

LA REVISTA DEL PLAN FÉNIX AÑO 10 NÚMERO 81 SEPTIEMBRE 2020

ISSN 1853-8819

# VOCES

en el Fénix

CIUDADES

LOS DESAFÍOS DE GOBERNAR LAS  
CIUDADES DEL PRESENTE Y DEL  
FUTURO A TRAVÉS DE LA PANDEMIA

# METRÓPOLIS

# sumario

## n°81

### septiembre

### 2017

## editorial

CIUDAD DE TODOS  
Y TODAS

Abraham Leonardo Gak

**JUAN MANUEL VALDÉS** Repensar la ciudad pospandemia **6** **DANIELA BELTRAME** y **JOAQUÍN BENÍTEZ** Covid-19 en villas y asentamientos: nuevos viejos problemas en la respuesta pública **14** **PAMELA ELEONORA ARES** Ciudades que cuidan **22** **FERNANDO GABRIEL CAFFERATA** y **NATALIA DOS SANTOS CLARO** Ciudades inteligentes hoy: ¿cómo la tecnología puede hacer ciudades más seguras en Latinoamérica? **30** **DELFINA ROSSI** y **ARIEL MAIDANA** La banca pública como herramienta para el desarrollo urbano **38** **MATÍAS BIANCHI** Gobernar con la ciudadanía **46** **J. LUMBRERAS, C. MATAIX, S. PERFETTI, M. ALMÉSTAR, S. ROMERO, L. GUERRA, J. MORENO** y **X. RAMIL** Colaboraciones radicales entre agentes improbables: la receta europea frente la crisis climática **52** **CAROLINA FERREIRA OLIVEIRA** ¿Para qué sirve la utopía? La agenda del desarrollo sostenible en ciudades intermedias en Uruguay **60** **SANTIAGO AMADOR VILLANEDA** y **CRISTINA GIL VENEGAS** Laboratorios de innovación de ciudad: el reto de innovar al interior de los gobiernos locales **68** **RAMON GRAS ALOMÀ** Las ciudades y el reto de generar prosperidad distribuida en la era de la robótica y la inteligencia artificial **76**

## AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

### Decano

Ricardo J.M. Pahlen

### Vicedecano

Emiliano Benjamín Yacobitti

### Secretario General

Gustavo Montanini

### Secretario Académico

Pablo Rota

### Secretario de Hacienda y Administración

Fabián Famá

### Secretario de Investigación

Adrián Ramos

### Director Gral. de la Escuela de Estudios de Posgrado

Catalino Nuñez

### Secretaria de Doctorado y Posdoctorado

María Teresa Casparri

### Secretario de Extensión Universitaria

Carlos Jara

### Secretario de Bienestar Estudiantil

Stéfano Cozza Di Carlo

### Secretario de Relaciones Académicas Internacionales

Luis Pérez Van Morlegan

### Secretario de Graduados

Rubén Arena

### Secretario de Transferencia de Gestión Tecnológica

Claudio Freijedo

### Secretario de Relaciones Institucionales

Omar Quiroga

## CONSEJO DIRECTIVO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

### Claustro de Docentes

#### TITULARES

Alberto E. Barbieri (Rector)  
Ricardo J. M. Pahlen (Decano)  
Emiliano Yacobitti (Vicedecano)  
María Teresa Casparri  
José Luis Giusti  
Pablo Rota  
Andrés Flavio López  
Carlos María Negri

#### SUPLENTES

César Humberto Albornoz  
Gerardo Fernando Beltramo  
Walter Fabián Carnota  
Javier Legris  
Ana María Campo  
Catalino Nuñez  
María Inés Barbero  
Adrián Horacio Ramos

### Claustro de Graduados

#### TITULARES

Gabriela Verónica Russo  
Luis Alberto Cowes  
Rubén Arena  
María José Canals

#### SUPLENTES

Roberto Darío Pons  
Daniel Roberto González  
Juan Manuel Oro  
María Fernanda Inza

### Claustro de Alumnos

#### TITULARES

Nicolás Tedesco  
Antonella Cerase  
Mateo Gadano  
Jonatan Barros

#### SUPLENTES

Ana Ailin Andrada  
Tomás García  
Sergio Segluk  
Michael Acosta

Voces en el Fénix es una publicación del Plan Fénix

ISSN 1853-8819

Registro de la propiedad intelectual en trámite.



