

COVID-19. LA TRANSFORMACIÓN DE LAS CIUDADES

Por LEILA DEVIA* y CLAUDIA VILLANUEVA**

Resumen:

La economía mundial sufre una crisis sanitaria, humana, económica y ambiental sin precedentes. El artículo aborda distintas aristas de la problemática: ambiente, ciudad y pandemia. En este contexto, cómo se pueden lograr ciudades más resilientes, inclusivas y sustentables. La Nueva Agenda Urbana y el ordenamiento territorial son los desafíos para las políticas públicas de las ciudades en el marco de la post pandemia.

Palabras clave:

Ciudades, inclusión social, resiliencia, Nueva Agenda Urbana, pandemias, ordenamiento territorial.

COVID-19. TRANSFORMATION OF CITIES

Abstract:

The world economy is experiencing an unprecedented health, human, economic and environmental crisis. The article addresses different edges of the problem: the environment, the city and the pandemic. In this context, how can we achieve more resilient, inclusive and sustainable cities. The New Urban Agenda and territorial planning are the challenges for the public policies of cities in the post-pandemic framework.

Keywords:

Cities, Social inclusion, Resilience, New Urban Agenda, Pandemics, Land use Planning.

* Dra. en Derecho. Profesora titular Facultad de Derecho Universidad de Buenos Aires.

** Abogada especialista en Derecho de los Recursos Naturales. Profesora Adjunta Facultad de Derecho Universidad de Buenos Aires.

INTRODUCCIÓN

La pandemia de la COVID-19 ha transformado el escenario global y muchas noticias comentan el mejoramiento del estado del ambiente. Sin embargo, el impacto económico y social de dicha pandemia, que son pilares de la sustentabilidad, son centrales también a la hora de repensar cómo se desarrollarán las actividades productivas y sociales en un futuro.

En este contexto, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos del Desarrollo Sostenible, está más vigente que nunca y convoca a enfrentar la crisis sanitaria y promover las acciones sostenibles.

En esa línea, se está pensando que la actual crisis ofrece la oportunidad para un nuevo modelo económico diferente, aprovechando el mayor papel del Estado, en lo que se ha dado en llamar New Green Deal, que tiene como eje la descarbonización y la transición a una economía verde por parte de los sectores productivos. Pero, por otra parte, el colapso financiero hará difícil esa reconversión.

La crisis del coronavirus ofrece una oportunidad para profundizar estos temas. La COVID-19 nos mostró que puede suceder algo similar frente a una crisis climática.

La Nueva Agenda Urbana no escapa a los desafíos para alcanzar la resiliencia de las ciudades frente a los impactos de las crisis naturales y humanas

1. LA IMPORTANCIA DE LA PLANIFICACIÓN URBANA POST PANDEMIA

El hacinamiento poblacional se contrapone al aislamiento social, posicionándose como el primer vector que facilita la transmisión del virus y que, en ese sentido, las megaciudades ofrecen una debilidad propia de su génesis.

Cuando decimos hacinamiento se nos presenta la imagen de los barrios marginales, carentes de servicios públicos básicos; las villas de emergencia, los asentamientos irregulares que a su vez generan un círculo vicioso de insalubridad y contagio.

Las ciudades pospandemia deberán revisar sus códigos de edificación, habilitaciones y planeamiento y la agenda política deberá priorizar el análisis de los Planes Estratégicos Territoriales (PET).

El ordenamiento territorial es el catalizador del desarrollo de una región, requiere de una comprensión detallada de las realidades locales para su despliegue de un plan.

El Estado Nacional no cuenta con un Plan Estratégico Territorial Argentina (PET), el mismo se encuentra en estadio de avance. En el año 2018 se presen-

tó el Avance IV en el marco de la XVIII Asamblea del COFEPLAN - Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial creado en el año 2008¹.

El Plan Estratégico Territorial es el instrumento de planificación y ordenamiento territorial que da balizamiento a la inversión pública y privada y logra la concreción de la política nacional y el desarrollo regional. El PET debe ser una política de Estado de manera prioritaria en las ciudades pospandemia.

