plan de acción nacional de consumo y producción sostenible. Mapa tomado del Rastreador de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas (2017). Objetivo 12. Producción y Consumo Responsables. ¿Tiene el país un plan de acción nacional sobre consumo y producción sostenibles (CPS)? | Figura 2. Ciudad de México. Elaboración propia con base en el Portal de Geoinformación 2020, Sistema Nacional de Información sobre biodiversidad (SNIB).

sostenible utilizando la bicicleta y con fácil acceso a las ciclovías, lo que permite en general identificar los límites de utilizar la bicicleta en las ciudades. El trabajo se acompaña del uso de mapas, tablas, gráficos, que nos permitirán comparar la situación de México con la de otros países en aspectos relacionados con el uso de la bicicleta.

Para finalizar, se presenta el panorama internacional de los países que utilizan y cuentan como medio de movilidad a la bicicleta. En este apartado, se pretende presentar una visión general, profundizando en el estudio de las grandes diferencias entre México y otros gobiernos, lo cual nos permitirá identificar alternativas viables en las que se involucran aspectos culturales, de localización, poblacionales y económicos para el diseño de políticas públicas en este tema.

» El impacto de usar la bicicleta en el desarrollo sostenible

Resulta importante conocer y comprender un aspecto como el desarrollo sostenible, sobre todo para mejorar la calidad de vida de la población que habita en las ciudades, de acuerdo con Gallopín (2003, p. 21): “El concepto de desarrollo sostenible es muy distinto del de sos-

tenibilidadUNO, en el sentido de que la palabra desarrollo apunta claramente a la idea de cambio, de un cambio gradual y direccional”. Es así como el desarrollo no significa necesariamente crecimiento cuantitativo, ya que se asemeja más bien al concepto de despliegue cualitativo. Actualmente, cuidar del medio ambiente y velar por nuestra calidad de vida, son temas que han cobrado importancia a causa de la contaminación, la situación económica y social de algunos países, razón por la cual un sector de la población ha optado cada vez más por un modelo ecológico y sustentable, por consumir de manera responsable, optar por productos naturales y en ocasiones han creado prácticas unidas al deporte para no contaminar más, como lo es el *plogging*DOS. Algunas metas más formales son los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU): son una muestra clara de la preocupación de los países por el cuidado del medio ambiente y de mejorar la calidad de vida de los seres humanos, ya que han tratado de mejorar y cambiar el sistema predominante.

La bicicleta es un modo de transporte que se podría denominar como antiguo; sin embargo,

hasta el día de hoy, es un medio para trasladarse, realizar deporte y actividades recreativas. Asimismo, forma parte del modelo de movilidad que se ha implementado en varios países de Europa y Asia, dando muestras de la popularidad que ha ganado en los últimos años. Rodríguez y Pinto (2017) afirman que la bicicleta no solo no perjudica al ambiente por no usar combustibles contaminantes, sino que también tiene muchos beneficios para la salud, como por ejemplo: una mejor calidad de vida; menos estrés; reduce los riesgos de depresión, ansiedad, enfermedades cardiovasculares, diabetes, hipertensión y cáncer de colon; se mantiene el peso bajo control; mejora el equilibrio y reduce el riesgo de caídas en adultos mayores; mejora el sistema inmunológico, la flexibilidad y la autoestima.

Su principal ventaja radica en que es un modo de transporte accesible y de bajo costo, por lo tanto, debido a las bondades que ofrece la bicicleta, se ha considerado parte fundamental de las actividades económicas en los entornos urbanos, como es el caso de los repartidores en bicicleta. El impulso de la movilidad a través del uso de la bicicleta ha logrado apoyar 12 de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

fue aprobada por los Estados Miembros de la ONU en la cumbre mundial para el desarrollo sostenible de 2015. Con el fin de erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todas las personas, se establecieron 17 objetivos, 169 metas, y una declaración política. La educación, la igualdad, el acceso a la energía, la accesibilidad al agua, el desarrollo de infraestructuras o pautas para el consumo, son algunas de los objetivos de esta agenda internacional de desarrollo para el periodo 2016-2030, que toma el relevo a los 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio vigentes desde el año 2000. Es además universal, y por lo tanto aplicable a todos los países, incluidos los denominados como ‘desarrollados’ (Ciudades por la Bicicleta, 2019).

El ciclismo se ha convertido, de este modo, se puede adaptar a los objetivos señalados, por ser una actividad positiva para el cuidado del medio ambiente y por ayudar a fomentar un estilo de vida saludable; sin embargo, debemos considerar que la seguridad vial se vuelva una realidad, para generar la confianza en los usuarios y lograr que un mayor porcentaje de la población la consideren una opción viable para trasladarse en las ciudades. Por último, es importante señalar que la bicicleta, a pesar de ser un medio de transporte que puede considerarse como arraigado, requiere del diseño de políticas públicas orientadas a fomentar una mayor cultura vial y ambiental, para su impulso como una alternativa de transporte.

El antecedente de esta preocupación ambiental es el crecimiento económico generado en las ciudades, el cual ha provocado tendencias de consumo no ecológicas, afectando la sostenibilidad ambiental y la calidad de vida. Como afirma el especialista mexicano en desarrollo sustentable, Francisco Peralta Castillo (2020, p. 219): “Para lograr la sustentabilidad del medio ambiente urbano, el consumo debe ser igual o por debajo de lo que el medio ambiente

natural como los bosques, el suelo y los océanos puede proporcionar”. Por lo tanto, la preocupación por el medio ambiente no es algo nuevo, es un tema de relevancia, exige una gran responsabilidad y compromiso con las generaciones futuras, ya que como consecuencia de la contaminación se ha agravado la calidad de vida en muchas ciudades y países, razón por la cual se busca reducir el impacto del daño ambiental y, para resolverlo, las propuestas han sido variadas y enfocadas a la preservación y cuidado de distintos recursos naturales.

La presencia de partículas suspendidas en el aire a consecuencia de la polución provoca severos daños en la población. En este sentido, destacan la afectación a la visibilidad, la cual disminuye entre mayor concentración de partículas se tenga en el ambiente, lo cual convierte a las personas a ser más vulnerables a enfermedades crónicas que afectan al sistema respiratorio.

En los últimos años, se ha vuelto prioritario que los países cuenten con un plan para ser sostenibles a partir de un cambio en su consumo y la organización de su producción. En esta dirección, se ha planteado la necesidad de educar e informar a la población que la economía y el crecimiento poblacional no han ido por el camino correcto al afectar al medio ambiente. El objetivo ideal es desarrollar un plan que ayude al medio ambiente y a su vez promueva un reajuste del sistema económico, para que sea compatible con el objetivo de cuidar los recursos naturales sin afectar la calidad de vida de las personas (Fig. 1). Como afirma la Organización de las Naciones Unidas (2001): “Para lograr el desarrollo sostenible a nivel mundial es indispensable introducir cambios fundamentales en la forma en que producen y consumen las sociedades. Todos los países deben promover modalidades sostenibles de consumo y producción; los países desarrollados deben tomar la iniciativa al respecto y todos los países deben beneficiarse de ese proceso”.

» La bicicleta como medio de transporte en la Ciudad de México

La Ciudad de México se localiza geográficamente en la cuenca de México, de acuerdo con la Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México. La ciudad está rodeada de una zona montañosa y cuenta con un sistema de lagos que le da características ambientales especiales: el clima es predominantemente templado con una temperatura promedio de 15°C y con temporadas de lluvias de mayo a octubre. La Ciudad de México es un espacio densamente poblado: en ella se concentra una población de 9 millones 209 mil 944 personas (INEGI, 2021). Es la segunda entidad más poblada en México, por ende, representa todo un reto para diseñar estrategias sustentables, y así resolver los grandes problemas de una ciudad tan densamente ocupada.

La Ciudad de México es la entidad que más aporta al PIB nacional con un 35% y el segundo estado más densamente poblado, concentrando el 27 % de la población nacional. La superficie administrativa abarca 3.500 km² y representa un 1% del territorio nacional. Estas características la vuelven el punto de referencia obligado para el diseño de alternativas enfocadas en la resolución de problemas económicos, de movilidad urbana y ambientales (Fig. 2). La Ciudad de México territorialmente se organiza en 16 alcaldías, siendo las más densamente pobladas la alcaldía de Iztapalapa, con 1 millón 835 mil 486 habitantes, seguida de la alcaldía Gustavo A. Madero con 1 millón 173 mil 351 habitantes. Por el contrario, las demarcaciones territoriales con menor población son Cuajimalpa de Morelos y Milpa Alta con 217 mil 686 habitantes y 152 mil 685 personas respectivamente (INEGI, 2021).

Debido a las condiciones geográficas y urbanas de la Ciudad de México, las personas optan por trasladarse hacia o en la ciudad en automóvil. Dicha preferencia es provocada

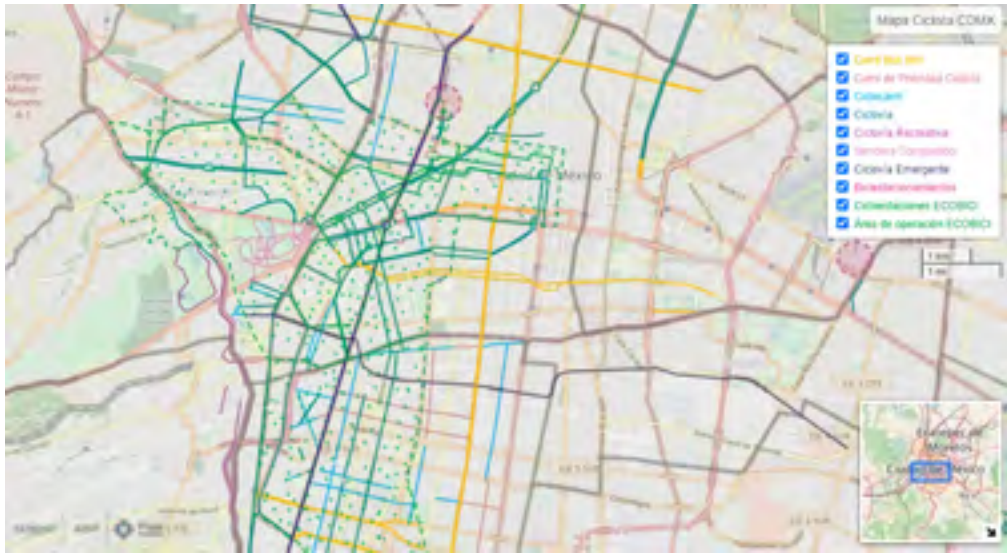


Figura 3. Mapa de la infraestructura y equipamiento ciclista. México – Ciudad de México. Mapa tomado de la Secretaría de Movilidad, Gobierno de la Ciudad de México. | Figura 4. Ciclista. Fotografía tomada en trabajo de campo, el 4 de abril de 2021. Ciclovía Av. Paseo de la Reforma. Norte de la colonia Roma Norte, Cuauhtémoc, Ciudad de México.

por la inseguridad y también por las grandes distancias que se recorren. Este modelo de movilidad es el resultado del dinamismo económico que registra, al ser una de las ciudades con mayor aportación al PIB nacional. Así, el tema de la congestión vehicular es uno de los problemas que se presentan como causante de la contaminación ambiental y como resultado de la dinámica económica de la ciudad, ya que como afirman Lupano y Sánchez (2008, p. 9): “La conformación de aglomeraciones urbanas forma parte del proceso mismo de desarrollo, y es simultáneamente una consecuencia y un motor del crecimiento económico”. Por lo tanto, la Ciudad de México se constituye como un nodo privilegiado de expansión urbana y de mercados, es fuente de empleos con mejor remuneración y un espacio de oportunidades de acceso a la educación y la cultura para quienes la habitan, lo que la convierte en un lugar con un alto dinamismo económico. Ante la problemática de altos índices de contaminación, se ha planteado como propuesta para combatir la congestión vehicular en la Ciudad de México, el uso de la bicicleta en nuestra vida cotidiana. El impulso para promover su

uso ha sido visto como una opción de movilidad urbana, ya que la bicicleta se utiliza como una forma de transporte particular y también como un medio para trabajar. Este modo de transporte –al ser utilizado de forma individual– facilita el traslado dentro de la ciudad, sobre todo en distancias cortas y en zonas donde el transporte público no tiene acceso. Por otra parte, se le ha dado otra función alternativa a la bicicleta: ante las circunstancias de la pandemia provocada por el COVID-19, se aprovecha para realizar una actividad económica como el servicio de entrega de mercancías a domicilio. Las circunstancias antes descritas implican la creación de infraestructura específica y acorde con este tipo de vehículos, así como la interacción con otros modos de transporte que existen en la Ciudad de México como son: el metro, tren ligero, tren suburbano, metrobús, mexibús, trolebús, colectivo, autobús suburbano y taxis. Por último, resulta importante mencionar la interacción con las aplicaciones móviles, las cuales han favorecido la integración de la bicicleta a la dinámica económica de la ciudad. La creación de infraestructura para las ciclovías en la Ciudad de México se inició en el 2002 y

se llevó a cabo para que los ciclistas realizaran sus recorridos de manera segura y confortable. Para lograr este objetivo, se requirió del diseño de una serie de señalamientos con la finalidad de cuidar la integridad de los ciclistas y crear una nueva cultura vial para respetar su interacción con el espacio y otros modos de transporte. Resulta importante señalar que la construcción de infraestructura de ciclovías, a la fecha, se ha concentrado en tan solo 6 alcaldías de las 16 que integran a la Ciudad de México, siendo principalmente las involucradas las alcaldías Benito Juárez, Cuauhtémoc, Coyoacán, Miguel Hidalgo, Azcapotzalco y Tlalpan (Gobierno de la Ciudad de México, 2021). En la figura 3 se muestra el mapa de red de ciclovías de la Ciudad de México. Para el 2020, la red se amplió a 259 kilómetros de infraestructura ciclista en la CDMX. Se encuentran los ciclocarriles (carriles solo delimitados por pintura) con un total de 53 km. Actualmente, la Secretaría de Movilidad (SEMOVI) es la encargada del diseño de las ciclovías y tiene planeado construir un total de 600 kilómetros para el 2024 (Secretaría de Movilidad, 2020) (Fig. 3). Ante lo anterior, resulta importante resaltar

tres problemáticas que se presentan: la primera, las ciclovías no cubren todo el territorio de la Ciudad de México, por lo tanto su alcance es limitado; la segunda, solo las personas que viven cerca de las ciclovías tienen la oportunidad y la facilidad de considerar a la bicicleta como parte de su forma de traslado; y tercero, la bicicleta no es viable en toda la ciudad, debido a que el alcance de una movilidad en bicicleta es limitada por las distancias que se deben recorrer. Es importante señalar que, en el contexto actual, el uso de la bicicleta ha sido una opción para contrarrestar la propagación del COVID-19. La población ha considerado trasladarse en bicicleta para realizar sus actividades, de esta manera, sus probabilidades de contagio son menores, ayudan al medio ambiente y se promueve la movilidad activa sin la saturación que puede darse en el transporte público. En conclusión, el uso de la bicicleta en la Ciudad de México ha crecido en los últimos años, lo cual beneficia directamente en la salud de las personas y en la calidad de su movilidad, de acuerdo con el INEGI (2017): “En la Zona Metropolitana del Valle de México se realizaron alrededor de 435 mil viajes en bicicleta en 2007, mientras que esta cifra aumentó a 720 mil viajes diariamente para 2017; es decir un incremento del 65%”.

» **Factores vinculados a la movilidad en bicicleta**
La movilidad urbana, particularmente la forma en la que diariamente las personas se trasladan de un destino a otro, resulta diferente para cada una, puesto que los desplazamientos pueden hacerse caminando, en transporte público o privado, o bien en un vehículo de uso particular. La decisión de elegir entre distintas alternativas de movilidad depende por ejemplo de las necesidades del usuario, la distancia y el costo del transporte. Para la realización de actividades es fundamental preguntarse cuáles son las condiciones en las que se viaja, sobre todo si es de calidad para

la población. A pesar de que la definición de calidad puede llegar a ser compleja, una forma de caracterizarla y valorarla es a través de observar las problemáticas y las deficiencias de la prestación de un servicio cuando de movilidad urbana se trata. Como es sabido, en la ciudad la movilidad no es homogénea, factores como la aglomeración, la infraestructura urbana, la cultura, la interacción con otros medios de transportes y la seguridad vial se vinculan con las dificultades que se tienen al transitar. Así, el incremento de población en el desplazamiento hacia una misma ubicación presenta problemáticas relacionadas con la infraestructura y la seguridad.

Agglomeración urbana
Como se sabe, las ciudades son producto del desarrollo económico y social que presentan, pero también responden a ciertas exigencias respecto al modelo de urbanización del cual se va a diseñar. Por lo tanto, la planificación urbana es esencial a la vez que el crecimiento económico. En la actualidad, los tiempos de traslado en la ciudad son cada vez mayores. En el caso de México, no existe una visión integrada para la solución del problema de movilidad urbana, así como de políticas urbanas vinculadas a planes, programas de ocupación territorial, gestión integral del tráfico para mejorar el traslado y la seguridad en los desplazamientos de la población. Para William Strange, “la aglomeración urbana es la concentración espacial de la actividad económica en las ciudades. También, puede tomar la forma de concentración en grupos industriales o en centros de empleo en una ciudad” (citado por Manrique, 2006, p. 6). Tomando en cuenta la cita anterior, resulta importante señalar que en las ciudades vive aproximadamente el 75% de la población (Terraza, 2016). Esto da muestra de que cada vez más, las ciudades son el espacio en donde habita la población, por lo cual se hace elemental lograr un modelo sos-

tenible para que no existan de alguna manera se puedan controlar, las problemáticas sociales y ambientales: generar un nuevo sistema de movilidad puede presentarse como un reto, ya que implica mejoras en la calidad de los servicios y mejoras en los proyectos de planificación urbana, sobre todo enfocados a construir ciudades cada vez más sustentables. En palabras de Tewdwr-Jones que recoge Roitman (2012, p. 2): “La planificación urbana u ordenación territorial puede ser definida de numerosas maneras y de acuerdo con diferentes grados de complejidad. Desde una perspectiva tradicional, la planificación urbana está relacionada con el rol del Estado, en sus diferentes niveles, para intervenir en el diseño, administración y mantenimiento de ciudades”. Bajo esta perspectiva, resulta relevante el papel del Estado en el orden de la dinámica urbana vinculada con la movilidad urbana, ya que será el que dicte las directrices y el diseño que se debe de seguir para mejorar la calidad del transporte urbano. El modelo de movilidad en el que se organizan las ciudades es un tema importante de considerar. Debido a los desplazamientos que diariamente realizan las personas, hasta en la distancia más corta de un recorrido, el tiempo de traslado puede incrementarse a causa de muchos factores, como la falta de infraestructura, medios de transporte ineficientes y obsoletos, dinámicas económicas que aglomeran población y actividades sociales que afectan las viabilidades. Bajo estas circunstancias, resulta necesaria la intervención de distintos agentes para la solución de este problema; sin embargo, es el sector estatal quien tiene que lograr una colaboración entre profesionales, políticos y ciudadanos en general para lograr una colaboración y una solución. Así, para el uso de la bicicleta urbana se requiere de una ciudad que cuente con una planeación urbana ordenada e integral, que permita un desplazamiento seguro a los usuarios. Uno

de los retos más complejo es el fomentar el respeto de los espacios que ocupa cada medio de transporte, lo cual exige el diseño y construcción de infraestructura idónea para generar una mayor eficiencia en la movilidad y desplazamientos más seguros. El uso de la bicicleta va relacionado con establecer ciclovías para proporcionar la seguridad del usuario y la accesibilidad a distintos puntos de la ciudad, además de contar con cierta compatibilidad con otros modos de transporte para que su traslado tenga diferentes alternativas y no solo una.

Infraestructura urbana

Con el paso del tiempo las ciudades van cambiando considerablemente, Lupano y Sánchez (2008, p. 9) mencionan que: “la disponibilidad de una adecuada infraestructura de transporte urbano, que permita movilizar a personas y bienes de modo digno, oportuno, confiable y económico, integra indudablemente aquel núcleo de necesidades básicas comunes. Especialmente relevante para los países en desarrollo”. Así cuando se lleva a cabo un crecimiento poblacional, también se ocasiona una extensión territorial, lo cual genera una demanda de infraestructura específica para atender las necesidades económicas y sociales de la población. Bajo el contexto anterior, resulta importante señalar que existen una serie de servicios básicos e imprescindibles en las ciudades, como la distribución del agua potable, energía eléctrica, servicios de salud, educación y transporte, los cuales en su conjunto construyen una ciudad y mejoran la calidad de vida de los habitantes. Sin embargo, en la mayoría de los casos, **suele** existir en las ciudades necesidades básicas insatisfechas, carencia de infraestructura de calidad, y una nula consideración de los impactos ambientales que puedan surgir. En este sentido, la infraestructura urbana disponible para las ciclovías y otros medios de transporte es escasa, por lo cual no se cuenta con la conectividad e

infraestructura suficiente para una interacción adecuada de todos los modos de transporte. El aumento del uso del automóvil y la motorización han generado congestión de tráfico, así como costos sociales en el campo ambiental y accidental, causando complejos dilemas a los gobiernos en la cuestión de asignación de prioridades y designación de inversiones en infraestructura de movilidad urbana. Lupano y Sánchez (2008, p. 9) mencionan que: “la disponibilidad de una adecuada infraestructura de transporte urbano, que permita movilizar a personas y bienes de modo digno, oportuno, confiable y económico, integra indudablemente aquel núcleo de necesidades básicas comunes”.