Los artículos firmados expresan las opiniones de los autores y no reflejan necesariamente la opinión del Plan Fénix ni de la Universidad de Buenos Aires.

## staff

### DIRECTOR

Abraham L. Gak

### COMITE EDITORIAL

Eduardo Basualdo  
Oscar Oszlak

Fernando Porta

Alejandro Rofman

Ricardo Aronskind

### COORDINACIÓN TEMÁTICA

Cecilia Nicolini

### SECRETARIO DE REDACCIÓN

Celeste Gomez Wagner

### PRODUCCIÓN

Paola Severino

Erica Sermukslis

Samantha Vaccari

### CORRECCIÓN

Claudio M. Díaz

### DISEÑO EDITORIAL

Martín Marpons

### DESARROLLO Y DISEÑO DEL SITIO

Leandro M. Rossotti

Carlos Pissaco

Córdoba 2122, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Teléfono 5285-6819. [www.vocesenelfenix.com](http://www.vocesenelfenix.com) / [voces@vocesenelfenix.com](mailto:voces@vocesenelfenix.com)



# CIUDAD DE TODOS Y TODAS

*La pandemia de Covid-19 ha generado graves consecuencias que afectan a prácticamente todos los países del mundo. Mientras prestigiosos científicos trabajan sin descanso para lograr una vacuna efectiva, el aislamiento de las poblaciones se presenta como única forma de reducir la transmisión del virus de persona a persona, y así contener el aluvión de contagios y muertes.*

*Desde luego, medidas de este orden son difíciles de llevar a cabo sin tener en consideración tanto las formas de vida de cada una de las comunidades que coexisten al interior de un mismo país, como las dificultades de mantenerlas durante períodos extensos de tiempo.*

*A esta circunstancia debemos agregar la situación que presentan los conglomerados, en particular las ciudades y alrededores, en relación a temas diversos y complejos como: las cárceles, las escuelas, las universidades, los hospitales o los alojamientos de personas de mayor edad, donde incluso muchos no cuentan con la presencia de parientes y/o amigos que colaboren con cada uno de ellos.*

*Como se señala en uno de los artículos que conforman esta publicación, es esencial que el Estado cumpla con su obligación tomando estos temas como parte indelegable de su agenda.*

*Esto resalta, por un lado, la importancia de consolidar la concepción de comunidad, sobre todo porque la rápida expansión de los efectos del virus requerirá una intervención colectiva y, por el otro, porque es fundamental conocer los efectos de los contagios de los que cada uno puede ser víctima.*

*Lamentablemente, no todos internalizan la gravedad del problema y sienten que someterse a las reglas que la ciencia recomienda significa la renuncia a derechos que consideran fundamentales, aunque resulta llamativo que, en otras circunstancias, no los toman en cuenta.*

*En este punto, vale retomar las palabras del Dr. Leopoldo Portnoy cuando en un preciado artículo tituló a Buenos Aires como “la ciudad de los otros”, ya que el “desamor” por la ciudad deviene en una visión poco solidaria y desapegada de la misma que se encuentra en las antípodas de lo que necesitamos hacia delante.*

*Muchos serán los problemas que deberemos encarar una vez lograda la erradicación de la pandemia. Por un lado, tendremos que enfrentar las limitaciones económicas que se verán pronunciadas luego de la gravedad del escenario que nos dejó el gobierno anterior y, por otro, deberemos realizar un costoso esfuerzo para atender a la situación de una importante fracción de nuestra población que ha sufrido, en particular, las enormes dificultades que se suman a las que ya había heredado de viejas vejaciones de las que muchos hablan, pero poco o nada hicieron.*

*No sería justo ignorar el enorme esfuerzo que realiza la multitud de profesionales, integrantes de los grupos sanitarios y voluntarios que han sido un ejemplo que se inscribe ya en la historia de un país que constantemente debe luchar por su soberanía e independencia.*