El Ordenamiento Territorial tiene en la Ley General del Ambiente 25.675 un apalancamiento que amplía el horizonte incorporando el concepto “ambiental”. Ese Ordenamiento Ambiental del Territorio debe incluir las variables y los indicadores que reviertan los negativos efectos comprobados por el COVID-19 en relación con la falta de políticas de planificación urbana en clave de prevención.

El anteproyecto de Ley de Presupuestos Mínimos del Ordenamiento Territorial para el desarrollo sustentable, territorialmente equilibrado y socialmente justo que fue presentado durante la última Asamblea del COFEPLAN en noviembre de 2019 define al Ordenamiento Territorial como “una política pública, destinada a orientar el proceso de producción social del espacio, mediante la aplicación de medidas que tienen por finalidad la mejora de la calidad de vida de la población, a través de su integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales”.

Pero también continúa diciendo que el Ordenamiento Territorial es la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de toda la sociedad. Si nos paramos en este punto, entonces, las inmensas superficies del conurbano bonaerense que hoy rebalsan de precariedad y falta notable de servicios esenciales hablan de políticas y economías disonantes con los principios de accesibilidad y movilidad universal, el cual implementado provee las condiciones de movilidad sustentable que garantizan el acceso de todas las personas a los bienes y servicios necesarios para un hábitat adecuado. El hábitat adecuado es aquel que brinda las condiciones mínimas de seguridad y salubridad.

La Ley General del Ambiente 25.675², en su art. 8º, instituye al ordenamiento ambiental del territorio como un instrumento de la política y de gestión

¹ Véase: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/nueva-asamblea-del-consejo-federal-de-planificacion-y-ordenamiento-territorial>.

² Ley 25.675. *Política Ambiental Nacional. Presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable. Principios de la política ambiental. Presupuesto mínimo. Competencia judicial. Instrumentos de política y gestión. Ordenamiento ambiental. Evaluación de impacto ambiental. Educación e información. Participación ciudadana. Seguro ambiental y fondo de restauración. Sistema Federal Ambiental. Ratificación de acuerdos federales. Autogestión. Daño ambiental. Fondo de Compensación Ambiental.* Sancionada: 6/11/2002. Promulgada parcialmente: 27/11/2002. “Art. 8º.— Los instrumentos de la política y la gestión ambiental serán los siguientes: 1. El ordenamiento ambiental del territorio. 2. La evaluación de impacto ambiental. 3. El sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas. 4. La educación ambiental. 5. El sistema de diagnóstico e información ambiental. 6. El régimen económico de promoción del desarrollo sustentable”.

ambiental y lo define en el art. 9º como el instrumento idóneo para desarrollar la estructura de funcionamiento global del territorio de la Nación, que se debe genera mediante la coordinación interjurisdiccional entre los municipios y las provincias, y de estas y la ciudad de Buenos Aires con la Nación, a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA).

Mayores virulencias se presentarán con mayor frecuencia y una de las asignaturas pendientes para minimizar el impacto económica y social de urgente tratamiento es trabajar sobre el ordenamiento ambiental del territorio nacional, provincial y municipal.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible³ reconoce que la gestión del medio urbano es fundamental para la calidad de vida. Es importante planificar las ciudades y los asentamientos humanos, con miras a fomentar la cohesión comunitaria, la seguridad de las personas; y estimular la innovación y el empleo.

Entre los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS), el objetivo de Desarrollo Sostenible nro. 11 contempla el papel que juegan las ciudades en el desarrollo sostenible; lograr que las ciudades y los asentamientos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, cuya consecución requiere el cumplimiento de 16 metas en las que se integran los temas urbanos más relevantes: vivienda y servicios básicos; transporte y energía sostenibles; urbanización inclusiva, planificación y gestión participativas; patrimonio cultural y natural; reducción de riesgos de desastres, así como mitigación y adaptación al cambio climático y resiliencia; reducción del impacto ambiental, con especial atención a la calidad del aire y los desechos municipales; espacios públicos seguros y verdes; vínculos positivos entre zonas urbanas, periurbanas y rurales; uso eficiente de recursos; e infraestructura resiliente y sostenible (Naciones Unidas 2015).