Seguridad y cultura vial

Los ciclistas se enfrentan a una dinámica económica, social y cultural muy particular en la Ciudad de México, ya que la coexistencia con otros medios de transporte como el metro y metrobús generan una serie de dificultades para su sana convivencia. Una de las razones es la falta de educación vial, a pesar de que cada transporte cuenta con su propio carril: por ejemplo, la bicicleta tiene una serie de ciclovías, el metro usa un sistema subterráneo, y por último el metrobús utiliza un carril propio para que el traslado sea más eficiente. El principal problema que se presenta es que los espacios designados para cada modo de transporte no son respetados, lo que ocasiona en su mayoría, accidentes viales y problemas de tránsito (Fig. 4). Términos como educación y cultura vial son fáciles de mencionar, pero en México son complejos de implementar. Al describir cómo es la realidad en el país, en términos formales realmente no se tiene la educación y cultura vial que se necesita para una movilidad urbana de calidad, en la cual se puedan prevenir accidentes de tráfico. Al respecto, la Organización Mundial de la Salud y el Banco Mundial (2014, p. 1) manifiestan su preocupación: “por el he-

cho de que los sistemas de tránsito inseguros están dañando gravemente la salud pública y el desarrollo mundial, sostienen que la cifra de lesiones y accidentes causados por el tránsito es inaceptable y en gran medida evitable, lo cual se puede resolver con una adecuada cultura y educación vial”. De acuerdo con Planzer (2005, p. 5), el número de muertos por accidentes de tránsito a nivel mundial es de 1.2 millones de personas cada año. Los accidentes de tráfico constituyen la segunda causa de muerte para personas entre los 5 y 29 años y la tercera para personas entre los 30 y 44 años. En los países en vías de desarrollo, como México, el número de vehículos está creciendo rápidamente, por lo cual se está convirtiendo en un verdadero problema, al aumentar el tráfico y el uso de vehículos privados, empeorado esto con el tiempo. Así que de no crear estrategias que puedan revertir la situación, se convertirá en la tercera causa de muerte y discapacidad en estos países. En la figura 5, se muestra una gráfica de pastel en la que se presentan los resultados de la encuesta realizada entre usuarios de la bicicleta. Se les preguntó a los ciclistas de la Ciudad de México: ¿ha sufrido algún accidente utilizando la bicicleta? Con la opción de responder con sí o no, esta encuesta se difundió de manera virtual a través de un formulario de Google dirigida a los ciclistas de la Ciudad de México. De acuerdo al sondeo realizado entre usuarios de la bicicleta, la mayoría de los encuestados (60.2%) manifestaron que sí han sufrido algún accidente utilizando la bicicleta. La mayoría ocurre por circular en sentido contrario y pasarse los altos, le siguen los portazos que padecen los ciclistas al pasar junto a automovilistas que repentinamente abren la puerta y no alcanzan a esquivar, con lo cual se termina estrellando de lleno con la parte del auto o con la persona que desciende de él; un último caso es el cruce imprudente de peatones por los espa-

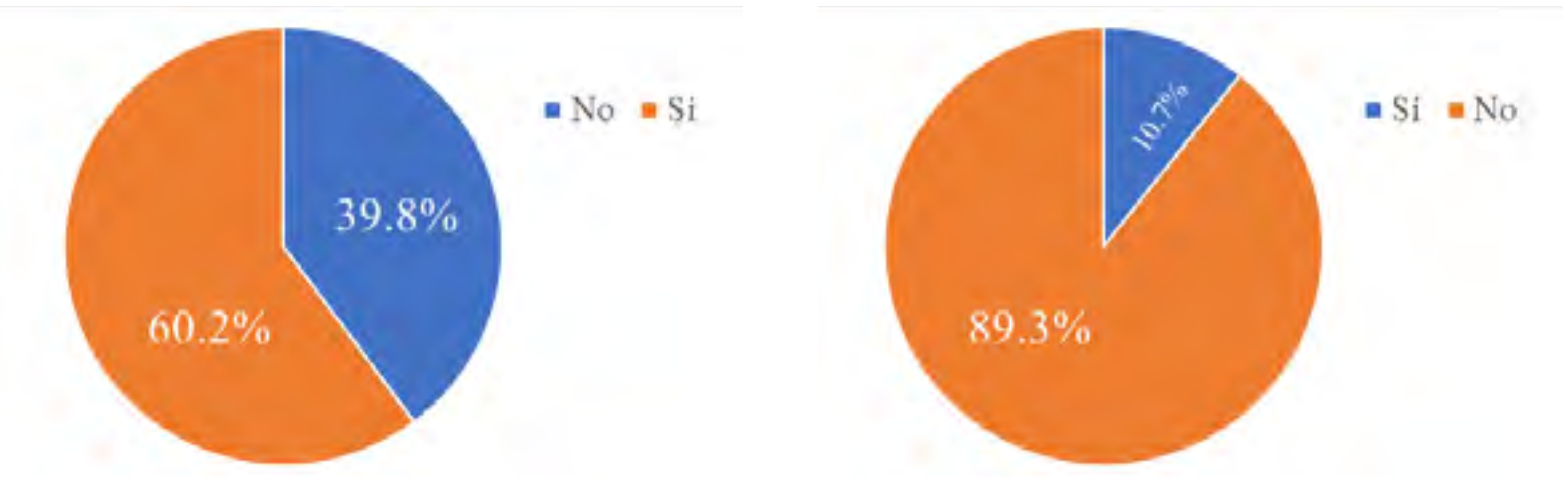


Figura 5. Gráfico ¿Ha sufrido algún accidente utilizando la bicicleta? Ciclistas, 2021. Elaboración propia con base en los datos obtenidos en la Encuesta para ciclistas (2021), **elaborada** a través de Google Forms con una muestra de 408 personas que utilizan la bicicleta en Roma Norte, Cuauhtémoc, Ciudad de México. | Figura 6. Estructura porcentual, utilidad del servicio de ECOBICI Ciclistas, 2021. Elaboración propia con base en los datos obtenidos en la Encuesta para ciclistas, 2021, **elaborada** a través de Google Forms con una muestra de 408 personas que utilizan la bicicleta en Roma Norte, Cuauhtémoc, Ciudad de México.

cios destinados a las bicicletas, los cuales obstruyen el libre tránsito de esta, ocasionando accidentes graves. Cada uno de estos percances son el resultado de no respetar el Reglamento de Tránsito y el poco conocimiento que se tiene de él (Fig. 5).

Sistema de bicicletas y otros medios de transporte
En 2010, México inicia la implementación de un sistema de movilidad en bicicleta con ECOBICI. Actualmente, cuenta con 480 cicloestaciones en 55 colonias de la Ciudad de México. Con este sistema, la movilidad en bicicleta se convirtió en un medio de transporte formal para la ciudad. Con su diseño se pretendía contar con un espacio específico, aumentando así la seguridad de los usuarios que ya utilizaban la bicicleta para trasladarse.

Previo a esto, en el año 2007, se incluye una propuesta de Red Ciclista para la Ciudad de México implementada por parte de la Secretaría de Movilidad (SEMOVI). En este sentido, la SEMOVI realizó una evaluación de la calidad de la infraestructura vial ciclista que se tenía hasta ese momento. Los resultados obtenidos mostraron que no era una red eficiente, ya que las

ciclovías no contaban con accesibilidad a toda la ciudad; la red solo se localizaba en la zona central, particularmente en las alcaldías Cuauhtémoc, Benito Juárez y Miguel Hidalgo (Gobierno de la Ciudad de México, 2021) y tampoco se conectaba de manera eficiente con otros sistemas de transporte. Entre los objetivos más importantes para promover la movilidad en bicicleta en la Ciudad de México, se destacan: que esta sea segura, complementaria y que conecte con el modelo de movilidad urbana imperante en la ciudad, el cual está integrado a una red de transportes públicos y privados. En la figura 6 se muestra una gráfica de pastel, la cual representa la respuesta a una pregunta que se les hizo a los ciclistas de la Ciudad de México, por medio de un formulario de Google. La pregunta fue concretamente: “¿utilizas el servicio de ECOBICI?” Las opciones eran responder por sí o por no. Los beneficios que se pueden alcanzar al utilizar la bicicleta son varios, pero sobre todo interesa fomentar entre la población el uso de un medio de transporte sustentable que, a largo plazo, generará costos menores respecto a la movilidad, reducción de los tiempos de tras-

lado, dada la congestión vehicular y la dependencia cada vez menor del uso del automóvil particular. El nivel de aceptación que tuvo esta iniciativa se logra observar en el comportamiento de los usuarios registrados en ECOBICI. Lo anterior refleja que la tendencia ha sido a la alza y creciente, dando muestra en el grado de aceptación por parte de la población para integrar a la bicicleta en su forma de movilidad (Fig. 6).

Incluir la bicicleta y disminuir el uso del automóvil
Así queda planteado que el modelo de movilidad urbana se constituye de diferentes modos de transporte, y cada uno cubre una necesidad específica, aportando también económica y culturalmente a la sociedad nuevos estilos de vida. El uso del transporte público, por ejemplo, reduce considerablemente los niveles de contaminación; sin embargo, en el caso de estudio, que es la Ciudad de México, existen factores como la inseguridad que dañan la confianza en este transporte: las personas suelen proteger sus pertenencias y trasladarse en los horarios que consideran más seguros para viajar **CUATRO**, a la vez que las unidades de transporte no cuentan con un mantenimiento constante y

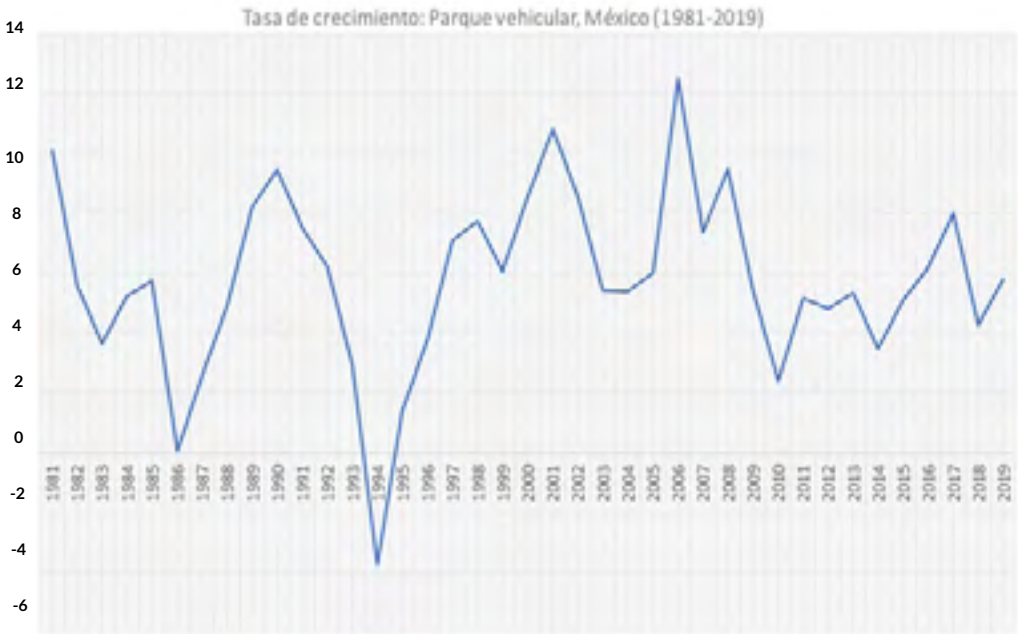


Figura 7. Tasa de crecimiento nacional: Parque vehicular, México (1981-2019). Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI (1980-2019).

una regulación, en la mayoría de los casos, afectando la calidad de movilidad urbana. Esto motivó el uso excesivo del automóvil para no viajar en transporte público, teniendo en cuenta que, aunque este sea costoso, resulta más seguro. El número de unidades del parque vehicular a nivel nacional ha ido en aumento. Para la contabilización de este dato, se toman como referencia vehículos como automóviles, camiones, camionetas, camiones de carga, motocicletas, así como también las unidades correspondientes al servicio de transporte público y privado. En conclusión, se puede observar que el modelo de movilidad urbana está basado en la movilidad motorizada en México y ha llegado a tener un índice alto de unidades vehiculares en circulación lo que ha provocado más contaminación ambiental y una alta congestión vehicular (Fig. 7). De acuerdo con datos de la encuesta origen-destino en hogares de la Zona Metropolitana del Valle de México 2017 (EOD), del Instituto Nacional de Estadística y Geografía

(INEGI, 2017), el porcentaje de personas en la Zona Metropolitana del Valle de México que disponen de vehículos –en los cuales se incluye el automóvil, la motocicleta y la bicicleta–, es de 53.2% y el porcentaje de personas que no disponen de vehículos es de 46.8%. En el caso específico de la Ciudad de México, el porcentaje de personas que disponen de vehículos es de 53.1% y el porcentaje que no disponen de vehículos es de 46.9%, lo cual fortalece el modelo de movilidad motorizado. Es importante destacar que para el caso de la población de la Zona Metropolitana del Valle de México y el Estado de México, la disponibilidad de vehículos como el auto ocupa más del 70%. Esto confirma que los habitantes alrededor de la Ciudad de México se trasladan en automóvil, incrementando el tráfico vehicular, lo que trae como consecuencias una movilidad de mala calidad y altos índices de contaminación. A pesar de que esta tendencia favorece el uso del automóvil y otros modos de transporte, se

logra observar que cada vez es mayor la presencia del uso de las bicicletas. Sin embargo, debido a que este modo de transporte debe compartir espacio con los automóviles, se generan nuevos problemas relacionados con un alto nivel de accidentes por la falta de cultura vial, de acuerdo con la Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México (Ramírez, 2020): en el 2020 cerca de 200 personas perdieron la vida o resultaron lesionados al trasladarse en la ciudad a pie, en bicicleta o motocicleta. Resulta importante señalar que el transporte público tiene una mayor participación porcentual en la movilidad de la Zona Metropolitana del Valle de México y en la Ciudad de México, este porcentaje es del 45% y 49% respectivamente: esto se debe a una mayor presencia de sistemas de transporte como el metro y metro-bús; en segundo lugar, está el transporte privado y **tercer** lugar, la bicicleta. Con esta observación se puede concluir que el uso de transporte privado compite a niveles altos en comparación

Tipo de transporte	Porcentaje de viajes realizados. Zona Metropolitana del Valle de México	Porcentajes de viajes realizados. Ciudad de México	País	Porcentaje de la población que cuenta con bicicleta
Transporte público	45.0522	49.8153	China	37.23
Transporte privado	21.0914	23.4379	Bélgica	48
Bicicleta	2.0834	1.3918	Suiza	50
Exclusivamente caminando	32.2574	26.0011	Japón	56.9
Otro	0.1217	0.1188	Finlandia	60
			Noruega	60
			Suecia	64
			Alemania	76
			Dinamarca	80
			Holanda	99
			España	31

Figura 8. Viajes realizados entre semana por la población de 6 años y más, y su distribución porcentual, por tipo y modo de transporte, según área geográfica de origen del viaje. Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI. Encuesta Origen-Destino en Hogares de la Zona Metropolitana del Valle de México 2017 (EOD) | Figura 9. Población que cuenta con bicicleta. Elaboración propia a partir de datos de Geografía Infinita, 2020.

con el uso de la bicicleta (Fig. 8). La disminución de la congestión vehicular es uno de los principales objetivos de la economía del transporte, por lo cual, los costos sociales no deben exceder a los costos individuales, ya que se estaría generando un problema y no una solución. De acuerdo con un reporte de *El Economista* (2020): “Los habitantes de la CDMX, como los de cualquier otra ciudad con alta congestión vehicular, padecen: alta contaminación del aire, pérdidas de tiempo, retrasos, desgaste de sus vehículos, estrés, frustración y enojo que cada día producen más enfrentamientos entre conductores que a veces son letales, degradación de vecindarios, bloqueos a vehículos de emergencia como ambulancias y patrullas policíacas”. Como consecuencia, se produce una degradación en la calidad de vida de la población que habita en la ciudad. Por esta razón, el automóvil ya no debe ser visto como una alternativa de movilidad urbana viable, sino que se debería optar por medios de transporte más

compatibles con el medio ambiente, acordes con el desarrollo y calidad de vida de la población.

» **Dinámica económica de la bicicleta**

La bicicleta es un medio de transporte que puede integrarse fácilmente a una actividad económica, es una alternativa viable para desplazarse en distancias relativamente cortas. Entre las actividades más realizadas en bicicleta se puede destacar el servicio de entregas a domicilio. Un repartidor, al realizar sus entregas, forma parte de una actividad económica y al utilizar la bicicleta en una zona urbana, en comparación de un automóvil o una motocicleta, cambia el sistema de movilidad; por lo tanto, agiliza las entregas y ayuda a disminuir la emisión de gases contaminantes. Un factor que ha incidido en la inclusión de la bicicleta en los procesos de distribución de las mercancías ha sido el desarrollo de las aplicaciones móviles, constituyéndose así en una herramienta que influyó en el cambio del sistema.

En general, la tecnología ha logrado intervenir en la economía para cubrir ciertas necesidades. Para el caso de los negocios, las aplicaciones móviles se convirtieron en una oportunidad para tener mayor alcance de clientes, y ofrecer un servicio a domicilio en el que se involucren nuevos medios de transporte. Esto no se hubiera logrado si no fuera por internet y los teléfonos inteligentes. En ocasiones, esta actividad no es considerada como un trabajo formal, ya que hay repartidores tradicionales que trabajan de manera informal para panaderías, carnicerías, lecherías, tiendas de conveniencia, entre otros negocios, que no vinculan al repartidor con un contrato fijo, prestaciones de ley, seguro social o algún apoyo económico. La bicicleta permite realizar la entrega de bienes, movilizándolo la producción y el consumo de una manera sustentable, lo cual favorece a entidades rurales como urbanas. En el caso de México, Benítez (2016) informó que: “La adopción de tecnologías y aplicaciones

móviles son consideradas la gran oportunidad que tienen las pequeñas y medianas empresas (pymes) para detonar su crecimiento a corto plazo. En el país, 95.4% de las unidades económicas son pymes, es decir, 5.664.515 establecimientos”. En este sentido, las aplicaciones más utilizadas en la Ciudad de México para realizar la distribución de mercancías son: Uber Eats, Rappi, Sin delantal y DiDi Food, las cuales pueden ofrecer el servicio de manera particular en toda la ciudad.

El uso de estas aplicaciones dio paso a una nueva oportunidad de empleo y a su vez generó un cambio en el estilo de vida de ciertas localidades, en cuanto a pagar por un servicio. La presencia de nuevas tecnologías ha generado una modalidad en la que las personas entregan paquetes a domicilio en bicicleta a través de una aplicación. Desde el punto de vista económico y ambiental, este tipo de servicio tiene grandes beneficios; sin embargo, se enfrenta a problemáticas específicas como la congestión vial, la contaminación, la falta de cultura vial y ambiental.

Aplicaciones móviles

El uso de sistemas informáticos ha aumentado la rentabilidad de los negocios, ofreciendo una oportunidad para llegar a más clientes a través del servicio a domicilio. Es una nueva alternativa que llegó en conjunto con la tecnología, el comienzo de aplicaciones como Uber Eats, Rappi, Sin Delantal y DiDi Food, las cuales se implementaron en la Ciudad de México desde el 2012, ganaron adeptos entre la población debido principalmente por la necesidad de un servicio a domicilio, el cual era fundamental para la venta de comida, así como otros productos y servicios, ya que ofrece seguridad al usuario, lo cual resulta ser un factor altamente apreciado por el consumidor. Es así como las aplicaciones móviles han restaurado y transformado un nuevo servicio, como es el caso de los restaurantes y las entregas a domicilio, dando paso a

nuevas oportunidades de empleo y negocios. Rappi es una aplicación colombiana que inició en 2015, ofreciendo la compra de productos y servicios; Uber Eats, por su parte, comenzó en el 2014 en San Francisco, California (EE. UU) DiDi y Sin Delantal comenzaron en el 2012. Los repartidores que utilizan aplicaciones móviles y bicicleta son cada vez más comunes en las ciudades, convirtiéndose en una fuente de trabajo para muchas personas. Sin embargo, la falta de cultura vial e infraestructura ha ocasionado problemas para compatibilizarse con el modelo de movilidad urbana vigente. Como afirma Font (1997): “Los cambios ocurridos con la mundialización de la economía y la transformación de los sistemas productivos, los avances tecnológicos en las telecomunicaciones y en la generalización de la movilidad privada, entre otros factores, han alterado la utilización del territorio por distintos grupos sociales, hasta el punto de que actualmente se habla de una nueva relación sociedad-territorio” (Citado por Pérez, 2007, p. 2).