**Abraham Leonardo Gak**  
(DIRECTOR)







por **JUAN MANUEL VALDÉS**. *Lic. en Letras, Legislador porteño (Frente de Todos). Integra las comisiones de Ambiente, Transporte, Promoción Social y Discapacidad, la cual preside. Miembro directivo de Fundación Urbe.*



LA PANDEMIA Y LA NECESIDAD DE DISTANCIAMIENTO SOCIAL PUSIERON EN JAQUE LA NOCIÓN DE LA DENSIDAD COMO CUALIDAD POSITIVA DE LA URBANIDAD. CABE LA PREGUNTA DE SI NO EXISTE UN EXCESO DE DENSIDAD, UNA SATURACIÓN. ANTE LAS ENORMES DESIGUALDADES LATENTES AHORA EXPUESTAS, EL INTERROGANTE QUE PLANTEA ESTE ARTÍCULO ES SI LA DENSIDAD ES NECESARIA, PERO NO SUFICIENTE, PONIENDO EL ACENTO EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES Y EL ÁREA URBANA QUE LA RODEA.

# REPENSAR LA CIUDAD POSPANDEMIA





## Introducción

La pandemia del Covid-19 ha desafiado los principales supuestos de la vida cotidiana. Programas económicos, desarrollos urbanísticos y modelos productivos deberían pensarse de cara a la *nueva normalidad*. La Buenos Aires “deseada” hace más de doce años por el PRO ponderaba una mayor densificación poblacional. En más de una ocasión, Mauricio Macri y Horacio Rodríguez Larreta señalaron su vocación de duplicar la cantidad de residentes como forma más sustentable de desarrollo urbano. Para esto se promovió un modelo territorial, un nuevo Código Urbanístico y Código de Edificación que abonaban a una ciudad *densificada y compacta*. Desde estos documentos, se señala que “la ciudad actual cuenta con 200 millones de metros cuadrados construidos y, según la normativa vigente, en su territorio se podrían construir unos 300 millones más” (Ministerio del Interior, Modelo Territorial 2010-2060) o que 3 millones de bonaerenses se muden a Capital para que “la gente pueda trabajar donde vive” (<https://tinly.co/QfuJC>).

Bajo este paradigma, y con la supuesta orientación de disminuir el valor de la vivienda, se sancionó un Código de Edificación en 2018 (<https://tinly.co/ge4mq>). Este redujo a 18 metros cuadrados la superficie mínima de los departamentos, promoviendo modalidades como “*co-living*”, “*co-working*”, que aumentaban el rendimiento de cada desarrollo inmobiliario en pos de una vivienda “asequible”. Se suponía que el espacio público podía compensar el hacinamiento doméstico. De todos modos, la ciudad mantiene la misma cantidad de habitantes desde hace 70 años, aunque ha habido un crecimiento exponencial de la edificabilidad. Las causas son diversas: Buenos Aires tiene una población envejecida, el índice de natalidad es muy bajo, hay mucha edificabilidad en oficinas y servicios con usuarios que no duermen en la ciudad, y la construcción sirve como un bien de reserva de valor.

La densidad (la cantidad de gente que vive por m<sup>2</sup>) para una ciudad es considerada positiva. Por un lado, facilita el acceso a servicios públicos urbanos (luz, gas, agua, transporte, educación, salud, esparcimiento), ya que estos poseen economías de escala. Es decir, el costo de transportar 101 personas no es muy diferente de transportar 100 o 102. Lo mismo podemos decir de brindar salud o educación. Construir un parque para que jueguen 3.000 personas no es mucho más caro que construir uno para 3.200. Que esas 3.000 personas vivan cerca de esos espacios (por ende, mucha gente en un mismo lugar, es decir alta densidad) hace que sea más fácil y menos costoso proveer de servicios, que si viviesen 1.000 en un lugar, 500 en otro y en cada uno de esos lugares construir una escuela, una estación de tren, un hospital, etc. Por otro lado, mayor densidad implica que va a haber más gente cerca de un local o espacio cultural, lo que aumenta la probabilidad de que alguien disfrute de eso. Por eso en las ciudades la oferta de actividades es de lo más variada:

espacios culturales alternativos, oferta gastronómica diversa, etc. Por último, las industrias creativas, de diseño, de alto valor agregado, de investigación, la mayoría tienen lugar en espacios urbanos. La interacción entre seres humanos de carne y hueso para hacer surgir ideas es insustituible. Las grandes invenciones de la humanidad nacen de las ciudades. Este es uno de sus principales activos y difícilmente sea reemplazable.