Estos conceptos de la Nueva Agenda Urbana han comenzado a posicionarse en los debates de la planificación de las grandes ciudades y es el que entrona el desafío de las *Smart Cities*. Una serie de normas internacionales que presentan indicadores de sustentabilidad como la ISO 37.101 definen que es una ciudad inteligente y guía a la ordenación de ellas.

Para 2050, se espera que la población mundial alcance casi diez mil millones de personas, y que las megaciudades sean más de 100. El 80% de la población vivirá en ellas según el informe *Perspectiva de la Población Mundial 2019* del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las UN⁴.

El crecimiento rápido y continuo de la población presenta desafíos para el desarrollo sostenible. La tasa de crecimiento de la población sigue siendo especialmente alta en el grupo de 47 países designados por las Naciones Unidas

³ RODRÍGUEZ ALDABE, Yosú, *Potenciar la resiliencia de las ciudades y sus territorios de pertenencia en el marco de los acuerdos sobre cambio climático y de la Nueva Agenda Urbana*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2018/91), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018, p. 18.

⁴ Véase <https://www.iso.org/files/live/sites/isoorg/files/store/en/PUB100423.pdf>, p. 3.

como menos desarrollados. Se espera que dupliquen el tamaño de la población los países más pobres del mundo de acá al 2050.

En ese contexto de pobreza, la vulnerabilidad hacia las pandemias puede verse minimizada si el ordenamiento del territorio pasa a ser prioridad en las decisiones políticas en los próximos 30 años.

CONCLUSIONES

Antes de la difusión de la COVID-19, la situación social se estaba deteriorando, como muestran los índices de pobreza y desigualdad. Este estado de situación provoca migraciones hacia las ciudades, lo que agrava la salud ambiental y tiene repercusiones negativas en el empleo. Las altas tasas de informalidad y los sistemas de protección social

El término “megaciudad” es utilizado para definir a las ciudades que tienen más de diez millones de habitantes.

En última instancia, en las megaciudades, una solución sostenible a los problemas generados por la COVID-19 será la contención coordinada del virus.

Uno de los desafíos de las ciudades sostenibles es un replanteo de su planificación, enfocado en la conciencia social y climática.

Es fundamental que la planificación urbana tenga en cuenta los criterios del Ordenamiento Ambiental del Territorio.

Las técnicas de ordenamiento acompañadas de prácticas de estandarización pueden ser muy efectivas y coadyuvantes de las políticas públicas de ordenación del territorio.

En síntesis, el escenario pospandemia deberá ubicar en el centro de la toma de decisiones una fuerte conciencia ambiental y social.

BIBLIOGRAFÍA

ESCRIBANO, Gonzalo y LÁZARO TOUZA, Lara, *Energía, clima y coronavirus*, Real Instituto Elcano. Salamanca, 27/3/2020, ARI 31/2020.

BOGDAN-MARTIN, Doreen, “Digital Technologies are the Path to ‘Generation Equality’”, *ITU News*, 6/3/2020, disponible en <https://news.itu.int/digital-technologies-are-the-path-to-generation-equality/>.

ODDONE, Nahuel, “Liderazgos públicos, compromiso social y responsabilidad”, *Clarín Digital*, 10/4/2020, disponible en https://www.clarin.com/opinion/liderazgos-publicos-compromiso-social-responsabilidad-individual_0_O0lQ8Sypb.html.

RODRÍGUEZ ALDABE, Yosú, *Potenciar la resiliencia de las ciudades y sus territorios de pertenencia en el marco de los acuerdos sobre cambio climático y de la Nueva Agenda Urbana*, Documentos de Proyectos (LC/

TS.2018/91), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018.

ISO and Sustainable Cities, disponible en <https://www.iso.org/files/live/sites/isoorg/files/store/en/PUB100423.pdf>.

Recepción: 16/6/2020

Aceptación: 8/8/2020