Esta transformación cambia la relación con los modos de transporte ya que cada vez se opta por servicios privados. Se encontró una necesidad la cual fue atendida y permitió combinar la movilidad sostenible a través de la bicicleta. Hoy en día se convirtió en una opción viable debido a la pandemia, ayudando con el distanciamiento social, por esta razón los repartidores comenzaron a cobrar una mayor importancia para tener acceso a servicios y productos de una manera más segura para la salud. Los productos llegan a las manos de los consumidores, mediante un proceso en el cual se encuentran tres actores principales: el repartidor, el cliente y un despachador de la plataforma, conectados por internet, sistemas de posicionamiento global (GPS) y teléfonos inteligentes.

La dinámica de los repartidores en bicicleta se vincula con la seguridad y cultura vial, así como con su interacción entre el metro y metrobús,

lo cual presenta una serie de problemáticas no atendidas y requieren de una atención inmediata, como afirma el periódico *El Universal* (2020): “Con la pandemia por COVID-19 y el auge de las plataformas digitales de entregas a domicilio han incrementado los accidentes viales, pero ahora con nuevas víctimas: los repartidores. El auge de las plataformas digitales de entrega de productos y alimentos se ha convertido en una fuente de empleos para jóvenes repartidores, los cuales mayoritariamente usan bicicleta o motoneta, convirtiéndolos en una de las poblaciones más afectadas por los accidentes o atropellamientos en las calles de la Ciudad de México durante sus horas de trabajo”.

En el 2020, DiDi Food lanzó un programa de seguridad para repartidores junto con el Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP, por sus siglas en inglés). Dicho programa, de manera digital, contiene reglamentos de tránsito, manuales del ciclista y experiencias y retroalimentación de los socios repartidores, además de contar con un botón de emergencia y una línea de apoyo. Sin lugar a duda, esto significa un avance para ayudar a un sector económico en auge y también para colaborar en el desarrollo sostenible para que el uso de la bicicleta sea un modo más seguro para realizar distintas actividades.

Panorama internacional sobre el uso de la bicicleta

En algunos países el uso de la bicicleta es una esperanza para apoyar el cuidado del medio ambiente y también una alternativa más viable que un automóvil. La figura 9 refleja una encuesta que se realizó en 44 países en todo el mundo en el 2020, para indicar la importancia de la bicicleta como medio de transporte.

El panorama general que se plantea es que Europa cuenta con un modelo de movilidad urbana que incorpora el uso de la bicicleta. En relación con los datos, se podría afirmar que más del 50% de la población utiliza este medio



Figura 10. Ciclista. Fotografía tomada en trabajo de campo, el 4 de abril de 2021. Ciclocarril Paseo de la Reforma (En 428 Av. Paseo de la Reforma, entre 4 Eje 3 Pte. Vista de frente). Norte de la colonia Roma Norte, Cuauhtémoc, CDMX.

de transporte porque es viable, seguro y de calidad. Países como China y Japón son distintos a los países europeos, no solo la diferencia de población, sino que también existe una diferencia cultural. Esto amplía las oportunidades para que otros países implementen y tomen en cuenta el uso de la bicicleta y las ciclovías (Fig. 9).

El uso de la bicicleta en estos países, y en particular en la Ciudad de México, forma parte del estilo de vida, debido a que cada vez más las personas optan por mejorar su salud física y mental. Este medio de transporte es una opción para realizar actividades físicas y mejorar los desplazamientos hacia el trabajo o a la escuela, de una manera más rápida, práctica y segura, así como realizar actividades económicas como el servicio de repartidores a través de las aplicaciones y el manejo de la bicicleta (Fig. 10). En la figura 9 se puede apreciar que Europa y Asia cuentan con una ventaja debido a su cultura y educación vial; en América Latina, por su

parte, con la utilización de estas aplicaciones que ofrecen un servicio a domicilio se plantea incluir a la bicicleta como una opción viable y, por lo tanto, generar una cultura de cuidado del entorno, promoviendo un mundo sostenible y de preocupación por la naturaleza, para producir beneficios al medio ambiente y también mejorar las condiciones del crecimiento económico.

» Conclusión

La movilidad urbana y el desarrollo sostenible son aspectos que hoy en día no solo son relevantes sino también indispensables: las ciudades albergan gran parte de la población y esto ha desencadenado problemáticas ambientales y sociales. Así que el propósito más importante es implementar nuevas alternativas que nos conduzcan al cambio, como es el uso de la bicicleta y aunque no es un medio de transporte nuevo puede tener un impacto positivo.

El uso de la bicicleta se ha incrementado: países como China y Japón han demostrado que el problema no es la población, la mayoría de las personas utilizan la bicicleta y se ha logrado tener un sistema de transporte eficiente, seguro y de calidad, de la mano de una infraestructura adecuada y de una cultura vial. México cuenta con una infraestructura desordenada que no permite la conectividad entre transporte. Los tiempos de traslado son largos en distancias cortas, la congestión vehicular derivada de la inseguridad en el país es un tema difícil de solucionar; por lo tanto, las personas que viven en la ciudad y cerca de las ciclovías tienen la alternativa de trasladarse en bicicleta, una opción más segura, rápida y barata.

El planteamiento de un desarrollo sostenible por parte de la Organización de las Naciones Unidas es una oportunidad para que los países promuevan el cambio y sean más conscientes del cambio climático y de las acciones que pueden perjudicar la calidad de vida de su población. En el caso de la Ciudad de México se

muestran resultados que aún no favorecen la movilidad, como lo es la infraestructura, la seguridad y educación vial. Asimismo, se muestra la posibilidad de que el uso de la bicicleta puede tener muchos beneficios para la economía y la sociedad, un comienzo para incentivar esta actividad ha sido el servicio a domicilio a través de aplicaciones, que ha funcionado con éxito, aunque la seguridad y la infraestructura no sean las mejores.

Finalmente, la bicicleta sí ha demostrado ser un elemento clave para el desarrollo sostenible, pero no se deja de lado que no es viable en todos los espacios: este medio de transporte tiene límites para su implementación, y para cada país las circunstancias son distintas. Aun así, las ventajas de utilizar la bicicleta son muchas y puede combatir el clima climático de manera significativa. ●

NOTAS

- 1- El concepto de sostenibilidad es diferente al de desarrollo sostenible, puesto que la sostenibilidad hace referencia a una situación o un sistema que ya existe, mientras que el desarrollo sostenible implica cambio y transformación.
- 2- El plogging consiste en realizar una actividad física mientras se recoge la basura que encuentras a tu paso, lo más común es practicar deporte al aire libre y levantar los residuos a la vista.
- 3- “La CDMX es la de mayor tráfico en el mundo según la firma de navegación TomTom. Supera a metrópolis como Bangkok, Estambul y Río de Janeiro, entre otras 291 urbes. Los horarios con mayor congestión en transporte son de 7:30 a 9:00 horas y luego de 16:00 a 20:00. Un estudio realizado por Sin Tráfico arroja que, si las entradas de trabajo se hicieran escalonadas, es decir, se recorrieran 60 minutos la entrada y salida de los empleados, se les devolvería entre siete y ocho días al año” (Arredondo, 2017).
- 4- “El automóvil favorece la posibilidad de acceder al lugar de trabajo la mitad del tiempo que el resto

de los trabajadores sin automóvil. Por ejemplo, desplazarse por la autopista de Cuernavaca a la Ciudad de México representa un trayecto seguro y confiable para transitar a cualquier hora, ya que los agentes mantienen mecanismos de ayuda, compañerismo, amistad y hasta relaciones personales. Sin esta alternativa, se duplicaría o triplicaría el gasto en transporte diario por persona en automóvil o en autobús" (Ramírez Velázquez, B. R. y Martínez Reséndiz, J., 2018, p. 52).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

· Arredondo, Í. (2017). Chilangos pasan hasta 45 días al año en el tránsito. *El Universal*. Recuperado de: <https://interactivo.eluniversal.com.mx/2017/tiempo-trafico/>

· Benítez, R. (2016). Aumenta el uso de aplicaciones móviles en México. *BBVA*. Recuperado de: <https://www.bbva.com/es/aumenta-uso-aplicaciones-moviles-mexico/>

· Ciudades por la Bicicleta. (2019). La bicicleta ayuda a conseguir 12 de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU. *Red de Ciudades por la Bicicleta*. Recuperado de: <https://www.ciudadesporlabicicleta.org/2019/10/18/la-bicicleta-ayuda-a-conseguir-12-de-los-17-objetivos-de-desarrollo-sostenible-ods-de-la-onu/#:~:text=El%20uso%20de%20la%20bicicleta,para%20que%20las%20instituciones%20fomenten>

· Gallopín, G. (2003). *Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico*. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. ONU y CEPAL. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5763/S033120_es%20.pdf?sequence=1&isAllowed=y%C3%A7

· Gobierno de la Ciudad de México. (2020). *Estadísticas de ECOBICI*. Recuperado de: <https://www.ecobici.cdmx.gob.mx/es/estadisticas>

· Gobierno de la Ciudad de México. (2021). *Portal de Datos Abiertos de la Ciudad de México*. Recuperado de: <https://datos.cdmx.gob.mx/explore/embed/dataset/ciclovias/table/?locat>

tion=14,19.44863,-99.13929

· Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2017). Distribución porcentual de los hogares por disponibilidad de vehículo y tipo, según área geográfica. Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI. Encuesta Origen-Destino en Hogares de la Zona Metropolitana del Valle de México 2017 (EOD). Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/eod/2017/doc/resultados_eod_2017.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2021). *Censo de población y vivienda 2020*. Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/ResultCenso2020_CdMx.pdf

· Lupano, J. y Sánchez, R. (2008). Políticas de movilidad urbana e infraestructura urbana de transporte. *Cuadernos de la CEPAL*, 230. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3642/S2009021_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

· Manrique, O. (2006). Fuentes de las economías de aglomeración: Una revisión bibliográfica. *Cuadernos de Economía*, XXV(45). Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/ceco/v25n45/v25n45a03.pdf>

· Organización de las Naciones Unidas. (2001). Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible. Recuperado de https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/WSSD_POI_PD/POIspChapter3.htm

· Organización Mundial de la Salud. (2014). *Informe mundial sobre prevención de los traumatismos causados por el tránsito: Resumen*. ONU y Banco Mundial, 2004, Ginebra. Recuperado de: https://www.who.int/violence_injury_prevention/publications/road_traffic/world_report/summary_es.pdf

· Peralta Castillo, F. (2020). Sustentabilidad y transporte desde un enfoque de jerarquización para la ciudad de Mexicali, Baja California. *Estudios Demográficos Urbanos*, 35(1),

215-242. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&piid=S0186-72102020000100215&lang=es

· Pérez, L. (2007). *Crecimiento urbano y globalización: transformaciones del Área Metropolitana de Concepción, Chile, 1992-2002*. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 11(251), 1-36. Recuperado de: https://www.researchgate.net/profile/Leonel_Perez-Bustamante/publication/28184536_Crecimiento_urbano_y_globalizacion_transformaciones_del_Area_Metropolitana_de_Concepcion_Chile_19922002/links/5b4ad892a6fdccadaecb9df8/Crecimiento-urbano-y-globalizacion-transformaciones-del-AreaMetropolitana-de-Concepcion-Chile-1992-2002.pdf

· Planzer, R. (2005). La seguridad vial en la región de América Latina y el Caribe. Situación actual y desafíos. *División de Recursos Naturales e Infraestructura*, (102), 5-66. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6296/S05804_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

· Ramírez, B. (2020). *Casi 200 muertos o heridos en accidentes de tránsito este año en CDMX. La Jornada*. Recuperado de: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/capital/2020/10/21/casi-200-muertos-o-heridos-en-accidentes-de-transito-en-lo-que-va-del-anos-7169.html>

· Ramírez Velázquez, B. R. y Martínez Reséndiz, J. (2018). La dimensión regional de la movilidad y su impacto en la contingencia ambiental de la Ciudad de México. En P. Yannelli Fernández Silva, M. Suárez Lastra y H. Quiroz Rothe. (Coord.), *La movilidad en la Ciudad de México. Impactos, conflictos y oportunidades*, (40-55). Coyoacán, México: UNAM. Recuperado de <http://www.publicaciones.igg.unam.mx/index.php/ig/catalog/download/149/138/712-2?inline=1>

· Rodríguez, M. y Pinto, A. (2017). *Cómo promover el buen uso de la bicicleta. Banco Interamericano de Desarrollo*. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/do>

cument/Como-promover-el-buen-uso-de-la-bicicleta-Exposicion-del-ciclista-en-ambito-urbano-Diagnostico-y-recomendaciones.pdf

· Roitman, S. (2012). Planificación urbana y actores sociales intervinientes: El desarrollo de urbanizaciones cerradas. *Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 12(270), 1-13. Recuperado de: https://www.researchgate.net/profile/Sonia_Roitman/publication/290654898_Urban_planning_and_social_actors_The_development_of_gated_communities/links/56c713bd08ae8cf82903e04c.pdf

· Secretaría de Movilidad. (2020). *Infraestructura Ciclista*. Recuperado de: https://semovi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/IC_2019_SE-MOVI.pdf

· Terraza, H. (2016). *De ciudades emergentes a ciudades sostenibles*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/De-ciudades-emergentes-a-ciudades-sostenibles.pdf>



Agradecimientos:

Agradecemos a los evaluadores y a todos los que apoyaron en las modificaciones y correcciones a este artículo, sus aportes lo enriquecieron y lo ampliaron en su contenido, muchas gracias.



Isela Claudia Valdéz Sánchez. Magíster en Estudios Diplomáticos. Profesora de Seminario de Investigación I, II y III; Crecimiento y Ciclos Económicos, Comercio Internacional y Macroeconomía Keynesiana I de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, en la carrera de Economía, UNAM. Su línea de investigación es el desarrollo urbano, políticas públicas, desarrollo local y comercio exterior. Participó en el libro *Ciudad, Comercio Urbano y Consumo. Experiencias desde Latinoamérica y Europa* (2017), editado por Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas. ORCID: 0000-0002-9362-8256 quetzalblanco@hotmail.com



Esperanza Pérez Dávila. Estudiante avanzada de la Licenciatura en Economía, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, UNAM. Su línea de investigación gira en torno al desarrollo local y comercio exterior. Actualmente se encuentra realizando su proyecto de tesis *Ciclovías como alternativa de movilidad urbana en la Ciudad de México. El caso de la colonia Roma Norte, 2010-2021*. ORCID: 0000-0001-7670-9428 perezdavilaesperanza@gmail.com



Soberanía alimentaria del campo y seguridad alimentaria de la ciudad en el Gran Confinamiento mundial

Abdiel Hernández Mendoza

Recibido: 01 de marzo de 2021
Aceptado: 27 de mayo de 2021

Español

El Gran Confinamiento mundial se considera el primer acontecimiento universal que combinó en su desarrollo una serie de transformaciones radicales de la cotidianidad, en específico de aquellas asociadas a la alimentación. Trajo de nuevo al centro del debate la confrontación entre la soberanía alimentaria del campo establecida en 1996 frente a las políticas de seguridad alimentaria. Todo ello dejó ver que la crisis civilizatoria que experimenta la humanidad es más grave de lo que se piensa y la incertidumbre se presentó como padecimiento generalizado. El objetivo de este estudio recae en explicar que la confrontación entre la soberanía alimentaria del campo y la seguridad alimentaria citadina se mantiene en la coyuntura del Gran Confinamiento mundial. En efecto, por una parte, se analiza el contexto que permitió comprender mutaciones de lo prohibido a lo ordenado, en el binomio campo-ciudad, visibles en la disputa por los espacios públicos y en la búsqueda incesante por la apropiación del campo en México; y por otro, se focaliza en el espacio, al que se le identificó una doble función: garante de la reproducción de vida y centro de abastecimiento citadino.

Palabras clave: seguridad alimentaria, soberanía alimentaria, campo, ciudad, COVID-19

English

The Great Global confinement is considered to be the first universal event that combined -throughout its development- a variety of radical everyday life transformations, specifically those associated with food. It has brought back to the center of the debate the confrontation between the rural food sovereignty which was established in 1996 and food security policies. This has shown that the civilizational crisis mankind is experiencing is more serious than we think. Uncertainty has become a widespread suffering. The objective of the study is to explain the ways in which the confrontation between rural food sovereignty and urban food security is maintained in the context of the Great World confinement. Thus, on one hand, the analysis deals with the context enabling the understanding of some of the mutations between the forbidden and the ordered in the rural-urban binomial; they are observed in the dispute for public spaces as well as in the incessant search for the countryside appropriation in Mexico. On the other, it focuses on the space which has to ensure not only the reproduction of life but also the functioning of the urban-supply center.

Key words: food security, food sovereignty, countryside, city, COVID-19

» Introducción

El año 2020 tendrá un eco impresionante en la historia mundial. La pandemia derivada por la enfermedad SARS-COV-2 (COVID-19) y el Gran Confinamiento mundial que continúa extendiéndose durante el 2021 modificaron estructuras de lo cotidiano muy arraigadas, desde la forma de laborar, estudiar, hasta las de convivir y alimentarse, entre otras muchas. Fue la primera vez que la humanidad experimentó de manera síncrona una enfermedad, el primer acontecimiento universal que mostró intersticios en las posibilidades de lo humano, emparejado con el padecimiento de la incertidumbre y otras prácticas ya iniciadas, pero cuestionadas desde el encierro de unos, el distanciamiento físico de algunos más y la indiferencia de otros. Permitió a su vez la reflexión y la crítica de las formas de reproducción existentes; es decir, dio un impulso a la filosofía. El COVID-19 se erigió entonces en forma de

acontecimiento, el cual coincide de manera precisa con la explicación que Slavoj Žižek (2018, p. 16) da del concepto como “algo traumático, perturbador, que parece suceder de repente y que interrumpe el curso normal de las cosas”. Es suficiente mencionar que se (hiper)complejizaron la realidad y las relaciones sociales existentes, establecidas y rutinarias. Estas relaciones permitieron, en todo su contexto, identificar una afectación en el binomio relacional campo-ciudad, bajo el cual la parte urbana privilegiada realizó todo lo posible para mantener las asimetrías y los patrones de dependencia. Una primera advertencia que se tomó en cuenta para este estudio fue la suministrada por el Observatorio Económico Latinoamericano, desde el cual se vaticinaron los motivos de la confrontación geoeconómica entre China y Estados Unidos, recrudecida en el marco de la pandemia en la disputa por controlar el espacio digital desde donde se reorganizó el mercado

mundial. Mientras la crisis económica se agudizaba en Occidente y sus espacios geopolíticos también mostraban escenarios grises, China comenzó a liderar desde 2019 la transición energética bajo la producción de vehículos eléctricos (Ugarteche y Ocampo, 2019). Esta serie de crisis económicas se encuentra en un contexto de crisis más amplia, señalada como civilizatoria, en la cual sus principales afectados no son los grandes empresarios, funcionarios y megaespeculadores, sino las relaciones sociales que se deterioran de manera progresiva (Ornelas, Bartra, Ceceña, Esteva y Holloway 2013, p. 13). La materialidad expuesta por el sistema capitalista pone de manifiesto que la reproducción de la crisis se entiende en sus dimensiones multivectorial y multifactorial. Uno de los vectores en los que este trabajo desea ahondar es el relacionado con lo alimentario, que no debe ser desvinculado del contexto mencionado, sino complejizado a partir