El Covid-19 y la necesidad de distanciamiento social ponen en jaque esta noción de la densidad como cualidad positiva de la urbanidad. El distanciamiento limita el tipo de actividades que se pueda realizar, como por ejemplo los eventos masivos. También ofrece una restricción a otros como teatros, cines, restaurantes, a punto tal que quizá no sea económicamente redituable tenerlos abiertos. Este contexto ha llegado a poner en duda la bondad de la densidad e incluso a cuestionar la existencia misma de las ciudades densas. Toman impulso las ideas de volver a la periferia, la vida de *countries* y clubes de campo, con cada familia en una casa con jardín y parque, la vuelta al verde y los hijos jugando en la vereda. Sin embargo, es costoso llevar infraestructura en red cuando la demanda es dispersa. No tiene sentido hacer una estación de tren si solamente viven cerca unos pocos cientos de personas con cada familia en una casa con terreno. Por eso, el auto, con su uso poco eficiente del espacio para circular y estacionar, era la opción para ir a los lugares de trabajo (que seguían estando en su mayoría en “El Centro”, es decir, la ciudad), lo que llevaba mucho tiempo debido al tráfico generado por todas esas mismas personas que lo padecían. O el hecho de vivir en una casa con parque para disfrutarlo poco tiempo porque la mayoría se pasa viajando. En fin, se empezaron a ver las grietas de este esquema. A su vez, las propias ciudades empezaron a proveer lo que sus ciudadanos demandaban de la periferia: espacios verdes, parques equipados y, algunas ciudades como Barcelona y sus Supermanzanas, medidas de apaciguamiento y peatonalización de calles que permitían que las infancias jueguen en paz. Tocamos los aspectos urbanos sin comentar los de seguridad pública y desigualdad social que también jugaron un rol importante, dejando el tema para un próximo artículo. Esta revitalización de las ciudades y la bondad de la densidad, decíamos, fue puesta en jaque por el Covid-19 y la necesidad de distanciamiento social. Y será un problema para su funcionamiento. Aunque se encuentre una vacuna y el virus no sea un factor, cabe la pregunta de si no existe un exceso de densidad, un punto de saturación a partir del cual la calidad de vida puede mermar. O, al menos, la densidad es positiva en la medida en que ofrece la demanda, pero debe ser equiparada con la oferta para equilibrar la balanza. En ese sentido, podemos preguntarnos si la densidad es necesaria, pero no suficiente. Esta es la pregunta que queremos hacer en este artículo poniendo el acento en la ciudad de Buenos Aires y el área urbana que la rodea.



*Es necesario pensar una gobernanza para el AMBA. Su sistema de transporte, salud, seguridad, recolección de residuos, entre otras problemáticas, debe ser planificado de manera coordinada. Experiencias recientes como la ACUMAR, pero también la contemplación de desarrollos de otras latitudes como la Sociedad del Gran París, pueden y deben servir de inspiración para nutrir un nuevo diseño institucional pospandemia.*