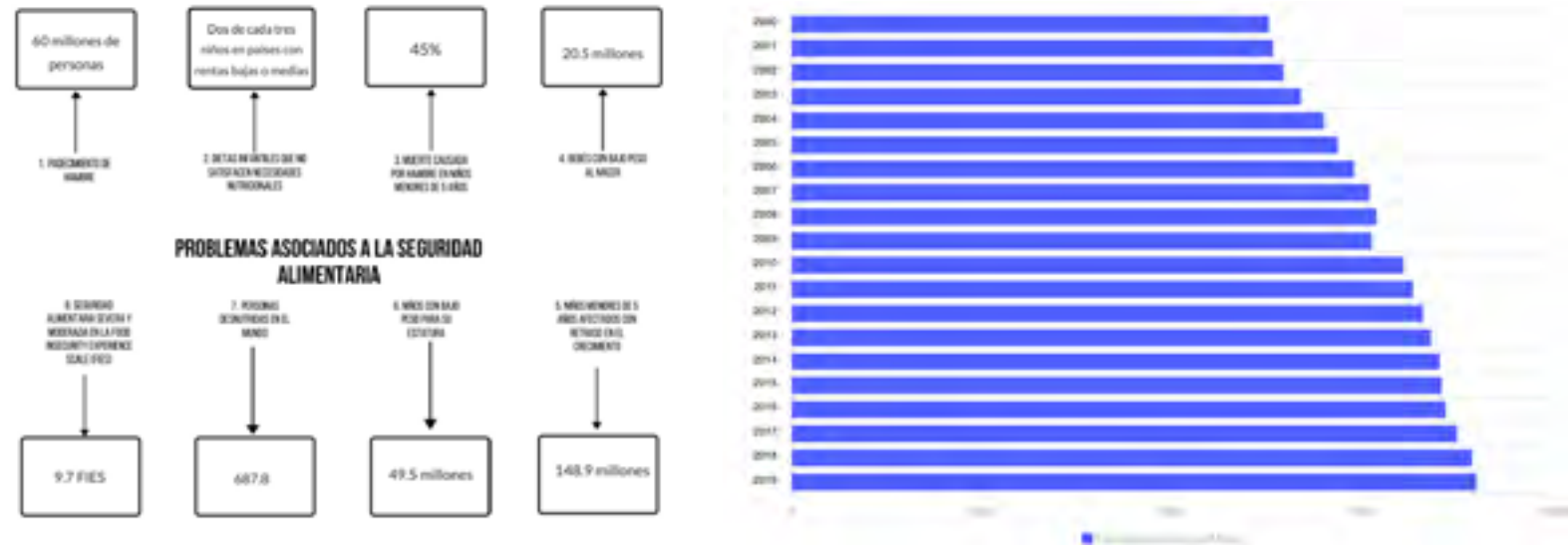


Figura 1. Desayuno de Chilaquiles. Fotografía: Brenda J. Zárate (2020) | Figura 2. Desayuno bufé. Fotografía: Brenda J. Zárate (2020)

de este y dos de sus manifestaciones en franca confrontación durante el Gran Confinamiento mundial 2020-21: la soberanía alimentaria del campo y la seguridad (securitización) alimentaria ciudadana experimentada en México. Es justamente en este periodo, en el que se tomaron medidas de distanciamiento físico (no social), cuando los síntomas de esta crisis civilizatoria se exacerbaban y mostraron otras formas de representación, nombradas en este estudio dentro de las *mutaciones en la relación de lo prohibido-conocido a lo permitido-ordenado*. Baste un primer ejemplo para materializarlo: los permisos otorgados a restauranteros para invadir el espacio público, que en ciudades como la de México se les conoció y justificó como “Programas Ciudad al aire libre” (CDMX, 2021). Las mutaciones observadas en este contexto se justificaron con el objetivo de garantizar a los habitantes de la Ciudad de México el acceso a alimentos y a servicios asociados al suministro de estos. Se permitió la continuidad de actividades que garantizaran la ingesta ciudadana. Aquí se identifica una de las redes establecida

en la relación campo-ciudad: la laboral, debido a que en el campo no se conoció el trabajo desde el encierro, lo cual permitió a los restaurantes tener acceso permanente a los insumos (Fig. 1 y 2). Es de esta manera que se tiene un punto de partida concreto para explicar, desde el marco del Gran Confinamiento mundial 2020-21, la confrontación entre soberanía y seguridad alimentaria existente en el binomio campo-ciudad. Este cuestionamiento pide responder antes cuáles fueron las relaciones generadas en este binomio bajo el eje producción-consumo de alimentos durante la pandemia. Para así responder de qué manera se comprende el establecimiento de mecanismos de ordenamiento, control y regulación de las actividades asociadas a la alimentación. Una vez definida la problemática a estudiar, vale mencionar que el objetivo de este artículo radica en explicar las formas de mantenimiento de la confrontación entre la soberanía alimentaria del campo y la seguridad alimentaria de la ciudad en la coyuntura del Gran Confinamiento mundial. La hipótesis de este trabajo es: el COVID-19

evidenció de una forma más profunda que la materialidad es insustituible por lo digital y abstracto; es decir, los alimentos no son intercambiables por los datos creados en la digitalidad. De la misma manera mostró que en un primer momento el impacto de la enfermedad en el campo fue menor que en la ciudad, si es que se desea ver solo desde la conservación de las actividades productivas. Sin embargo, a los habitantes del campo se les sometió a romper el aislamiento que se vivió en las ciudades para garantizar la alimentación en estas. Para el desarrollo de la hipótesis se utiliza el concepto de *transducción* propuesto por Henri Lefebvre (1978, p. 149), el cual “elabora y construye un objeto teórico, un objeto posible, a partir de observaciones sobre la realidad, así como a partir de problemáticas planteadas por esta realidad [...] Introduce el rigor de la invención y el conocimiento en la utopía”. Esta última es vista desde el principio orientador y de producción de una *utopía de reconstrucción* que “conduce al exterior”, según las palabras de Lewis (Mumford, 2015, p. 33) e “implica: la



visión de un entorno reconstituido que está mejor adaptado a la naturaleza y los objetivos de los seres humanos que los habitan que el ambiente real”. De esta manera, para analizar las condiciones de posibilidad pensamiento-realidad, el trabajo expone los siguientes apartados: 1) La seguridad alimentaria como eje ordenador; 2) La resistencia de la soberanía alimentaria; 3) Binomio campo-ciudad: mutaciones entre lo prohibido y lo ordenado y 4) Reflexión final. Cada uno de estos siguió un examen documental riguroso en bases de datos científicas, contrastación de hechos y políticas implementadas durante el Gran Confinamiento.

» **La seguridad alimentaria como eje ordenador**
Las políticas públicas de seguridad frente al hambre se enfrascaron en un común universal (ordenador) dictado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en específico el número dos *Hambre cero* (ONU, 2015), que se contradice con el siete *Energía*

asequible y no contaminante y que pretende articularse con el once *Ciudades y comunidades sustentables* y otros, reflejados en los llamados “Cuatro pilares de la seguridad alimentaria” del Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional (FAO, s. f.). Si lo mencionado se coloca en un contexto más amplio, la contradicción identificada se exacerbaba. En esta dirección conviene reparar en una nota del diario español *La Vanguardia* (Galtés, 2013), donde se señala que “el mundo físico – la producción, en definitiva– se digitaliza y ello supone el inicio de una nueva etapa en la humanidad”. Hay, por lo tanto, “nuevos modelos de producción y sistemas de fabricación”, lo cual se convierte en una percepción generalizada para quienes estudian la llamada cuarta revolución industrial y las implicaciones emparejadas con la producción (Romero, Stahre, Wuest, Noran, Bernus, Fast-Berglund y Gorecky, 2016). Ahora bien, ¿por qué se exagera esa contradicción? Debido a que la serie de innovaciones en el sector de la tecnología no se refleja en una transversalidad que impacte el ODS 2 y las “690

millones de personas en el mundo padecen hambre” (FAO et al., 2020). Este número, por cierto, aumentó en un año: “Today, more than 821 million people regularly go to bed hungry, of whom 100-plus million suffer from acute hunger, largely due to man-made conflicts, climate change and economic downturns” [En la actualidad, más de 821 millones de personas se acuestan regularmente con hambre, de las cuales más de 100 millones padecen hambre aguda, en gran parte debido a los conflictos de origen humano: el cambio climático y las crisis económicas] (Husain, Sandström, Groder y Pallanch, 2020). Es importante mostrar cómo este tipo de políticas de innovación tecnológica no están articuladas entre sí para erradicar los problemas de explotación en el mundo o los de desigualdad. Cuando lo mencionado se observa en el marco de una revolución industrial determinada por el desarrollo de ciudades inteligentes (sic.), misiones espaciales, aterrizajes en Marte, etcétera, se presenta la dicotomía entre priorizar, vía políticas económicas, el apoyo a la sobreproducción tecnológica por sobre la erradicación



Figura 5. Montón de cañuelas de maíz. Fotografía: Brenda J. Zárate (2012) | Figura 6. Mazorca. Fotografía: Brenda J. Zárate (2012) | Figura 7. Señora echando tortilla. Fotografía: Brenda J. Zárate (2013)

del hambre existente en el mundo (Fig. 3). En el mismo sentido, dicha política intergubernamental evita cuestionar la génesis de cada ODS, pretendiendo hacer una reducción al tema de la desigualdad, hecho que permite establecer una serie de normatividades, lineamientos, generalidades, objetivos, cumbres, planes de acción, etcétera, que representan los problemas de la crisis civilizacional sintetizados en los mismos ODS que sirven como eje ordenador para *combatir* (sic.) el hambre en el mundo; al tiempo que se impulsa a generar más

energía por fuentes *renovables* –todas contaminantes, algunas de ellas contrarias a los intereses de los habitantes del campo– en un mundo que necesita reducir la producción de energía (Fig. 4). Esto si se toma en cuenta que “hoy en día, las ciudades ocupan el 3% de la superficie terrestre, pero generan unas dos terceras partes de la demanda de energía primaria y el 70% de las emisiones de dióxido de carbono” (FAO, 2019, p. 6). Este tipo de políticas son estructuradas e implementadas por los mismos representantes e

impulsores del desequilibrio y la continua explotación de los recursos. Actores que desde la década de los sesenta del siglo pasado se presentaron como “técnicamente capacitados para establecer los supuestos [de la teoría económica hegemónica]” (Gregoire, 1963), relacionados con las “decisiones de máxima importancia para un estado”: son los tecnócratas, quienes hasta 2021 tienen una posición privilegiada en el poder mundial (González, 2005, p. 140). Es importante entonces mostrar que el hambre, más que combatirse, se mantiene como un



Figura 8. Sembradío de trigo. Fotografía: Brenda J. Zárate (2012).

elemento que genera acciones y justifica programas en torno al concepto de seguridad alimentaria, reduciendo el tema a un problema de comercio y, por lo tanto, de dependencia (Husain et al., 2020, p. 6). Esto deja al descubierto que la alimentación está condicionada a la articulación entre un país que genera comida para el mercado mundial, con otro que la necesita. Hecho que se complejiza al momento de pensar que la crisis alimentaria no se reduce al acceso de alimentos, sino al acceso de una dieta saludable (FAO, FIDA, OMS, PMA, Y UNICEF, 2020). Esto es más visible en el espacio urbano. Para sostener esa dieta citadina habrá que responder cómo se asegura la producción alimentaria. La respuesta es escalofriante, dado que recae en la explotación de un campo y una ruralidad que tiende a acortarse en el tiempo. Ahora bien, al momento de pensar el tema del consumo dentro de este proceso de securitización, se vuelve necesario cuestionar las formas de transformación y gestión del sistema agrícola

(Vanbergen, Aizen, Cordeau, Garibaldi, Garratt, Kovács-Hostyánszki, Lecuyer, Ngo, Potts, Settle, Skrimizea y Young, 2020) utilizadas para *certificar* una alimentación sana y sustentable en todo su ciclo de reproducción. Al respecto surgen más preguntas ¿para quién produce el campo? ¿Para qué produce el campo? ¿Cómo se consume lo producido en el campo? ¿Quién se beneficia de lo producido en el campo? La solución de la crisis se sigue reduciendo a destacar: el valor nutricional de los alimentos, que el incremento en la producción impacte menos en el medio ambiente, el favorecer la llamada ecologización urbana y la práctica del urbanismo biofílico (Daniels, El Baghdadi, Desha y Matthews, 2020). Cuando, en realidad, lo necesario es cuestionar y erradicar las causas que originaron la crisis sistémica-alimentaria y liberarse del eje securitizador.

» **La resistencia de la soberanía alimentaria**
La vuelta de siglo permitió ver un incremento considerable en estudios sobre la organización

del poder en el mundo, lo cual reflejó cambios en la relación ser humano-naturaleza. Ejemplo de ello se observa en el simbolismo de la comida y su cosificación dada en una relación de proveedor-consumidor asimétrica. La correspondencia que provoca se desarrolla en la complejidad de una distribución desigual entre la población mundial del campo y la ciudad. Según la FAO: “El 55% de la población mundial reside en zonas urbanas y el 85% vive a 3 horas o menos de un centro urbano de más de 50.000 habitantes” (FAO, 2019, p. 6). A ello se le suman las afectaciones del acceso a la alimentación, a la energía y a los recursos propios de las urbes (De la Vega-Leinert, p. 219). Al momento de establecer el binomio campo-ciudad se identifica su relación histórica de poder. Una de las características que hay que remarcar, en torno a esta, radica en la toma de decisiones que se hacen desde la ciudad –en sedes nacionales o internacionales– al campo. En las que este último responde resistiendo, aunque no tan fuerte como para poner en una crisis mayor el ciclo de reproducción alimentaria. De continuar con la tendencia de urbanización mundial, no será una crisis, sino un colapso alimentario, que es un elemento fundamental de lo que se considera como colapso sistémico (Ornelas et al., 2013, p. 19). A ello se debe agregar este dato que denota la transductividad a la que se enfrentarán las cadenas de distribución de alimentos en el futuro: “El crecimiento previsto de 2.500 millones de personas en la población urbana mundial implica que en 2050 dos terceras partes de la población mundial vivirán en zonas urbanas; el 90% de ese aumento se producirá en Asia y África” (FAO, 2019, p.6). Ante este panorama, la soberanía alimentaria ya comenzó a pensarse desde una concepción amplia de la autonomía estatal que garantiza a su población los alimentos necesarios para la ingesta diaria; sin embargo, en cuanto las políticas de seguridad alimentaria se incrementaron,



Figura 9. Venta de romeros. Fotografía: Brenda J. Zárate (2013) | Figura 10. Romeritos. Fotografía: Brenda J. Zárate (2013)



dado que –como se ha observado– el hambre y el acceso a la comida continúan, se percibieron más elementos a considerar dentro del concepto de soberanía. Así, la propiedad de los alimentos desde su producción pasó a ser un tema principal, máxime si estos se encuentran controlados por las corporaciones trasnacionales y sus experimentos genéticos. La soberanía alimentaria reside en la defensa de la tierra desde el campo que consiste, entre otros, en el rescate de cosmovisiones ancestrales. En paralelo, se constata que los acelerados ciclos productivos y la expansión de monocultivos, el uso intensivo de pesticidas y fertilizantes, el barbecho incesante, la desertificación (erosión y transporte de materiales contaminantes de los ecosistemas de cultivo), entre otros, se invisibilizaron en el marco del Gran Confinamiento. En México, por ejemplo, la existencia del movimiento *Sin maíz no hay país*, implica, entre otras cuestiones, la defensa de los cultivos y de la diversidad de semillas que dan el soporte no solo nutrimental, sino cultural a la alimentación mexicana (Fig. 5, 6 y 7).

¿Qué implica el debate entre soberanía y se-

guridad alimentaria? En una necesidad de comprender lo real en lo visible, es importante recordar el pensamiento sustentado en la tecnocracia mencionada, la cual comenzó a producir espacios para la apropiación de todo aquello que le permita su reproducción, a la vez que generó estrategias que imposibilitarían toda acción a sus opositores, “[no dejando] otra alternativa que la obediencia negociada” (González Casanova, 2005, p. 128). Desde esta perspectiva, no se permite establecer acciones pensadas desde lo local-comunitario, sino que se impusieron desde la misma tecnocracia. Esas posibilidades, identificadas en la relación campo-ciudad, están basadas en la transferencia de alimentos requeridos por los ciudadanos, sin consideración alguna de las condiciones materiales en las que se producen, excepto en aquellas que establecen los mecanismos de certificación estatal o internacionales, esto es, un proceso de producción basado en estándares sanitarios como lo hace la Unión Europea (UE, 2021). La explotación laboral en el campo entonces queda oculta por una etiqueta de *producción sustentable, orgánica* o similares.

De esta manera, resulta importante diferenciar el contexto en el que se utiliza el concepto de *soberanía alimentaria*. Si esta noción se explica desde la tecnocracia, entonces se reduce a la autosuficiencia, pactada en iniciativas políticas de explotación del campo en franca confrontación a la otra visión, la comunitaria. Dicha visión sustenta la defensa de las condiciones que posibilitan un entendimiento cultural con la alimentación, sin forzar a la tierra a producir una sola semilla en tiempos más cortos o a producir lo máximo en los espacios destinados a esta actividad (Fig. 8). Al respecto, resulta fundamental tener presente la cita realizada por Mariaelena Huambachano sobre cómo se comenzó a utilizar el concepto, antes de ser apropiado por los tecnócratas. En efecto, en 1996 en *La vía campesina*, lo concibió como “el derecho de los pueblos a alimentos sanos y culturalmente apropiados, producidos con métodos ecológicamente sanos y sostenibles, y su derecho a definir sus propios sistemas alimentarios y agrícolas” (Huambachano, 2019, p.1).

En consecuencia, dentro del crisol de posturas existentes para defender formas históricas de



Figura 11. Señora cocinando. Fotografía: Brenda J. Zárate (2013)

organización, alimentación, uso del territorio, entre otras, frente a políticas económicas-biotécnicas-sociales-industriales “en manos de privados” (Fernández, 2002, p. 81), el concepto de autonomía vuelve a ser fundamental. En concordancia con el autor, se concibe el rumbo de un modelo alimentario alternativo acorde a los intereses de la relación señalada. En palabras de Pablo González Casanova, el respeto a la autonomía del otro “es fundamental para el crecimiento de un *nosotros de nivel superior* capaz de lograr los objetivos de todos sus integrantes preservando su identidad” (González Casanova, 2005, p. 299). Aquí se comprende el alcance de la soberanía alimentaria: “De la autonomía de la organización se regresa a la autonomía de la comunidad y de la persona. Y viceversa” (González Casanova, 2005, p. 299). En el mismo sentido que Huambachano propone descosificar el alimento e involucrar en torno a este la fragmentación histórica existente entre el campo y la ciudad, los movimientos impulsados por los *campesindios* **UNO** (Bartra, 2008) a favor de la Tierra, son elementos clave para superar las crisis climática y social que pa-

dece el mundo (Huambachano, 2019). Su comprensión es fundamental para explicar los **(re)**ordenamientos emergentes durante el confinamiento del 2020.

Para no pasar de la resistencia a buscar la re-existencia del campo y del campesino como sujeto histórico, el concepto y acción de soberanía alimentaria transita por un proceso de adquisición de conciencia de lo rural en su vinculación con lo urbano, sin renunciar a lo propio respondiendo, como dice Armando (Bartra, 2008, **pág.** 43) a los “agravios profundos o amenazas graves, tales como la resistencia patriarcal, a la acción ecocida de la industrialización y urbanización [...] la erosión del mundo campesino, a la opresión sobre los pueblos originarios”. De nuevo la transducción se reitera como advertencia: “Para 2030 el número de megalópolis (10 millones de habitantes o más) habrá aumentado de 31 a 407” (FAO, 2019, p. 6).

» Binomio campo-ciudad: mutaciones entre lo prohibido y lo ordenado

La crisis alimentaria está acompañada de dos propuestas para enfrentarla, ambas se describieron como seguridad y soberanía alimentaria. Dicha crisis se caracteriza por los problemas de acceso a la comida, la calidad nutrimental de esta, las enfermedades degenerativas y auto-causadas, las políticas públicas ad hoc, la utilización de los espacios para la producción de alimentos, el uso de los suelos, la expansión industrial-ciudadina y otras que permiten cuestionar la eficiencia de las políticas existentes para combatir estos problemas.

Es importante mencionar que si bien parece *loable* combatir el hambre en el mundo, este acto es posible deformarlo y vaciarlo de contenido en cuanto intenta plantear su solución con propuestas tecnoeconómicas y guiadas por las administraciones centrales de los Estados. Esto conlleva a justificar acciones ajenas al fortalecimiento alimentario-nutritivo, pero tomándolo

como narrativa que permita a los representantes de lo alimentario-corporativo favorecerse con la normalización de la apropiación de espacios específicos de explotación alimentaria, en desmedro de relaciones históricas existentes, en este caso del campo.

El binomio campo-ciudad se ha visto como un mecanismo de producción de aquellos elementos con capacidad de fortalecer al Estado y así garantizar las provisiones necesarias para el mercado hegemónico no el local-comunitario o para el autoconsumo (Fig. 9, 10 y 11). Michel Foucault (2014) lo menciona al analizar el sistema de coacciones en Europa, cuando se forzaba a “arrancar la vid para imponerle la siembra de granos” (p. 49), de la misma manera que sucede en América Latina con la siembra de plantas endémicas como el quelite**DOS** que se evita por dar paso al sembradío y producción de otras plantas hegemónicas en los mercados urbanos en México.

Las formas ciudadinas de obtención de los alimentos se transformaron en la pandemia, se fortaleció el esquema de entrega a domicilio vía la solicitud de alimentos por aplicaciones digitales. En el mismo sentido, los productores idearon rutas para distribuir de forma directa sus productos a las colonias populares; mientras que los cambios en los espacios públicos también presentaron etapas, desde su desocupación debido a las medidas de confinamiento, hasta una ocupación inusual por parte de los dueños de restaurantes cuando estas **medias** se flexibilizaron. Así, en aquellos lugares como la Ciudad de México en los que, en nombre de la defensa del espacio público, se prohibía el comercio ambulante y prácticas similares a las que productores del campo acudían para tener un precio menos injusto por sus alimentos, los empresarios ocuparon las calles para vender y servir comida.

Si bien el distanciamiento físico fue una condición regular en las políticas para mitigar el conta-

gio de COVID-19, no impidió el establecimiento de nuevas rutas de distribución de los alimentos, a veces entregados por los mismos productores, otras tantas por sus intermediarios que vieron en esta coyuntura una oportunidad de negocio. Las medidas para paliar los contagios también incidieron de otras maneras en el tema de la alimentación, en lo concerniente a la relación producción-circulación-consumo, y se trastocaron las corrientes de intercambio *tradicionales* hasta antes de la pandemia. Uno de los problemas experimentados corresponde al acceso, esto para quienes suministraban de forma sistemática los alimentos, por ejemplo, en el sistema tradicional basado en *chinampas* **TRES** en México, donde se accede por canales (Fig. 12), la producción se afectó, acelerando aún más el desánimo por seguir sembrando. De la misma manera, se trastocó a las plantas agroindustriales que procesan comida, al tener que disminuir su ritmo de producción por contar con menos fuerza de trabajo. Stephen Devereaux señala que el problema también existe en la demanda, en no recibir el alimento y no tener la capacidad económica para pagarlo (Devereaux, Béné, y Hoddinott, 2020).

Al complejizar la relación producción-consumo en términos campo-ciudad durante el Gran Confinamiento, se observó el temor a convertirse de nuevo en un factor de inestabilidad para las cadenas de suministro alimentarias, las cuales paraban ante la incertidumbre de la carestía de alimentos o de falta de mano de obra para la producción. Es de destacar que la tendencia hacia una nueva oleada de mecanización de la agricultura se vio favorecida en este contexto. Ello quiere decir que los requerimientos alimentarios en la ciudad impactan en la reorganización del campo en cuanto a su forma de producción. Este tipo de políticas a implementar tras la pandemia se verán acompañadas del impulso de otras que garanticen el abastecimiento. Sin



Figura 12. Trajinera en Xochimilco. Fotografía: Brenda J. Zárate (2019)

duda la reconfiguración de las corrientes comerciales de suministro de insumos alimentarios estará presente de una manera inusual: permitiendo el uso del espacio público a favor de quienes sean capaces de apropiárselo, prácticas que antes de la pandemia estaban *prohibidas*. ¿Qué pasará durante el desconfinamiento? El mundo experimenta un proceso de transformación permanente basado en los elementos de tecnologización diseñados para un consumo sin precedentes, el cual incluye, entre otros, modificar los sistemas agrícolas y dirigirlos cada vez más a la satisfacción de necesidades industriales, no de las humanas. Se está en un proceso de urbanización de lo rural. Aquí vale recordar **que si bien, todo** lo material para el ser humano es prescindible y adaptable, la alimentación no lo es. Los cambios derivados por la pandemia no solo estuvieron presentes en las cantidades de alimentos producidos y en los problemas de acceso a estos. Es posible localizarlos en las mutaciones de la relación *permitido-ordenado*

con lo *prohibido-aún no ordenado*. Estas mutaciones impulsan medidas económicas a nivel mundial similares a las implementadas en las décadas de los sesenta-setenta, reflejadas en los cambios dentro de la división internacional del trabajo. Es de recordar que en esos momentos se otorgó el papel de suministrador de alimentos a los países de Centroamérica, el Gran Caribe y Sudamérica –por mencionar lo ocurrido en el continente americano– para fortalecer los sistemas agroalimentarios nacionales de los países del centro; es decir, medidas temporales que les significarán para el siglo XXI un endeudamiento sistemático. Primero para modernizar el campo y después, cuando estén fortalecidos en el sistema y en la competencia intercapitalista los países del centro, la consecuencia es previsible para las periferias: deuda más sobreproducción. La base que sustenta las mutaciones se da en “convencer de que la acción [tomada] es necesaria y suficiente” (Foucault, 2014, **pág.** 87), así

como urgente, para asegurar el ingreso que garantice el intercambio y mantener el orden, para ello a los dueños del capital les es necesario que existan cambios en lo permitido y lo prohibido.

» Reflexión final

De las situaciones que se actualizaron en este (re)ordenamiento se encuentran la reconfiguración de las cadenas de suministro y el trazado de rutas comerciales distintas a las tradicionales, dando como consecuencia nuevas corrientes *ad hoc* para satisfacer las necesidades de consumo. Dicha situación impactó en los patrones de cotidianidad, en las colonias populares, así como en los centros tradicionales de abastecimiento. Las concepciones recientes sobre la diferenciación entre soberanía y seguridad alimentaria (Fernández Somoano, 2002, p. 79) identifican a la alimentación como “forma de expresión cultural primaria del ser humano” y ven a su vez la apropiación y despojo de su esencia para transitarla de lleno al mercado, primando así su valorización sobre su uso y representación.

En los retos para la sostenibilidad y las cadenas alimentarias durante el COVID-19, se vislumbra a la agroecología como un elemento indispensable en la reconfiguración social, pero aún no se indaga qué sucederá en el campo mismo y su soberanía, dado que están sujetos a la apropiación y, por lo tanto, a formas de ordenamiento que buscan mantener el rol jerárquico de las urbes sobre lo rural, más en el momento en que se identificó una desocupación de espacios susceptibles a la apropiación para expandir los imperios alimentarios-corporativos. Se están desarrollando trabajos para profundizar en temas como la agricultura urbana (Taylor, 2020) y espacios que reduzcan la brecha existente entre el campo o la ciudad, en una ruralización de la urbe, mientras que, en el caso contrario, la urbanización del campo es avasallante. Es importante mencionar que la

producción alimentaria no se limita al campo, debido a la industrialización acelerada de la comida. Otra mutación se observó en las otrora prácticas prohibidas de distribución, como el ambulante en las zonas residenciales, permitido-actualizado bajo el manto de las aplicaciones digitales. Esto implicó un cambio en las costumbres, en los juegos de intercambio y de producción. A partir de esto se comenzó a pensar en regulaciones laborales en todo el complejo agroindustrial que permitan a los ciudadanos obtener a pie de puerta los insumos alimentarios, pese al riesgo que se corra. Las tecnologías de poder se actualizaron durante el confinamiento 2020. La promoción pública de las medidas para resguardar la salud y la sana alimentación implementadas significaron el ocultamiento de otras medidas llevadas a cabo, las cuales son parte fundamental de las mutaciones discutidas.

La ciudad mostró su dependencia alimentaria del campo; sin embargo, lejos de orbitar en torno a ello, los procesos de valorización hicieron posible que fuese el campo el que se adaptara a los requerimientos ciudadanos, por ejemplo, se cultiva aquello que representa *lo sano*; es decir, lo que favorece la seguridad alimentaria en cuanto a lo nutrimental, sin importar los ciclos de rotación de la tierra o la erradicación y, por lo tanto, se propicia la minimización de producción endémica favorable para los ciclos de cultivo. Estas tecnologías buscan prolongar y extender la vida de un campo útil a las necesidades de consumo urbanas e incluso mantener aislada la relación campo-ciudad a conveniencia; por ejemplo, en el tratamiento de no contagiados por COVID-19 pero sí de otras enfermedades, quienes vieron necesario y conveniente acudir a las clínicas rurales u hospitales a atenderse hasta antes de la expansión masiva de la enfermedad. El orden de las relaciones campo-ciudad se modificó, dando prioridad a nuevas formas

de trazabilidad de las corrientes mercantiles, susceptibles a la vigilancia. A quienes desean dominarlas, les urge el control de las redes de distribución, bajo una lógica: las rutas antes prohibidas ahora deben ser ordenadas en un mundo con una población mundial que mientras más avanza el tiempo, más se urbaniza. ●

NOTAS

- 1 - En franca oposición al campesino *moderno*.
- 2 - Verdura de hoja mexicana: hierba comestible.
- 3 - Técnica de cultivo consistente en un espacio de tierra cultivable entre lagunas y canales en la Ciudad de México.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

· ACNUR. (2020). *Muertes por hambre en el mundo* | eACNUR [Organismo Intergubernamental]. ACNUR. Recuperado de <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/muertes-por-hambre-en-el-mundo>

· Bartra, A. (2008). Campesindios. Aproximaciones a los campesinos de un continente colonizado. *Boletín de Antropología Americana*, 44, 5-24.

· CDMX (2021, enero 19). *Cumplen restaurantes con medidas sanitarias*. Secretaría de Gobierno de la CDMX. Recuperado de <https://www.sec-gob.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/06-21>

· Daniels, P., El Baghdadi, O., Desha, C., y Matthews, T. (2020). Evaluating net community benefits of integrating nature within cities. *Sustainable Earth*, 3(1), 12. doi:10.1186/s42055-020-00025-2

· De la Vega-Leinert, A. C. (2019). Ciudades y consumo de bienes agrícolas. Transformaciones del consumo alimentario en el contexto de cambios en el comercio agrícola y las cadenas comerciales. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 34(1 (100)), 213-220.

· Devereux, S., Béné, C., y Hoddinott, J. (2020). Conceptualising COVID-19's impacts on household food security. *Food Security*, 12(4), 769-772. doi:10.1007/s12571-020-01085-0

· ENERDATA. (2021). *Anuario estadístico mundial de energía 2020*. Anuario Estadístico mundial de Energía. Recuperado de <https://datos.enerdata.net/>

· FAO. (2019). *Marco de la FAO para la Agenda Alimentaria Urbana*. FAO. doi:10.4060/ca3151es

· FAO. (s. f.). *Plan para la seguridad alimentaria, nutrición y erradicación del hambre de la CELAC 2025*. FAO, CEPAL, ALADI. Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-i4493s.pdf>

· FAO, FIDA, OMS, PMA, Y UNICEF. (2020). *Versión resumida de El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2020. Transformación de los sistemas alimentarios para que*

promuevan dietas asequibles y saludables. doi: 10.4060/ca9699es

· Fernández Somoano, M. B. F. (2002). Soberanía y seguridad alimentaria. *Ábaco*, 31, 79-86.

· Foucault, M. (2014). *Seguridad, Territorio, Población*. Buenos Aires, Argentina: FCE.

· Galtés, M. (2013, julio 6). *La revolución tecnológica industrial* [Periódico]. *La Vanguardia*. Recuperado de <https://www.lavanguardia.com/economia/20130707/54377301482/la-revolucion-tecnologica-industrial.html>

· González Casanova, P. (2005). *Las nuevas ciencias y las humanidades. De la Academia a la Política*. Barcelona, España: Anthropos, UNAM IIS.

· Gregoire, R. (1963). Los problemas de la tecnocracia y el papel de los expertos. *Revista de estudios políticos*, 131, 139-172.

· Huambachano, M. A. (2019). Indigenous food sovereignty: Reclaiming food as sacred medicine in Aotearoa New Zealand and Peru. *New Zealand Journal of Ecology*, 43(3), 1-6. doi: 10.2307/26841826

· Husain, A., Sandström, S., Groder, J., y Pallanch, C. (2020). COVID-19: *Potential impact on the world's poorest people*. A WFP analysis of the economic and food security implications of the pandemic. WFP. Recuperado de <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000114205/download/?ga=2.241337546.952775517.1586900153-341597442.1584735263>

· INDDEx. (2018). *Data4Diets: Building Blocks for Diet-related Food Security Analysis*. International Dietary Data Expansion Project. Disponible en: <https://inddex.nutrition.tufts.edu/data4diets/indicator/food-insecurity-experience-scale-fies>

· Lefebvre, H. (1978). *De lo rural a lo urbano*. Barcelona, España. Ediciones Península.

· Mumford, L. (2015). *Historia de las utopías*. La Rioja, España: Pepitas de calabaza ed.

· ONU. (2015, septiembre 25). *Objetivos y metas de desarrollo sostenible – Desarrollo Sos-*

tenible. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

· Ornelas, R., Bartra, A., Ceceña, A., Esteva, G, y Holloway, J. (2013). *Crisis Civilizatoria y superación del capitalismo*. CDMX, México: UNAM IIEc, Aviso de Incendio.

· Romero, D., Stahre, J., Wuest, T., Noran, O., Bernus, P., Fast-Berglund, Å., y Gorecky, D. (2016). Towards an operator 4.0 Typology: A Human-Centric perspective on the fourth industrial Revolution Technologies. *International Conference on Computers and Industrial Engineering (CIE46) Proceedings*, 11.

· Taylor, J. R. (2020). Modeling the Potential Productivity of Urban Agriculture and Its Impacts on Soil Quality Through Experimental Research on Scale-Appropriate Systems. *Frontiers in Sustainable Food Systems*, 4. doi: 10.3389/fsufs.2020.00089

· UE. (2021). *Normalización en Europa—Requisitos técnicos—Normas armonizadas—Mercado CE*. Your Europe. Recuperado de https://europa.eu/youreurope/business/product-requirements/standards/standards-in-europe/index_es.htm

· Ugarteche, Ó., y Ocampo, A. (2019, diciembre 23). *La economía mundial: Perspectivas económicas para 2020* | Observatorio Económico Latinoamericano OBELA [Académica]. OBELA | Observatorio Económico Latinoamericano. Recuperado de <http://obela.org/analisis/la-economia-mundial-perspectivas-economicas-2020>

· Vanbergen, A. J., Aizen, M. A., Cordeau, S., Garibaldi, L. A., Garratt, M. P. D., Kovács-Hosnyánszki, A., Lecuyer, L., Ngo, H. T., Potts, S. G., Settele, J., Skrimizea, E., & Young, J. C. (2020). Transformation of agricultural landscapes in the Anthropocene: Nature's contributions to people, agriculture and food security. *Advances in Ecological Research*, 66, 193-253. doi: 10.1016/bs.aecr.2020.08.002

· Zárate, B. J. (2012). *Catographer*. Archivo personal, Ciudad de México, México.

· Zárate, B. J. (2013). *Catographer*, Archivo personal, Ciudad de México, México.

· Zárate, B. J. (2019). *Catographer*, Archivo personal, Ciudad de México, México.

· Zárate, B. J. (2020). *Catographer*, Archivo personal, Ciudad de México, México.

· Žižek, S. (2018). *Acontecimiento*. Madrid, España: Sexto Piso.

Agradecimientos:

Este trabajo se realizó en el marco del proyecto PAPIIME PE301321 La enseñanza de los negocios internacionales en el marco del capitalismo informacional, de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA) de la Universidad Nacional Autónoma de México.



Abdiel Hernández Mendoza. Profesor de Tiempo Completo adscrito a la ENES-Juriquilla de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Candidato al Sistema Nacional de Investigadores del CONACyT, México. Doctor en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestro en Geociencias y administración de recursos naturales por la Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura del Instituto Politécnico Nacional. Licenciado en Relaciones Internacionales por la UNAM FES-Aragón. Coordinador del PAPIIME PE301321. Responsable del Observatorio Universitario de Negocios Internacionales de la UNAM. Ha publicado artículos y capítulos en las revistas *ProPulsión* e *Inclusiones*, así como para la editorial de la UNAM y Siglo XXI. ORCID: 0000-0002-5484-647X abdielhernandez@comunidad.unam.mx

Agudelo Hernández, Y. C. (2021). Problemas y desafíos en la localidad de Kennedy (Bogotá, Colombia).

A&P Continuidad, 8(14), 84 - 91. doi: <https://doi.org/10.35305/23626097v8i14.309>



Problemas y desafíos en la localidad de Kennedy (Bogotá, Colombia)

Yeimy Carolina Agudelo Hernández

Recibido: 5 de abril de 2021

Aceptado: 2 de junio de 2021

Español

El ensayo trata de responder a una serie de interrogantes **surgidos ante los retos** provocados por el cambio climático y que fueron exacerbados por la emergencia sanitaria del COVID-19. Se presenta la problemática particular de Kennedy, una de las localidades más grandes dentro de la ciudad de Bogotá que, al mismo tiempo que sostenía los mayores niveles de contagio de la ciudad-capital, tenía que resolver el abastecimiento de alimentos a nivel multiescalar (local, regional y nacional) por ser el emplazamiento de la central comercial agrícola más importante del país. Luego de exponerse los motivos que llevaron a esta situación, vinculados en forma directa con el rol de garantizar la seguridad alimentaria, se explicita la forma en que la alcaldía decidió enfrentarla. Se identifican los obstáculos y los desafíos que derivaron de este proceso que aún continúa, y se reconocen los principales saldos positivos: un mejor conocimiento del territorio y una reactivación de las redes comunitarias. Finalmente, con el objetivo de gestionar la incertidumbre, se plantea la necesidad de apuntar a una reactivación económica verde que, además de beneficios económicos, genere beneficios ambientales y sociales; asimismo se postula una reestructuración y descentralización de las aglomeraciones urbanas, el abastecimiento y las vulnerabilidades.

Palabras clave: abastecimiento, pandemia, planificación urbana, seguridad alimentaria, vulnerabilidades.

English

The essay deals with a series of questions arisen from the challenges triggered by climate change which, in turn, have been exacerbated by the health emergency of COVID-19. It does so introducing the particular difficult situation of Kennedy which is one of the largest localities within the city of Bogota: in the context of the highest contagion levels it has had to cope with the local, regional and national food provision since it is the most important agricultural commercial center in the country. After explaining the reasons leading to this situation that have been directly linked to the role played by Kennedy in securing food provision, the way in which the local government has made decisions to face this is addressed. The obstacles and challenges emerging from this ongoing process are identified; and, the main positive outcomes are recognized: a better knowledge of the territory and a reactivation of community networks. Finally, in order to manage uncertainty, not only the need of a green economic reactivation implying economic, environmental and social improvements but also a restructuring and a decentralization of urban agglomerations, supplies and vulnerabilities are proposed.

Key words: supply, pandemic, urban planning, food security, vulnerabilities.

» Introducción

La ciudad de Bogotá cuenta con veinte localidades a cargo de una alcaldesa mayor, y cada una de estas localidades está en cabeza de una alcaldesa o alcalde local con autoridad administrativa en el territorio, la cual ejerce un control territorial en el que hay una jurisdicción específica. Dentro de esas veinte localidades se encuentra Kennedy que tiene cerca de 1.250.000 habitantes y forma parte de una estructura administrativa desconcentrada. Kennedy fue la primera localidad de la ciudad de Bogotá con más casos de contagios de COVID-19, lo que nos llevó a iniciar un proceso bastante particular debido a las dinámicas comerciales que existen dentro de nuestra localidad, porque contamos con la central de abastos más grande del país, que es Corabastos. Este es un mercado de economía mixta que funciona desde 1972 y es administrado por la Corporación de Abastos de Bogotá S.A. Es la central

comercial agrícola pionera de Colombia y ocupa una superficie de 420.000 m², en el suroccidente de la ciudad de Bogotá (Corporación de Abastos de Bogotá S.A., 2021). Es determinante para la seguridad alimentaria y nutricional, y no solamente de la localidad, sino a su vez de Bogotá, y también de toda Colombia. La mayoría de la carga proveniente de diversas regiones del país destinada para el abastecimiento de alimentos pasa por Bogotá y por nuestra localidad, y la distribución está dada a nivel local, distrital y nacional, razón por la cual, la pandemia nos dejó en una circunstancia bastante compleja porque, alrededor de las economías de seguridad alimentaria, coexisten economías de sobrevivencia y todo tipo de actividades, generando líneas de aglomeración permanentes (Fig. 1).

» ¿Por qué Kennedy fue la localidad con más contagios?

La localidad hoy¹ tiene cerca de 35.899 casos

de contagios, y pasamos por una época bastante complicada. Tenemos el 85% de recuperados y en seguimiento cerca de 15% de casos activos, lo que nos llevó a buscar las causas que estaban generando que la localidad fuera la primera con la cifra más alta de contagios dentro de Bogotá. La respuesta está en relación directa con las centrales de abastecimiento y las economías alrededor de estos grandes equipamientos, que generan todo tipo de acciones y actividades, y que no se detienen: es por su medio que se garantiza el abastecimiento para la localidad, la ciudad y el país. De este modo, esta zona de la localidad estuvo en funcionamiento de manera constante. Razón por la cual, se tomó la decisión de que fuera el primer lugar en el que se **realizaría** un control estricto para el cumplimiento de las medidas sanitarias. Se evidenciaron situaciones muy interesantes **ya la** Central de Corabastos tiene muchísimos establecimientos de co-



Figura 1. Central Corabastos Kennedy, Bogotá, Colombia. Fuente: Equipo comunicaciones Alcaldía Local Kennedy.

mercio, los cuales nunca habían estado sujetos a un control por parte de la alcaldía distrital. Es importante resaltar, que la Central de Corabastos tiene una junta directiva con presencia del Ministerio de Agricultura, del distrito a través de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico y, por supuesto, cuenta con la presencia de los comerciantes.

Este control se dificultó por las diversas actividades que se realizan alrededor: los comerciantes informales, los comerciantes formales, los procesos de compra y venta en abastecimiento de grandes superficies, las *personas de carga* –que se encuentran en diversas condiciones socioeconómicas–, las ventas formales dentro del mismo espacio, las economías que se generan alrededor de la Central en los barrios cercanos, el reciclaje de oficio, entre otras. Todos estos actores están relacionados con las actividades que han permitido que estas cadenas de abastecimiento funcionen y crezcan

dentro de la ciudad.

Estas fueron unas de las principales situaciones que la Secretaría Distrital de Salud logró identificar como modelos de contagio y cerco epidemiológico. Desarrollando estas actividades comerciales y de abastecimiento, resultaban inevitables las concentraciones y aglomeraciones de personas, cuestión que después se vio reflejada en mayores niveles de contagio.

Asimismo, tuvimos que enfrentarnos a una decisión que nunca había sido tomada en nuestra ciudad: realizar ejercicios de control en la Central de Corabastos que, si bien es cierto que tiene una participación privada, también tiene una participación pública, y fue necesario que el área de Salud interviniera en estos espacios. Frente a esta problemática, se pensó entonces en varias opciones: cerrar pequeños establecimientos y puestos, cerrar las grandes bodegas, esto es, implementar restricciones y protocolos por puestos, por bodegas y por zonas, a fin de

regular el funcionamiento en días alternados para reducir el aforo o capacidad que se produce en condiciones normales (Legis Ámbito Jurídico, 2020). Tuvimos que garantizar los controles de acceso al lugar, según la terminación del número de cédula o documento de identidad, según los números de puestos para unificar horarios. Asimismo, controlamos el ingreso de los vehículos que transportan la mercancía al interior de la Central según el número de la placa o patente. Los controles tuvieron en cuenta que en la Central el abastecimiento está dividido en grandes productos, en pequeños productos, y esos productos, referenciados según la zona donde se entregan. Con estas medidas se garantizaron tanto los controles como buenas prácticas de manufactura y biosanitarias (Fig. 2 y 3).