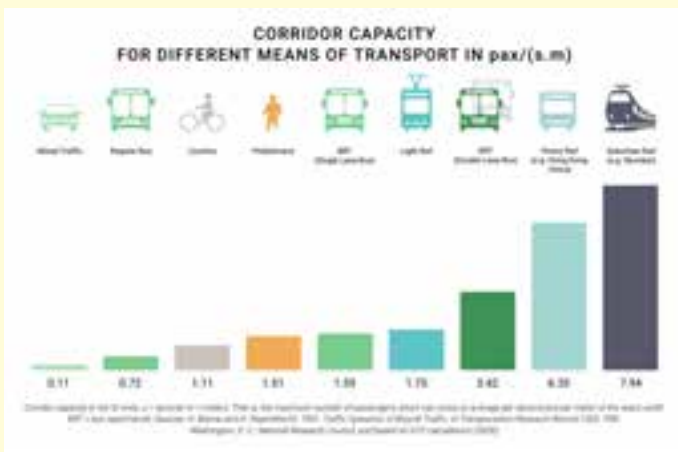
### **Las dificultades de una densidad muy alta**

Decíamos que la vida de ciudad nos ofrece algo vital y difícil de encontrar: vivir con otros. Que en ese vivir juntos obtenemos una fuente de energía, un recurso tan potente como un río, el sol o tierras cultivables: la creatividad humana cuando se trabaja colectivamente. Sin embargo, sí hay un punto a partir del cual la densidad puede volverse un problema, es decir, “juntos pero no hacinados”. Podemos comenzar por ver los números de CABA. En la ciudad viven (según el Censo de 2010) 2,89 millones de personas en una superficie de 203 km<sup>2</sup>. Esto da una densidad aproximada de 15.000 personas por kilómetro cuadrado. Es comparable con áreas urbanas asiáticas de India (Vadodara) y Siria (Damasco) o Nigeria (Kano). Difícilmente CABA tenga un problema de densidad.

**Con la densidad y población actual encontramos algunos problemas de suministro de algunos servicios urbanos. Algunos ejemplos que podemos citar son: la falta de al menos 25.000 vacantes (<https://tinly.co/btBNA>) escolares en el sistema inicial; 300.000 habitantes en asentamientos, zonas donde casi el 20% de los habitantes padece hacinamiento como las comunas 4 y 8 (<https://tinly.co/TBFP2>), y a asimetría en la esperanza de vida, 7 años más corta si se nace en Lugano que en Palermo (69 años contra 77,5).**

## 1. Transporte

Esta es una de las dimensiones donde podemos ver el problema de falta de inversión. Santiago de Chile, con una densidad de un poco más de la mitad de la CABA (8.500 personas por km<sup>2</sup>) por tener un terreno más extenso y más población, tiene una red de subterráneos de 140 km; mientras que la de CABA es de 71 km incluyendo el premetro. ¿Por qué la mención al subte o metro? Porque los modos guiados son la mejor manera de transportar personas en un contexto urbano denso. El siguiente cuadro muestra la cantidad de personas que puede movilizar un modo de transporte por unidad de tiempo y espacio. Los modos ferroviarios son los que cuentan con la mayor capacidad. Muy lejano en tercera posición se encuentra el BRT (sigla para *Bus Rapid Transit*), que en CABA conocemos como Metrobús.



Observemos el automóvil particular. Es el más ineficiente de todos. Por eso hay mucho tránsito cuando gran cantidad de gente se moviliza en automóvil particular. Mucha gente, ocupando mucho espacio tardando mucho más tiempo en atravesarlo. Pero no solo en la circulación, también es ineficiente en el uso del suelo cuando están detenidos (lo cual sucede el 95% del tiempo según la encuesta Enmodo de 2009). Por ejemplo, si cae el 25% de los viajes en transporte público, aumentaría un millón la cantidad de autos en circulación. Para estacionar, requerirían un espacio casi tan grande como el barrio de Palermo. Es por eso que la densidad es un hecho positivo para una ciudad y su movilidad, siempre que se acompañe con la inversión acorde para que la demanda y la oferta se equilibren. De no ser así, una ciudad hiperdensa puede convertirse en el modelo de movilidad asiático basado en *scooters*, con el problema que eso implica en accidentalidad y contaminación.

## 2. Ambiente

Hay que garantizar espacios verdes, suelos que permitan la filtración, que ofrecen espacio para la flora y fauna que puede y debe existir en las ciudades. Esto está vinculado al transporte, gente más dispersa es sinónimo de más autos y más contaminación. El tratamiento de sus residuos cloacales y basura también empeora. Estándares internacionales (<https://tinly.co/tghgU>) plantean la necesidad de tener de 15 a 20 metros cuadrados de espacios verdes por habitante, cuando Buenos Aires no llega a los 4. También podría decirse lo mismo respecto del arbolado, siendo que mientras la Organización Mundial de la Salud recomienda la existencia de un árbol cada tres habitantes, en la ciudad la relación es de uno cada ocho porteños.

La ciudad afronta una deuda histórica con lo establecido por su Constitución, que en 1996 marcó la responsabilidad de sancionar un Código Ambiental ausente hasta la fecha. Entre tanto existe una Agencia de Protección ambiental que emite recomendaciones, las cuales no son de carácter vinculante ni son acatadas por los desarrolladores urbanos.





## 2.1 Actualización del Plan Urbano Ambiental, ¿oportunidad para una Buenos Aires pospandemia?

Capitales importantes en el mundo han introducido conceptos novedosos en sus planes urbano-ambientales. Tal es el caso de París, cuya alcaldesa introdujo el concepto de “La Ville du Quart d’Heure” (La ciudad de los quince minutos), para referirse a la cercanía con la que cualquier ciudadano debería acceder a bienes y servicios básicos (alimentación, educación, cultura, trabajo, salud). En las ciudades venideras, la hiperproximidad se volverá una necesidad.



Buenos Aires tiene una breve pero intensa historia institucional para enfrentar este desafío. En 1995 sancionó la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, tras la declaración de autonomía en la reforma nacional de 1994. En su artículo 29 establece que “la Ciudad define un **Plan Urbano y Ambiental** (...) que constituye la ley marco a la que se ajusta el resto de la normativa urbanística y las obras públicas”. Posteriormente se dicta la ley 71, que establece la forma de hacer operativo este mandato, y además fija los plazos y los lineamientos urbanísticos a los que deberá ajustarse el Plan. En enero de 1999, con el mandato de elaborar el Plan, se constituye el Consejo del Plan Urbano Ambiental o COPUA. Sin embargo, el dichoso Plan no fue aprobado sino hasta 2008, primer año de gestión de Mauricio Macri.

En su texto, el PUA fija cinco objetivos a los que resulta imposible oponerse. Que sea una ciudad **integrada** entre sí y el **AMBA; policéntrica**, con un área central fuerte y centros barriales conectados entre sí; una ciudad **plural**, que implique la posibilidad de que vivan distintos sectores sociales; **saludable** en términos ambientales, y **diversa** con pluralidad de expresiones culturales, formas residenciales, formas de vida.

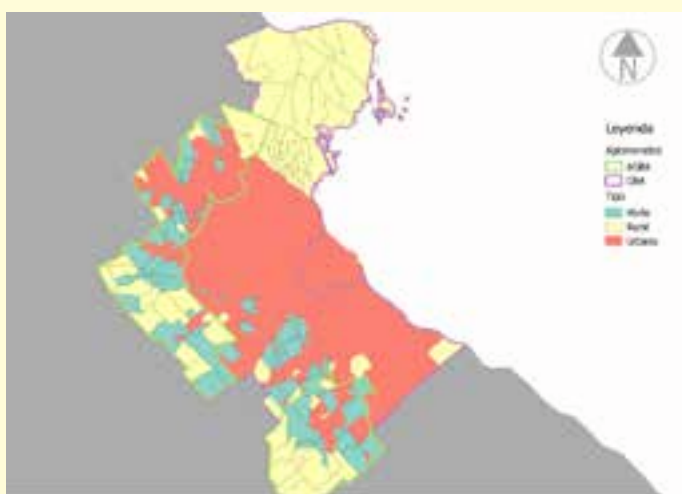
La decisión política de la gestión Rodríguez Larreta de actualizar esta normativa exige hacer balances. Más allá de sus nobles causas, doce años son suficientes para evaluar el cumplimiento del PUA sancionado en 2008. Ha habido iniciativas importantes de desconcentración, como el traslado de la Jefatura de Gobierno hacia Parque Patricios, pero no se ha avanzado en la construcción de otros centros barriales. Los centros comunales no tienen potestades ni presupuesto. Tampoco se ha completado la red de subtes, que podría garantizar una movilidad sustentable y ecológica, así como reducir el flujo automovilístico. El cemento ha crecido muy por encima de los espacios verdes.