» ¿Qué significado tiene la pandemia?

La pandemia, que no ha pasado y por el contrario continúa, es uno de los problemas más



Figuras 2 y 3. Central Corabastos, Localidad de Kennedy, Bogotá, Colombia. Fuente: Equipo Comunicaciones Alcaldía Local Kennedy.

críticos de la localidad, a pesar de que se ha venido avanzando, y se han podido implementar ejercicios de control del territorio. Es por ello que las medidas que se han tomado y las que se siguen tomando, si bien responden a una contingencia, implican que pensemos las ciudades desde una perspectiva en la que estemos preparados para este tipo de circunstancias. La pandemia nos muestra que tenemos una debilidad institucional de todo orden, en las bases de datos, en la organización territorial, en el ordenamiento territorial, en los ejercicios de control de tráfico, en los ejercicios de pensar las ciudades en términos de seguridad alimentaria, en el abastecimiento en relación a los grandes centros y puntos de aglomeración. Nos exige presentar una política pública de seguimiento a la salud.

Es así como la administración local comenzó a reflexionar sobre la manera en que se garantizan unos niveles de aglomeración menor.

De este modo, muchas de las actividades de la Alcaldía Local estuvieron orientadas tanto a crear grupos interinstitucionales que evitaran las aglomeraciones en estos espacios, como a impulsar medidas y todo tipo de actividades biosanitarias, como lavado de manos, instalaciones de baños que antes no existían, tanto dentro como fuera de la Central. Se constató que estas medidas, finalmente, irradiaban al resto de la localidad y a la ciudad, y en muchas oportunidades, a otros centros de contagio a nivel nacional, en relación directa con el ingreso y la salida de cargas, que en su momento eran mayores y generaban una mayor vulnerabilidad de contagio. Entendemos, de esta manera, que es necesario realizar más ejercicios permanentes a nivel territorial.

Teniendo en cuenta lo anterior, la pandemia hizo que las poblaciones vulnerables tuvieran dificultades para el acceso al alimento, y eso implicó un esfuerzo institucional enorme, en

el que todas las personas vinculadas a la administración tuvieron que desarrollar labores que nunca habían hecho, como llevar alimentos y kits humanitarios, vivienda a vivienda. Esto nos mostró la debilidad institucional de las bases de datos: por ejemplo, cómo llegar a las poblaciones en específico para lograr atender su vulnerabilidad. Pero también, expuso ciertas potencialidades enormes que desarrolló la administración local y la administración distrital, como es el conocimiento de su territorio, toda vez que ha tenido que ir casa a casa para realizar las entregas.

Es así como se comprendieron mejor las complejidades del territorio y de sus habitantes: las dinámicas propias en relación a cómo se desenvuelven los mismos, las economías que generan estas vulnerabilidades, pero que también, generan su sobrevivencia. En general, la pandemia ha ayudado a comprender múltiples retos, que son fundamentales cuando uno en-



Figuras 4 y 5. Barrio María Paz, Localidad de Kennedy, Bogotá, Colombia. Fuente: Equipo Comunicaciones Alcaldía Local Kennedy.

tiende las complejidades de cada territorio, y finalmente, concibe que las acciones deben ser conjuntas. Las alcaldías locales tenemos una labor inmensa para coordinar todas las actividades de todas las áreas distritales dentro de nuestro territorio.

» ¿Qué acciones y decisiones se han tomado?

Con el objetivo de garantizar acciones institucionales de todo orden para dar cuenta de esa emergencia sanitaria, que en su momento más álgido estuvo concentrada en nuestra localidad –como lo demuestran los grandes números de contagio– se realizaron Puestos de Mando Unificado (PMU) durante cerca de cien días. Debimos, también, bajar la velocidad del contagio porque, finalmente, las medidas de todas las instituciones estaban orientadas a disminuir esas velocidades de contagio principalmente en los círculos epidemiológicos que ya habíamos identificado, correspondientes a los focos de aglomeración impuestos por los ejercicios de abastecimiento dentro de nuestra localidad y nuestra ciudad. Por esta razón, manejamos constantemente actividades coordinadas en el territorio desde todos los órdenes, tanto en lo referido a las fuerzas de seguridad y orden, los organismos de seguridad del estado, así como las entidades que prestan servicios esenciales de salud, de acompañamiento en términos de vulnerabilidad, entre otras cosas. Y seguimos manejando y acompañando estas actividades.

» ¿Nos encontrábamos preparados para el crecimiento territorial y el impacto del cambio climático?

La metrópolis no se adecuaba a estas situaciones de incertidumbre y se podría decir que no estábamos preparados para la pandemia, que sin duda se encuentra en relación directa con el cambio climático. Lo que ha quedado claro, después de toda esta experiencia, es que la ciudad y muchos de los ejercicios de planifica-

ción de la ciudad, del distrito, de la localidad, no estaban pensados en términos de garantizar a la población el goce pleno y efectivo de sus derechos, sobre todo en estos momentos de crisis. Es por ello que debemos tener una consideración más amplia con el territorio, la cual nos permita articular las dinámicas propias de la crisis (ocasionada no solamente por la pandemia, sino también por el cambio climático, como decíamos más arriba), para así entender las vulnerabilidades de los seres humanos en relación a estas situaciones, permitiendo una cierta planificación en términos de riesgos. Por ejemplo, fueron evidentes las debilidades de nuestra capacidad institucional en términos de ausencia de bases de datos y **en** sistemas de información geolocalizadas y georreferenciadas, que nos permitieran dar cuenta de los espacios territoriales y de las vulnerabilidades. Tanto es así que la entrega de ayudas humanitarias dentro de nuestra ciudad y nuestra localidad se hizo con un enfoque territorial que utilizaba mapas de pobreza y vulnerabilidades. Se utilizaron diversas estadísticas de identificación en diferentes zonas, estadísticas de la Secretaría Distrital de Hacienda en relación a la designación de los niveles de pobreza, los índices de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Con ello se establecieron unos equipos sobre el territorio: esta fue la forma de focalizar las entregas de ayudas humanitarias, porque lamentablemente no podíamos llegar a todo el territorio en general.

Con estos ejercicios de acompañamiento realizados en el territorio, se identificaron varias situaciones, como pobreza y riquezas ocultas, pues existen economías que tienen ciertos focos que permiten, no solamente sobrevivir, sino vivir, e incluso, establecer una red de solidaridad con los otros. Sin embargo, esta pobreza nos permitió realizar las focalizaciones territoriales para ir a los lugares de mayor vulnerabilidad (Fig. 4 a 5) y abordar todo el territorio.

Ahora bien, la pobreza esconde a personas que habitan en viviendas que están consolidadas, que cuentan con todo, y que aún así, dependen de estas economías porque la economía de la localidad es altamente informal. Cuando se presentó la pandemia, muchas de estas economías, que incluso estaban en estratificaciones mayores, sufrieron desbalances financieros fuertes, aun habitando en viviendas y áreas de gran consolidación y con todas las garantías de sus derechos, llegaron a no tener posibilidades reales de alimentarse. Y no podíamos llegar a estos territorios porque era necesaria una focalización a través de bases de datos que no teníamos, en las cuales se tuviera en cuenta estas formaciones particulares (la forma en que las personas desarrollan su actividad y su vida en el territorio).

Es por ello que se vio la necesidad de crear bases de datos donde la misma comunidad, mediante ejercicios de *autofocalización*, establecieran qué necesidades presentaban para poder cubrirlas y canalizarlas a través de las administraciones tanto locales como distritales, en el ejercicio pleno de la garantía de sus derechos. De allí que se creó la página **“Bogotá cuidadora”** (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., s.f.)² donde las personas se inscriben; a esto nos referimos con autofocalización. En la medida en que registran cuáles son sus requerimientos y sus necesidades, realizamos un cruce con las bases de datos de todo el distrito que, de hecho, fueron construidas rápidamente porque solo existían bases de datos de entidades distritales, las cuales se encontraban desarticuladas (esto es, cada entidad manejaba una base diferente). Estas iniciativas permitieron que todas las bases de datos del distrito, de las localidades, se unificaran para poder garantizar la focalización con sentido de realidad, con el fin de llegar a las necesidades de aquellos más vulnerables y en crisis. Por esta razón, atacar la pobreza oculta ha sido bastante complejo, pues hemos tenido

dificultades en descubrirla, sobre todo en las propiedades horizontales. Por lo tanto, estos ejercicios de autofocalización han funcionado mejor cada vez, porque nos permiten poner en evidencia este tipo de lugares.

Ahora bien, nuestras ayudas, bajo el programa de “Bogotá Solidaria en casa” (Canal Institucional TV, 2020)3, han consistido en tres principalmente. Primero se ofrecieron subsidios en especie; segundo, ayudas monetarias, y tercero, transferencia en bonos. Entregamos, entonces, cerca de noventa mil ayudas dentro de nuestra localidad, ayudas directas con entregas de kits alimentarios y de aseo, entregados puerta a puerta, con el apoyo de este cruce de base de datos y de información que fue recopilada en el territorio. Así pues, se han entregado transferencias monetarias directas –por supuesto, evaluando los niveles de vulnerabilidad para asignar esos montos específicos–, así como algunos programas de bonos para canjes en especie.

Como se mencionó anteriormente, en el reconocimiento del territorio, encontramos riquezas ocultas. Pudimos identificar lugares de focalización de las políticas sociales en áreas que se consideraban absolutamente vulnerables, pero en los que existían situaciones particulares que no lo eran tanto, gracias a la validación de esas economías de informalidad. Es desde esta focalización que tenemos que entender y comprender el territorio, acompañando en forma directa las actividades y las comunidades. Esto nos permite realmente hacer ejercicios de focalización para poder garantizar el pleno goce de los derechos.

» **¿Cómo construir capacidad de respuesta de los gobiernos en futuros inmediatos?**

La pandemia nos llegó a todos de manera particular, muy rápidamente, y nos produjo incertidumbre a la hora de generar instrumentos y herramientas para garantizar los derechos. De alguna manera, puso a prueba a toda la ad-

ministración, a toda la capacidad institucional para lograr que las políticas de salud pública, de planificación humana, de seguridad alimentaria puedan llevarse a cabo en el territorio, a fin de prevenir y controlar situaciones de incertidumbre. Y entonces, aquí resulta que, desde las experiencias vividas, pueden surgir herramientas que nos permitan acercarnos desde la institucionalidad mucho más al ciudadano, por medio de los ejercicios que nos permitieron generar redes de apoyo dentro del territorio para reconstruir el tejido social.

Para concluir, hoy entendemos que los ejercicios comunitarios de construcción del territorio se han dado en el marco de la globalización y de los procesos, por supuesto, de virtualización de la vida. Asimismo, la construcción de tejidos de solidaridad producidos en el marco de la pandemia ha permitido activar las redes comunitarias, garantizar que las prácticas de cultura ciudadana nos permitan cuidarnos de manera colectiva. Además, se ha hecho más evidente que cuidarnos a nosotros mismos, también implica cuidar al otro. Se trata de realizar ejercicios permanentes de cultura ciudadana y de pedagogía, de manera que creemos una nueva cultura en la que la salud sea el centro. Una cultura con la cual podamos tomar decisiones en relación a estas estrategias de construcción de redes.

Ahora bien, las transformaciones sociales no llegan solo por la voluntad de las administraciones, sino que surgen en el territorio y devienen de estas actividades y de ejercicios de incertidumbre que nos cambian las formas de cuidado, y también, la percepción de nuestro territorio y el modo en que lo habitamos. Es por ello que debemos garantizar una reactivación económica, para que estas vulnerabilidades que fueron evidenciadas por la pandemia puedan mitigarse y puedan garantizar construcciones nuevas que sean más verdes. Teniendo en cuenta lo anterior, la construcción

de estos espacios debe hacerse a partir de una *reactivación económica verde*, es decir, que responda al cambio climático, que responda a las vulnerabilidades ocasionadas por la pandemia y que nos permita garantizar a las comunidades, a la ciudadanía, el pleno goce de los derechos, a través de una disminución de los impactos ambientales. Organizarnos en la medida en la que hoy nos permite el territorio, con estos tejidos comunitarios, construir nuevas formas, nuevas centralidades, nuevos ejercicios que generen mayores garantías para el goce de los derechos, incentivar y fortalecer una agricultura urbana resultan tareas decisivas. Finalmente, hoy tenemos concentrado el abastecimiento y la seguridad alimentaria dentro de nuestra localidad, y los problemas derivados de esto, han demostrado que es necesario descentralizar y descentralizar el abastecimiento y, asimismo, descentralizar las aglomeraciones, y por supuesto, las vulnerabilidades, lo cual nos permite poder garantizar la vida. ●

NOTAS

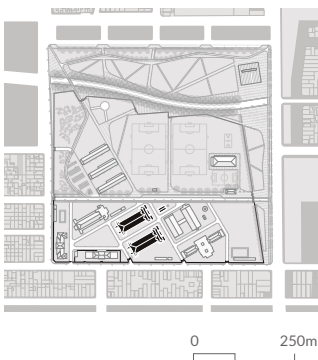
- 1 - Estas cifras se remontan a agosto de 2020, momento en que se produjo la conferencia que da origen a este artículo, en el marco del Seminario Latinoamericano sobre “Áreas Metropolitanas, Salud Territorial e Incertidumbre”, en modalidad virtual.
- 2 - “Bogotá cuidadora” es un programa de la Alcaldía Mayor de Bogotá, dispuesto en el marco de la emergencia sanitaria por COVID-19, para suministrar diferentes tipos de apoyo o ayuda a la comunidad que así lo requiera.
- 3 - El programa “Bogotá solidaria en casa” o “Renta Básica Bogotá” es otro de los Programas implementados por la Alcaldía Mayor de Bogotá al inicio de la cuarentena, que subsidia familias pobres o en condición de vulnerabilidad con el objeto de cubrir sus necesidades básicas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- Corporación de Abastos de Bogotá S.A. (2016). *Corabastos: nuestra historia*. Disponible en: https://web.archive.org/web/20150604200031/http://www.corabastos.com.co/sitio/index.php?option=com_content&view=article&id=45&Itemid=135
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (s.f.). *Bogotá cuidadora. Necesito apoyo*. Disponible en: <https://bogota.gov.co/bogota-cuidadora/#/assistance/assistance-info>
- Canal Institucional TV (2020). *Consulta aquí si eres beneficiario de Bogotá Solidaria*. Disponible en: <https://www.canalinstitucional.tv/te-interesa/consulta-aqui-si-eres-beneficiario-de-bogota-solidaria#:~:text=La%20Alcald%C3%A1%20de%20Bogot%C3%A1%20desde,para%20cubrir%20sus%20necesidades-%20b%C3%A1sicas>
- Legis Ámbito Jurídico (2020). *Atención. Estos son los lineamientos básicos dados por la Alcaldía de Bogotá en los nuevos días de aislamiento obligatorio*. Disponible en: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/general/administracion-publica/atencion-estos-son-los-lineamientos-dados-por-la-alcaldia>



Yeimy Carolina Agudelo Hernández. Alcaldesa Local de Kennedy, Bogotá, Colombia. Administradora Pública de la Escuela Superior de Administración Pública. Tecnóloga en Gestión de Talento Humano del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Actualmente, cursa una Maestría en Estudios Sociales en la Universidad Pedagógica Nacional. Inició su vida laboral apoyando la interventoría a la implementación de la Política Pública de la Primera Infancia para la Zona Centro de Bogotá. Fue Gestora en la Universidad Pedagógica Nacional, se desempeñó como profesional de Planeación en la Alcaldía Local de Tunjuelito y fue **Miembro** activo del Grupo de Investigación en Desarrollo Territorial Categoría C, de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP. karolinagudelo@gmail.com



Obra:

Polo Tecnológico Rosario (Intervención urbana predio ex Batallón 121)

Ficha técnica:

Año de proyecto: Inicio obra de rehabilitación

2013

Finalización:

2015 polo tecnológico

2019 bar-restaurante

Ubicación: Ayacucho y Gutiérrez, Rosario, Santa Fe, Argentina.

Proyecto: Unidad de Proyectos Especiales del ex Ministerio de Obras Públicas y Vivienda. Gobierno de la Provincia de Santa Fe

Equipo de trabajo

Arq. Lara Pendino (coordinadora)

María Eugenia Uliassi (dibujos)

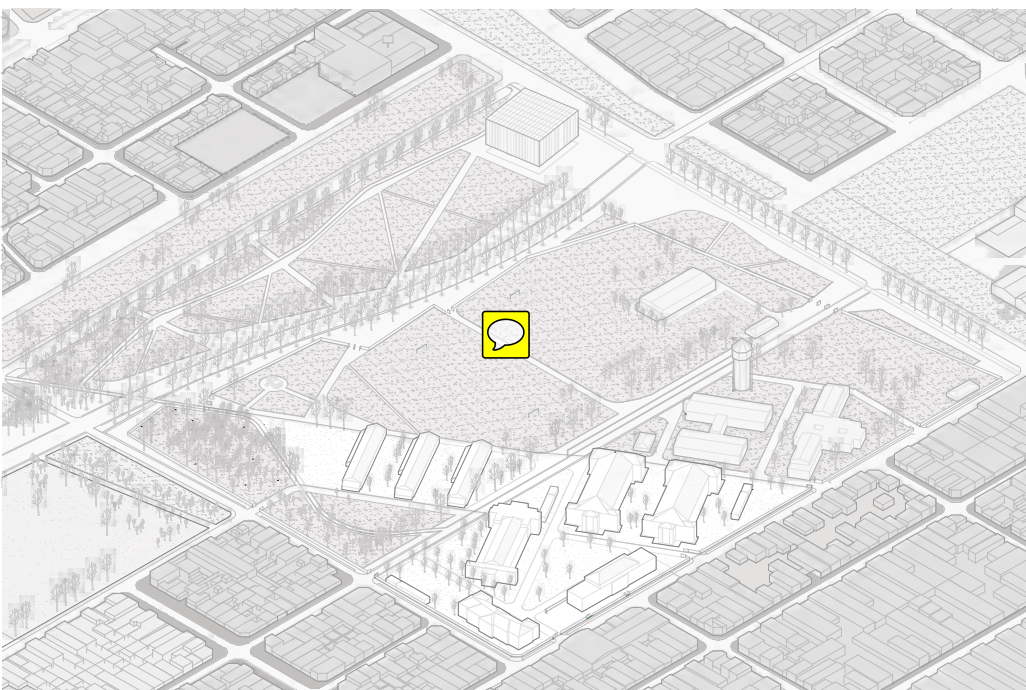
Agustina Muñoz (dibujos)

Lucio Herrero (dibujos)

Arq. Walter Gustavo Salcedo (fotografías)

Agradecimientos:

Unidad Provincial de Proyectos Especiales del ex Ministerio de Obras Públicas y Vivienda, Gobierno de la Provincia de Santa Fe.



Arriba izq.: Ubicación de la obra en la planta urbana actual. | Arriba: vista axonométrica de la obra y su entorno urbano actual.