El proceso “participativo” de actualización del PUA convocado por Gabriel Lanfranchi corre serios riesgos de caer en los mismos perjuicios de la experiencia 2008 si no se comienza desde una mirada autocrítica. Si se toma en cuenta que la primera definición política de este proceso ha sido excluir a la oposición del Consejo Asesor, lo que viene no parece promisorio. Hace tan solo unas semanas la Fundación Urbe organizó un conversatorio sobre Plan Urbano Ambiental, donde el arquitecto Guillermo



Gutiérrez Ruzo<sup>1</sup> aseguró: “Todos nos hemos dado cuenta, y la pandemia puso más que nada en evidencia, que la ciudad de Buenos Aires y el Área Metropolitana son una sola metrópolis y que, las definiciones de esta mancha urbana no son la General Paz y el Río de la Plata, sino el mapa de los contagios”. Debe tenerse en cuenta una perspectiva metropolitana. Otras dos dimensiones urgentes, de las cuales no se hablaba en 2008, son el cambio climático junto al ahorro energético, y la perspectiva de género.

## La densidad en el AMBA



Con una densidad de 15.000 personas por km<sup>2</sup>, CABA es comparable con áreas urbanas asiáticas de India (Chennai, Sunat), Tianjin (China) y Siria (Damasco) o Nigeria (Kano). A nivel regional sigue estando por debajo de Bucaramanga o Medellín en Colombia (un país con densidades urbanas medias muy altas). De Europa, Barcelona tiene valores similares y solo París la supera. Si a CABA sumamos Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, Morón, San Isidro, Tres de Febrero, Vicente López, General San Martín y la parte este de La Matanza, la densidad bajaría a 9,2 mil habitantes por km<sup>2</sup>. En el rango de los 9.000 por km<sup>2</sup> ya podemos encontrar áreas urbanas como Ciudad de México, Barranquilla, Santo Domingo, Caracas, Nueva York, Santiago de Chile.

Si se considera CABA hasta el segundo anillo (incluyendo los municipios de Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Quilmes, San Fernando, San Miguel y Tigre), la densidad sería comparable a áreas urbanas como Roma, Berlín, Copenhague, Lisboa.

**Es necesario pensar una gobernanza para el AMBA. Su sistema de transporte, salud, seguridad, recolección de residuos, entre otras problemáticas, debe ser planificado de manera coordinada. Experiencias recientes como la Acumar, pero también la contemplación de desarrollos de otras latitudes como la Sociedad del Gran París, pueden y deben servir de inspiración para nutrir un nuevo diseño institucional pospandemia.**

	POBLACIÓN	% DEL PAÍS	% DE LA PBA	% DEL AGBA	ÁREA	DENSIDAD
País	40.117.09	100%			2780400	14
CABA	2.890.151	7%			207	13.962
PBA	15.631.435	39%	100%		308340	51
AGBA PBA	10.717.747	27%	69%	100%	6110	1.754
1 cordón	4.291.893	11%	27%	40%	575	7.464
2 cordón	5.631.173	14%	36%	53%	3250	1.733
3 cordón	794.681	2%	5%	7%	2285	348
Interior PBA	4.913.688	12%	31%		302230	16

1. <https://www.youtube.com/watch?v=MYLxFCqvLuQ&t=4155s>



## Espacio residencial y mercado inmobiliario

Un incremento sustantivo de población debería ir acompañado por el crecimiento de la oferta de espacio residencial acorde. Una pregunta pertinente es la configuración de ese mercado inmobiliario, ¿quién lo financiará? Si el dinero proviene de inversores que utilizan ese espacio residencial como inversión, la tipología de las edificaciones intentará maximizar esa renta. Naturalmente, se tomarán decisiones en ese sentido sobre cantidad de ambientes, calidad constructiva, servicios provistos. Muy diferente es cuando la financiación proviene del propio ahorro de los hogares que serán los dueños. Es posible que muchas unidades de pocos ambientes de baja calidad constructiva ofrezcan mayores retornos a los inversores. Queda la duda sobre si eso sería lo mejor para un desarrollo urbano sustentable de la ciudad de Buenos Aires.