Vista sector polo tecnológico - Zona i Espacio Maker, Nave 2, bar y tanque de agua

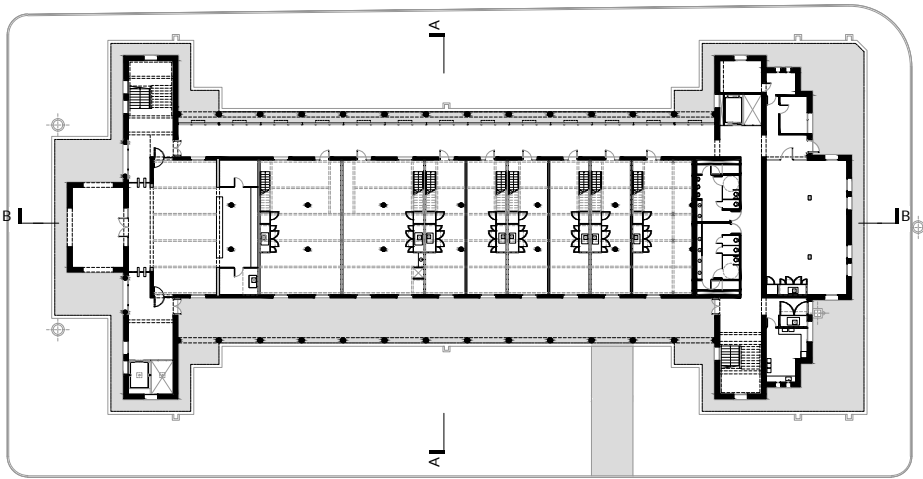


Sector polo tecnológico y bar. Calle Olegario V. Andrade

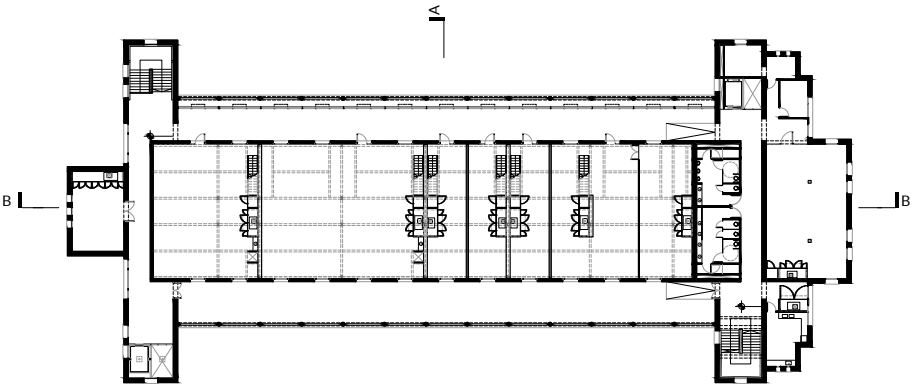
Uso original: pabellón de alojamiento militar. Uso actual: oficinas, data center, salas de reunión y comedor



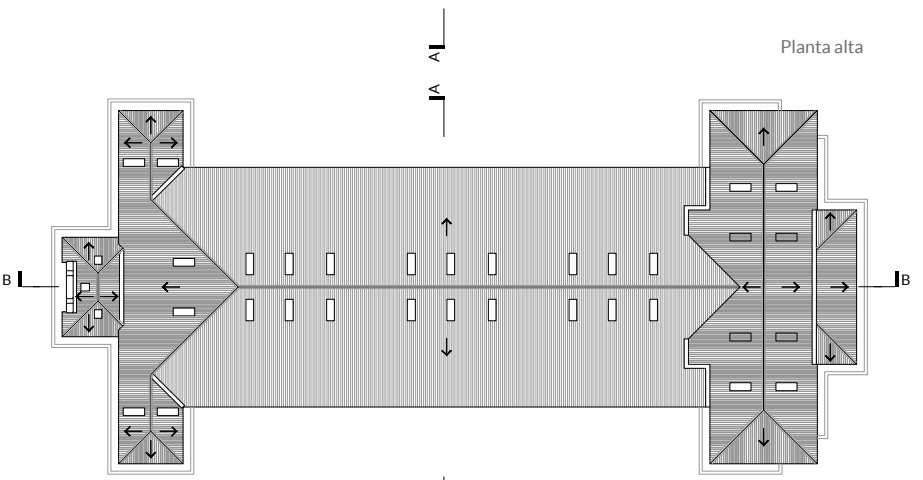
Vista sector polo tecnológico y bar. Fachada este
 Uso original: pabellón de alojamiento militar. Uso actual: oficinas, data center, salas de reunión y comedor



Planta baja



Planta alta



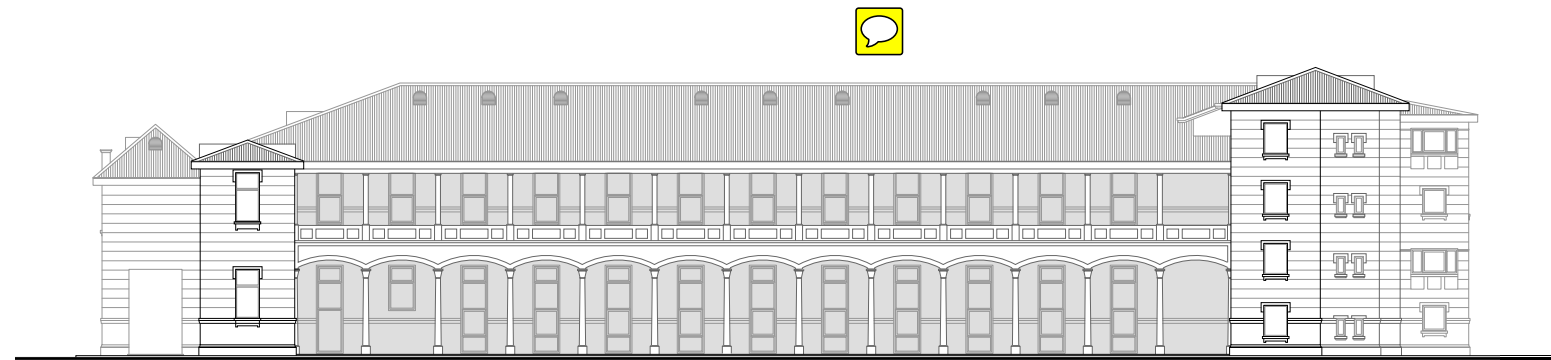
Planta de techos



Plantas generales nave 2 | sector polo tecnológico
 Uso original: pabellón de alojamiento militar. Uso actual: oficinas, data center, salas de reunión y comedor



Vistas transversales



Vista longitudinal



Vistas y corte nave 2 | sector polo tecnológico

Uso original: pabellón de alojamiento militar. Uso actual: oficinas, data center, salas de reunión y comedor



Vista sector polo tecnológico - Zona i

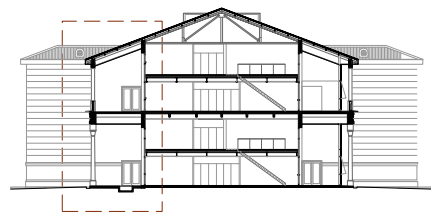
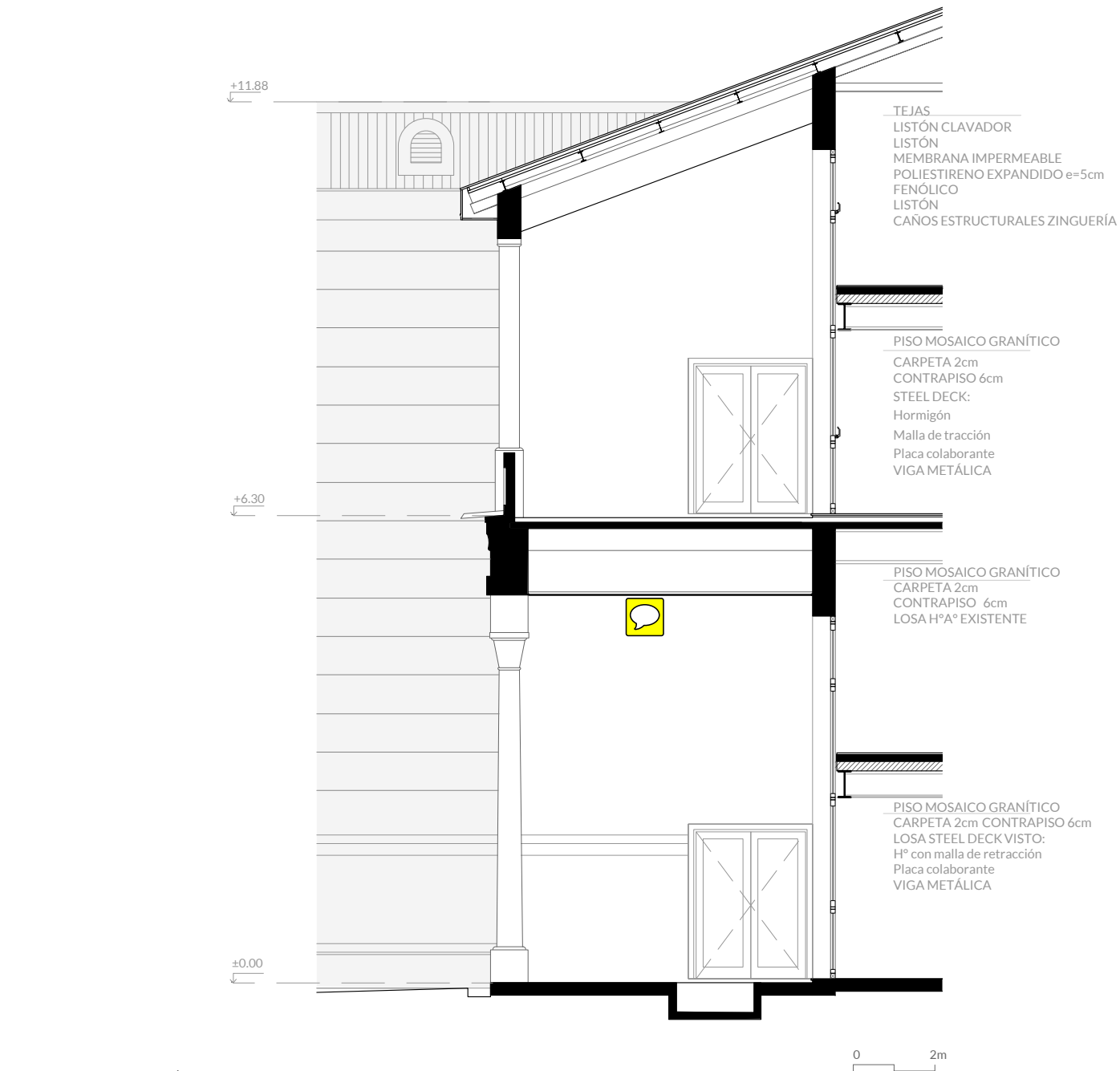
Uso original: dormitorios militares. Uso actual: Espacio Maker, coworking



Perspectiva sector público entre naves 1 y 2

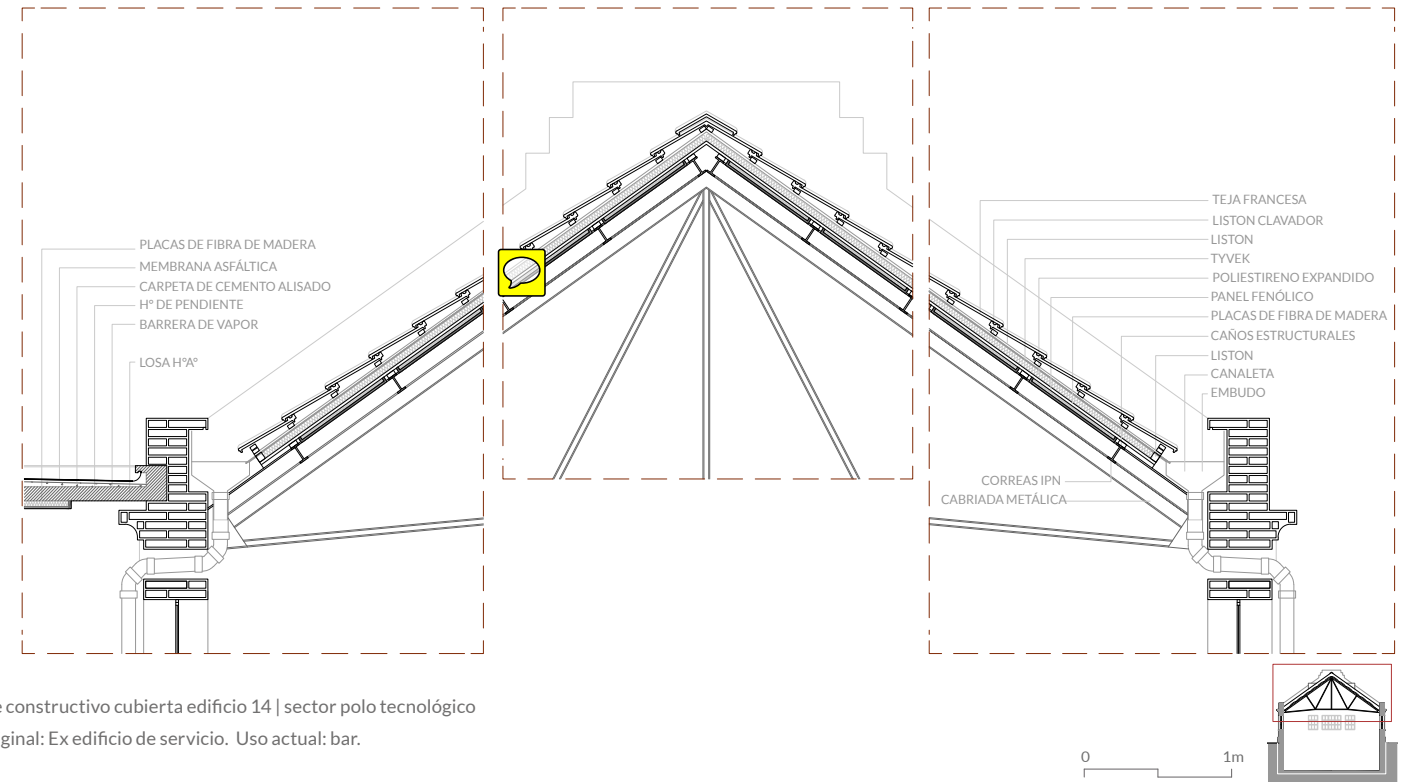


Sector galería planta alta. Nave 2 y galería norte



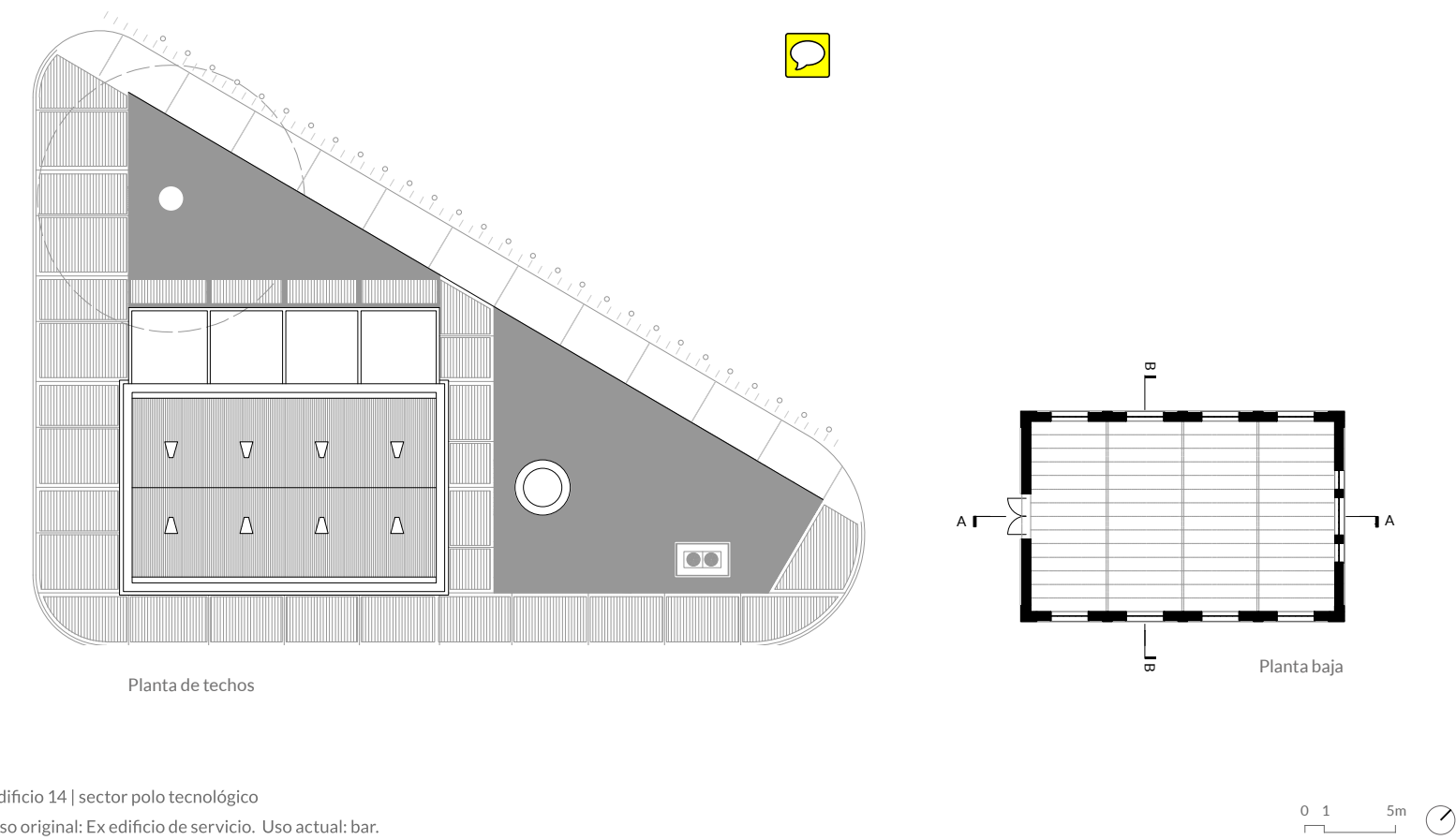
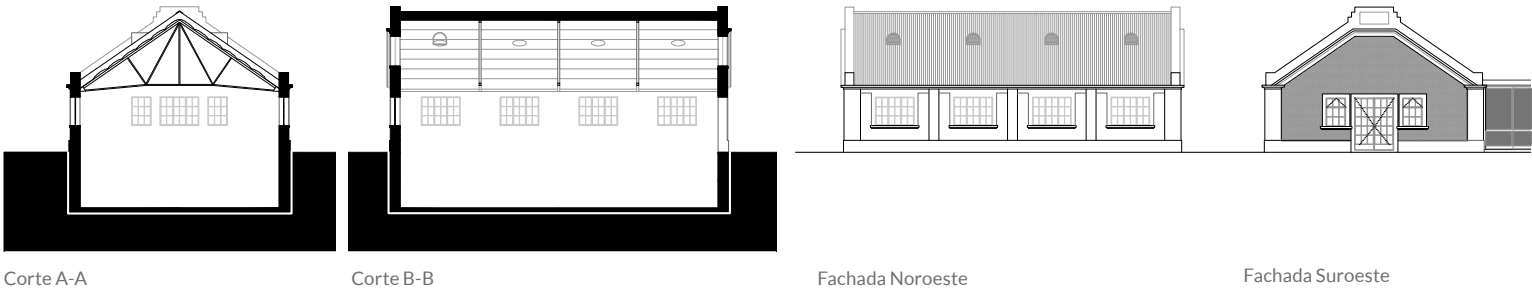
Detalle constructivo | sector polo tecnológico

Detalle constructivo | sector polo tecnológico



Detalle constructivo cubierta edificio 14 | sector polo tecnológico

Uso original: Ex edificio de servicio. Uso actual: bar.



Edificio 14 | sector polo tecnológico
Uso original: Ex edificio de servicio. Uso actual: bar.

Edificio 14 | sector polo tecnológico
Uso original: Ex edificio de servicio. Uso actual: bar.



Sector polo tecnológico - Zona i
Ingreso principal al conjunto y fachada de la Nave 1

Normas para la publicación en *A&P Continuidad*

» Definición de la revista

A&P Continuidad realiza dos convocatorias anuales para recibir artículos. Los mismos se procesan a medida que se postulan, considerando la fecha límite de recepción indicada en la convocatoria.

Este proyecto editorial está dirigido a toda la comunidad universitaria. El punto focal de la revista es el Proyecto de Arquitectura, dado su rol fundamental en la formación integral de la comunidad a la que se dirige esta publicación. Editada en formato papel y digital, se organiza a partir de números temáticos estructurados alrededor de las reflexiones realizadas por maestros modernos y contemporáneos, con el fin de compartir un punto de inicio común para las reflexiones, conversaciones y ensayos de especialistas. Asimismo, propicia el envío de material específico integrado por artículos originales e inéditos que conforman el dossier temático. El idioma principal es el español. Sin embargo, se aceptan contribuciones en italiano, inglés, portugués y francés como lenguas originales de redacción para ampliar la difusión de los contenidos de la publicación entre diversas comunidades académicas. En esos casos deben enviarse las versiones originales del texto acompañadas por las traducciones en español de los mismos. La versión en el idioma original de autor se publica en la versión on line de la revista mientras que la versión en español es publicada en ambos formatos.

» Documento Modelo para la preparación de artículos y Guía Básica

A los fines de facilitar el proceso editorial en sus distintas fases, los artículos deben enviarse reemplazando o completando los campos del Documento Modelo, cuyo formato general se ajusta a lo exigido en estas Normas para autores (fuente, márgenes, espaciado, etc.). Recuerde que *no serán admitidos otros formatos o tipos de archivo* y que *todos los campos son obligatorios*, salvo en el caso de que se indique lo contrario. Para mayor información sobre cómo completar cada campo puede remitirse a la Guía Básica o a las Normas para autores completas que aquí se detallan. Tanto el Documento Modelo como la Guía Básica se encuentran disponibles en: <https://www.ayp.fapyd.unr.edu.ar/index.php/ayp/about>

» Tipos de artículos

Los artículos postulados deben ser productos de investigación, originales e inéditos (no deben haber sido publicados ni estar en proceso de evaluación). Sin ser obligatorio se propone usar el formato YMRYD (Introducción, Materiales y Métodos, Resultados y Discusión). Como punto de referencia se pueden tomar las siguientes tipologías y definiciones del Índice Bibliográfico PublindeX (2010):

· **Artículo de revisión:** documento resultado de una investigación terminada donde se analizan, sistematizan e integran los resultados de investigaciones publicadas o no publicadas, sobre un campo en ciencia o tecnología, con el fin de dar cuenta

de los avances y las tendencias de desarrollo. Se caracteriza por presentar una cuidadosa revisión bibliográfica de por lo menos 50 referencias.

· **Artículo de investigación científica y tecnológica:** documento que presenta, de manera detallada, los resultados originales de proyectos terminados de investigación. La estructura generalmente utilizada contiene cuatro apartes importantes: introducción, metodología, resultados y conclusiones.

· **Artículo de reflexión:** documento que presenta resultados de investigación terminada desde una perspectiva analítica, interpretativa o crítica del autor, sobre un tema específico, recurriendo a fuentes originales.

» Título y autores

El título debe ser conciso e informativo, en lo posible no superar las 15 palabras. En caso de utilizar un subtítulo debe entenderse como complemento del título o indicar las subdivisiones del texto. *El título del artículo debe enviarse en idioma español e inglés.*

Los autores (máximo 2) deben proporcionar apellidos y nombres completos o según modelo de citación adoptado por el autor para la normalización de los nombres del investigador (ORCID).

ORCID proporciona un identificador digital persistente para que las personas lo usen con su nombre al participar en actividades de investigación, estudio e innovación. Proporciona herramientas abiertas que permiten conexiones transparentes y confiables entre los investigadores, sus contribuciones y afiliaciones. Por medio de la integración en flujos de trabajo de investigación, como la presentación de artículos y trabajos de investigación, ORCID acepta enlaces automatizados entre el investigador/docente y sus actividades profesionales, garantizando que su obra sea reconocida.

Para registrarse se debe acceder a <https://orcid.org/register> e ingresar su nombre completo, apellido y correo electrónico. Debe proponer una contraseña al sistema, declarar la configuración de privacidad de su cuenta y aceptar los términos de usos y condiciones. El sistema le devolverá un email para confirmar que es usted el que cargó los datos y le proporcionará su identificador. Todo el proceso de registro puede hacer en español.

Cada autor debe indicar su filiación institucional principal (por ejemplo, organismo o agencia de investigación y universidad a la que pertenece) y el país correspondiente; en el caso de no estar afiliado a ninguna institución debe indicar “Independiente” y el país.

El/los autores deberán redactar una breve nota biográfica (máximo 100 palabras) en la cual se detallen sus antecedentes académicos y/o profesionales principales, líneas de investigación y publicaciones más relevantes, si lo consideran pertinente. Si corresponde, se debe nombrar el grupo de investigación o el posgrado del que el artículo es resultado así como también el marco institucional en el cual se desarrolla el trabajo a publicar. Para esta nota biográfica el/los autores deberán enviar una foto personal y un e-mail de contacto para su publicación.

» Conflicto de intereses

En cualquier caso se debe informar sobre la existencia de vínculo comercial, financiero o particular con personas o instituciones que pudieran tener intereses relacionados con los trabajos que se publican en la revista.

» Normas éticas

La revista adhiere al Código de conducta y buenas prácticas establecido por el *Committee on Publication Ethics (COPE) (Code of Conduct and Best Practice Guidelines for Journal Editors y Code of Conduct for Journals Publishers)*. En cumplimiento de este código, la revista asegurará la calidad científica de las publicaciones y la adecuada respuesta a las necesidades de los lectores y los autores. El código va dirigido a todas las partes implicadas en el proceso editorial de la revista.

» Resumen y palabras clave

El resumen, *escrito en español e inglés*, debe sintetizar los objetivos del trabajo, la metodología empleada y las conclusiones principales destacando los aportes originales del mismo. *Debe contener entre 150 y 200 palabras*. Debe incluir *entre 3 y 5 palabras clave* (en español e inglés), que sirvan para clasificar temáticamente el artículo. Se recomienda utilizar palabras incluidas en el tesauro de UNESCO (disponible en <http://databases.unesco.org/thessp/>) o en la Red de Bibliotecas de Arquitectura de Buenos Aires Vitruvius (disponible en <http://vocabulary-server.com/vitruvio/>).

» Requisitos de presentación

· **Formato:** El archivo que se recibe debe tener formato de página A4 con márgenes de 2.54 cm. La fuente será Times New Roman 12 con interlineado sencillo y la alineación, justificada.

Los artículos podrán tener una *extensión mínima de 3.000 palabras y máxima de 6.000* incluyendo el texto principal, las notas y las referencias bibliográficas.

· **Imágenes, figuras y gráficos:** Las imágenes, *entre 8 y 10 por artículo*, deberán tener una *resolución de 300 dpi* en color (tamaño no menor a 13X18 cm). Los 300 dpi deben ser reales, sin forzar mediante programas de edición. *Las imágenes deberán enviarse incrustadas en el documento de texto –como referencia de ubicación– y también por separado, en formato jpg o tiff*. Si el diseño del texto lo requiriera el secretario de Redacción solicitará imágenes adicionales a los autores. Asimismo, se reserva el derecho de reducir la cantidad de imágenes previo acuerdo con el autor.

Tanto las figuras (gráficos, diagramas, ilustraciones, planos mapas o fotografías) como las tablas deben ir enumeradas y deben estar acompañadas de un título o leyenda explicativa que no exceda las 15 palabras y su procedencia.

Ej.:

Figura 1. Proceso de.... (Stahl y Klauer, 2008, p. 573).

La imagen debe referenciarse también en el texto del artículo, de forma abreviada y entre paréntesis.

Ej.:

El trabajo de composición se efectuaba por etapas, comenzando por un croquis ejecutado sobre papel cuadriculado en el cual se definían las superficies necesarias, los ejes internos de los muros y la combinación de cuerpos de los edificios (Fig. 2), para luego pasar al estudio detallado.

El autor es el responsable de adquirir los derechos o autorizaciones de reproducción de las imágenes o gráficos que hayan sido tomados de otras fuentes así como de entrevistas o material generado por colaboradores diferentes a los autores.

· **Secciones del texto:** Las secciones de texto deben encabezarse con subtítulos, no números. Los subtítulos de primer orden se indican en negrita y los de segundo orden en *bastardilla*. Solo en casos excepcionales se permitirá la utilización de subtítulos de tercer orden, los cuales se indicarán en caracteres normales.

· **Enfatización de términos:** Las palabras o expresiones que se quieren enfatizar, los títulos de libros, periódicos, películas, shows de TV van en *bastardilla*.

· **Uso de medidas:** Van con punto y no coma.

· **Nombres completos:** En el caso de citar nombres propios se deben mencionar en la primera oportunidad con sus nombres y apellidos completos. Luego solo con el apellido.

· **Uso de siglas:** En caso de emplear siglas, se debe proporcionar la equivalencia completa la primera vez que se menciona en el texto y encerrar la sigla entre paréntesis.

· **Citas:** Las citas cortas (menos de 40 palabras) deben incorporarse en el texto. Si la cita es mayor de 40 palabras debe ubicarse en un párrafo aparte con sangría continua sin comillas. Es aconsejable citar en el idioma original, si este difiere del idioma del artículo se agrega a continuación, entre corchetes, la traducción. La cita debe incorporar la referencia del autor (Apellido, año, p. nº de página). En ocasiones suele resultar apropiado colocar el nombre del autor fuera del paréntesis para que el discurso resulte más fluido.

» Cita en el texto

· **Un autor:** (Apellido, año, p. número de página)

Ej.

(Pérez, 2009, p. 23)

(Gutiérrez, 2008)

(Purcell, 1997, pp. 111-112)

Benjamin (1934) afirmó....

· **Dos autores:**

Ej.

Quantrín y Rosales (2015) afirman..... o (Quantrín y Rosales, 2015, p.15)

·**Tres a cinco autores:** Cuando se citan por primera vez se nombran todos los apellidos, luego solo el primero y se agrega et al.
Ej.
Machado, Rodríguez, Álvarez y Martínez (2005) aseguran que... / En otros experimentos los autores encontraron que... (Machado et al., 2005)

·**Autor corporativo o institucional con siglas o abreviaturas:** la primera citación se coloca el nombre completo del organismo y luego se puede utilizar la abreviatura.
Ej.
Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP, 2016) y luego OPEP (2016); Organización Mundial de la Salud (OMS, 2014) y luego OMS (2014).

·**Autor corporativo o institucional sin siglas o abreviaturas:**
Ej.
Instituto Cervantes (2012), (Instituto Cervantes, 2012).

·**Traducciones y reediciones:** Si se ha utilizado una edición que no es la original (traducción, reedición, etc.) se coloca en el cuerpo del texto: Apellido (año correspondiente a la primera edición/año correspondiente a la edición que se utiliza)
Ej.
Pérez (2000/2019)

·Cuando se desconoce la fecha de publicación, se cita el año de la traducción que se utiliza
Ej.
(Aristóteles, trad. 1976)

» Notas

Las notas pueden emplearse cuando se quiere ampliar un concepto o agregar un comentario sin que esto interrumpa la continuidad del discurso y solo deben emplearse en los casos en que sean estrictamente necesarias para la intelección del texto. No se utilizan notas para colocar la bibliografía. Los envíos a notas se indican en el texto por medio de un supraíndice. La sección que contiene las notas se ubica al final del manuscrito, antes de las referencias bibliográficas. No deben exceder las 40 palabras en caso contrario deberán incorporarse al texto.

» Referencias bibliográficas

Todas las citas, incluso las propias para no incurrir en autoplagio, deben corresponderse con una referencia bibliográfica. Por otro lado, no debe incluirse en la lista bibliográfica ninguna fuente que no aparezca referenciada en el texto. La lista bibliográfica se hace por orden alfabético de los apellidos de los autores.

·**Si es un autor:** Apellidos, Iniciales del nombre del autor. (Año de publicación). *Título del libro en cursiva*. Lugar de publicación: Editorial.
Ej.
Mankiw, N. G. (2014). *Macroeconomía*. Barcelona, España: Antoni Bosch.
Autor, A. A. (1997). *Título del libro en cursiva*. Recuperado de http://www.xxxxxxx
Autor, A. A. (2006). *Título del libro en cursiva*. doi:xxxxx

·**Si son dos autores:**
Ej.
Gentile P. y Dannone M. A. (2003). *La entropía*. Buenos Aires, Argentina: EUDEBA.

·**Si es una traducción:** Apellido, iniciales del nombre (año). *Título*. (iniciales del nombre y apellido, Trad.). Ciudad, país: Editorial (Trabajo original publicado en año de publicación del original).
Ej.

Laplace, P. S. (1951). *Ensayo de estética*. (F. W. Truscott, Trad.). Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI (Trabajo original publicado en 1814).

·**Obra sin fecha:**
Ej.
Martínez Baca, F. (s. f.). *Los tatuajes*. Puebla, México: Tipografía de la Oficina del Timbre.

·**Varias obras de un mismo autor con un mismo año:**
Ej.
López, C. (1995a). *La política portuaria argentina del siglo XIX*. Córdoba, Argentina: Alcan.
López, C. (1995b). *Los anarquistas*. Buenos Aires, Argentina: Tonini.

·**Si es libro con editor o compilador:** Editor, A. A. (Ed.). (1986). *Título del libro*. Lugar de edición: Editorial.
Ej.
Wilber, K. (Ed.). (1997). *El paradigma holográfico*. Barcelona, España: Kairós.

·**Libro en versión electrónica:** Apellido, A. A. (Año). *Título*. Recuperado de http://www.xxxxxx.xxx
Ej.
De Jesús Domínguez, J. (1887). *La autonomía administrativa en Puerto Rico*. Recuperado de http://memory.loc.gov/monitor/oct00/workplace.html

·**Capítulo de libro:**

-Publicado en papel, con editor:
Apellido, A. A., y Apellido, B. B. (Año). Título del capítulo o la entrada. En A. A. Apellido. (Ed.), *Título del libro* (pp. xx-xx). Ciudad, país: editorial.
Ej.
Flores, M. (2012). Legalidad, leyes y ciudadanía. En F. A. Zannoni (Ed.), *Estudios sobre derecho y ciudadanía en Argentina* (pp. 61-130). Córdoba, Argentina: EDIUNC.

-Sin editor:
McLuhan, M. (1988). Prólogo. En *La galaxia de Gutenberg: génesis del homotipografífcus* (pp. 7-19). Barcelona, España: Galaxia de Gutenberg.

-Digital con DOI:
Albarracín, D. (2002). Cognition in persuasion: An analysis of information processing in response to persuasive communications. En M. P. Zanna (Ed.), *Advances in experimental social psychology* (Vol. 3, pp. 61–130). doi:10.1016/S0065-2601(02)80004-1

·**Tesis y tesinas:** Apellido, A. (Año). *Título de la tesis* (Tesina de licenciatura, tesis de maestría o doctoral). Nombre de la Institución, Lugar. Recuperado de http://www.xxxxxxxx
Ej.

Santos, S. (2000). *Las normas de convivencia en la sociedad francesa del siglo XVIII* (Tesis doctoral). Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina. Recuperado de http://www.untref.edu.ar/5780/1/ECSRAP.F07.pdf

·**Artículo impreso:** Apellido, A. A. (Fecha). Título del artículo. *Nombre de la revista, volumen*(número si corresponde), páginas.
Ej.

Gastaldi, H. y Bruner, T. A. (1971). El verbo en infinitivo y su uso. *Lingüística aplicada*, 22(2), 101-113.
Daer, J. y Linden, I. H. (2008). La fiesta popular en México a partir del estudio de un caso. *Perífrasis*, 8(1), 73-82.

·**Artículo online:** Apellido, A. A. (Año). Título del artículo. *Nombre de la revista, volumen* (número si corresponde), páginas. Recuperado de http:// www.xxxxxxx
Ej.

Capuano, R. C., Stubrin, P. y Carloni, D. (1997). Estudio, prevención y diagnóstico de dengue. *Medicina*, 54, 337-343. Recuperado de http://www.trend-statement.org/asp/documents/statements/AJPH_Mar2004_Trendstatement.pdf
Sillick, T. J. y Schutte, N. S. (2006). Emotional intelligence and self-esteem mediate between perceived early parental love and adult happiness. *E-Journal of Applied Psychology*, 2(2), 38-48. Recuperado de http://ojs.lib.swin.edu.au /index. php/ejap

·**Artículo en prensa:**
Briscoe, R. (en prensa). Egocentric spatial representation in action and perception. *Philosophy and Phenomenological Research*. Recuperado de http://cogprints.org/5780/1/ECSRAP.F07.pdf

·**Periódico**
-Con autor: Apellido A. A. (Fecha). Título del artículo. *Nombre del periódico*, pp-pp.
Ej.
Pérez, J. (2000, febrero 4). Incendio en la Patagonia. *La razón*, p. 23.
Silva, B. (2019, junio 26). Polémica por decisión judicial. *La capital*, pp. 23-28.

-Sin autor: Título de la nota. (Fecha). *Nombre del periódico*, p.
Ej.
Incendio en la Patagonia. (2000, agosto 7). *La razón*, p. 23.

-Online: Apellido, A. A. (Fecha). Título del artículo. *Nombre del periódico*. Recuperado de
Ej.

Pérez, J. (2019, febrero 26). Incendio en la Patagonia. *Diario Veloz*. Recuperado de http://m.diarioveloz.com/notas/48303-siguen-los-incendios-la-patagonia

-Sin autor
Incendio en la Patagonia. (2016, diciembre 3). *Diario Veloz*. Recuperado de http://m.diarioveloz.com/notas/48303-siguen-los-incendios-la-patagonia

·**Simposio o conferencia en congreso:**
Autor, A. (Fecha). Título de la ponencia. En A. Apellido del presidente del congreso (Presidencia), *Título del simposio o congreso*. Simposio o conferencia llevado/a a cabo en el congreso Nombre de la organización, Lugar.
Ej.

Manrique, D. (Junio de 2011). Evolución en el estudio y conceptualización de la consciencia. En H. Castillo (Presidencia), *El psicoanálisis en Latinoamérica*. Simposio llevado a cabo en el XXXIII Congreso Iberoamericano de Psicología, Río Cuarto, Argentina.

·**Materiales de archivo**
Autor, A. A. (Año, mes día). Título del material. [Descripción del material]. Nombre de la colección (Número, Número de la caja, Número de Archivo, etc.). Nombre y lugar del repositorio. Este formato general puede ser modificado, si la colección lo requiere, con más o menos información específica.

- Carta de un repositorio
Ej.
Gómez, L. (1935, febrero 4). [Carta a Alfredo Varela]. Archivo Alfredo Varela (GEB serie 1.3, Caja 371, Carpeta 33), Córdoba, Argentina.

- Comunicaciones personales, emails, entrevistas informales, cartas personales, etc.
Ej.

T. K. Lutes (comunicación personal, abril 18, 2001)

(V.-G. Nguyen, comunicación personal, septiembre 28, 1998)

Estas comunicaciones no deben ser incluidas en las referencias

- Leyes, decretos, resoluciones etc.

Ley, decreto, resolución, etc. número (Año de la publicación, mes y día). *Título de la ley, decreto, resolución, etc.* Publicación. Ciudad, País.

Ej.

Ley 163 (1959, diciembre 30). *Por la cual se dictan medidas sobre defensa y conservación del patrimonio histórico, artístico y monumentos públicos nacionales.*

Boletín oficial de la República Argentina. Buenos Aires, Argentina.

» Agradecimiento

Se deben reconocer todas las fuentes de financiación concedidas para cada estudio, indicando de forma concisa el organismo financiador y el código de identificación. En los agradecimientos se menciona a las personas que habiendo colaborado en la elaboración del trabajo, no figuran en el apartado de autoría ni son responsables de la elaboración del manuscrito (Máximo 50 palabras).

Cualquier otra situación no contemplada se resolverá de acuerdo a las Normas APA (*American Psychological Association*) 6° edición.

» Licencias de uso, políticas de propiedad intelectual de la revista, permisos de publicación

Los trabajos publicados en *A&P Continuidad* están bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento-No Comercial- Compartir Igual (CC BY-NC-SA) que permite a otros distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir de una obra de modo no comercial, siempre y cuando se otorgue el crédito y licencien sus nuevas creaciones bajo las mismas condiciones.

Al ser una revista de acceso abierto garantiza el acceso inmediato e irrestricto a todo el contenido de su edición papel y digital de manera gratuita.

Los autores deben remitir, junto con el artículo, los datos respaldatorios de las investigaciones y realizar su depósito de acuerdo a la Ley 26.899/2013, Repositorios Institucionales de Acceso Abierto.

» Cada autor declara

1 - Ceder a *A&P Continuidad*, revista temática de la Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño de la Universidad Nacional de Rosario, el derecho de la primera publicación del mismo, bajo la Licencia *Creative Commons* Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional;
2 - Certifica/n que es/son autor/es original/es del artículo y hace/n constar que el mismo es resultado de una investigación original y producto de su directa contribución intelectual;

3 - Ser propietario/s integral/es de los derechos patrimoniales sobre la obra por lo que pueden transferir sin limitaciones los derechos aquí cedidos, haciéndose responsable/s de cualquier litigio o reclamación relacionada con derechos de propiedad intelectual, exonerando de responsabilidad a la Universidad Nacional de Rosario;

4 - Deja/n constancia de que el artículo no está siendo postulado para su publicación en otra revista o medio editorial y se compromete/n a no postularlo en el futuro mientras se realiza el proceso de evaluación y publicación en caso de ser aceptado;

5 - En conocimiento de que *A&P Continuidad* es una publicación sin fines de lucro y de acceso abierto en su versión electrónica, que no remunera a los autores, otorgan la autorización para que el artículo sea difundido de forma electrónica e impresa o por otros medios magnéticos o fotográficos; sea depositado en el Repositorio Hipermedial de la Universidad Nacional de Rosario; y sea incorporado en las bases de datos que el editor considere adecuadas para su indización.

» Detección de plagio y publicación redundante

A&P Continuidad somete todos los artículos que recibe a la detección del plagio y/o autoplagio. En el caso de que este fuera detectado total o parcialmente (sin la citación correspondiente) el texto no comienza el proceso editorial establecido por la revista y se da curso inmediato a la notificación respectiva al autor. Tampoco serán admitidas publicaciones redundantes o duplicadas, ya sea total o parcialmente.

» Envío

Si el autor ya es un usuario registrado de *Open Journal System* (OJS) debe postular su artículo iniciando sesión. Si aún no es usuario de OJS debe registrarse para iniciar el proceso de envío de su artículo. En *A&P Continuidad* el envío, procesamiento y revisión de los textos no tiene costo alguno para el autor. El mismo debe comprobar que su envío coincida con la siguiente lista de comprobación:

1 - El envío es original y no ha sido publicado previamente ni se ha sometido a consideración por ninguna otra revista.

2 - Los textos cumplen con todos los requisitos bibliográficos y de estilo indicados en las Normas para autoras/es.

3 - El título del artículo se encuentra en idioma español e inglés y no supera las 15 palabras. El resumen tiene entre 150 y 200 palabras y está acompañado de entre 3/5 palabras clave. Tanto el resumen como las palabras clave se encuentran en español e inglés.

4 - Se proporciona un perfil biográfico de cada autor, de no más de 100 palabras, acompañado de una fotografía personal, filiación institucional y país.

5 - Las imágenes para ilustrar el artículo (entre 8/10) se envían incrustadas en el texto principal y también en archivos separados, numeradas de acuerdo al orden sugerido de aparición en el artículo, en formato jpg o tiff. Calidad 300 dpi reales

o similar en tamaño 13x18. Cada imagen cuenta con su leyenda explicativa.

6 - Los autores conocen y aceptan cada una de las normas de comportamiento ético definidas en el Código de Conductas y Buenas Prácticas.

7 - Se adjunta el formulario de Cesión de Derechos completo y firmado por los autores.

8. Los autores remiten los datos respaldatorios de las investigaciones y realizan su depósito de acuerdo a la Ley 26.899/2013, Repositorios Institucionales de Acceso Abierto.



Utiliza este código para acceder a todos los contenidos on line
A&P continuidad