## Equilibrio regional

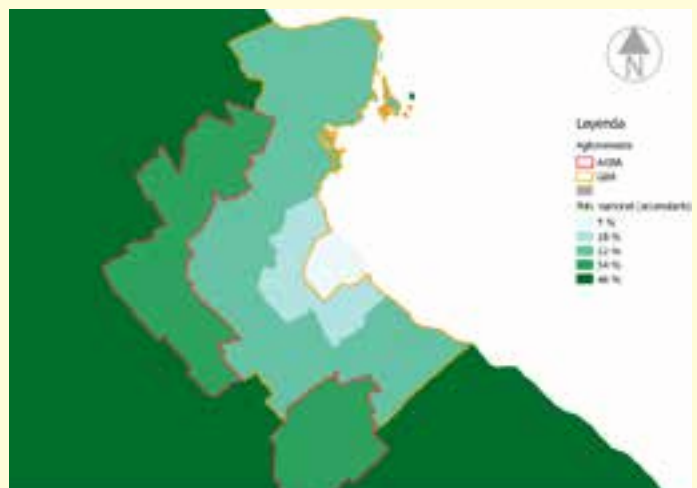
Además de la densidad urbana del AMBA, hay otro criterio de desarrollo para un país que es un sistema de ciudades con densidades saludables; esto es, un país donde existan otros centros fuertes como Córdoba, Rosario, Santa Fe, etc. Sería interesante definir si el aumento de densidad de CABA es producto de un crecimiento poblacional endógeno o si es resultado de migraciones internas o externas. En caso de que sean migraciones internas, ¿esto implicaría un desplazamiento desde el AMBA u otras ciudades? **Habiendo destacado la densidad como un atributo positivo de las ciudades, siempre y cuando se acompañe con inversión pública acorde, sostener que el aumento de densidad de CABA es a costa de la disminución de densidad de otras ciudades, implicaría un progreso de CABA en desmedro de otras. Por ello es indispensable que esta planificación sea coordinada con otras jurisdicciones en escala metropolitana con el gobierno nacional en la medida en que el financiamiento de obras beneficia la calidad de vida de los ciudadanos.**

En el caso de un aumento de la densidad que a su vez implique un incremento en su población expresada en % del país, esto no haría más que profundizar la hipertrofia del AMBA. Esto no contribuye de modo positivo para un equilibrio regional en una red de ciudades en un sistema interurbano equilibrado. Dicha desproporción podría implicar desequilibrio en la toma de decisiones de modo que se concentren en un solo distrito, en detrimento del interés de las otras provincias de la Nación.

## Conclusión

CABA ya de por sí es densa y difícilmente tenga un problema de densidad, aunque sí de hacinamiento. Con los valores actuales, la ciudad de Buenos Aires puede hacer uso de la potencialidad que ofrece la densidad para llevar adelante obras públicas que provean los servicios necesarios para esa población. Siendo algunos de esos servicios en cierta medida deficientes, quizá sea óptimo enfocar el esfuerzo en la oferta antes que en la demanda. En todo caso, cuando la oferta de servicios sea acorde, la distribución poblacional será producto de la libre elección de los hogares argentinos que eligieron localizarse dentro de CABA, si así lo consideran.

Este tipo de políticas de promover densidad debería tener en mente una perspectiva metropolitana y también federal. Si cada jurisdicción planifica aislada, puede haber efectos indeseados considerando el agregado.









CON EL IMPACTO DE LA PANDEMIA EN LAS VILLAS Y ASENTAMIENTOS DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, LA PREGUNTA QUE SURGE NO ES SOLO CUÁNTA PRESENCIA ESTATAL SE PRECISA, SINO DE QUÉ TIPO. ESTE ARTÍCULO HACE FOCO ESPECIALMENTE EN EL MODELO DE GOBERNANZA DESEABLE PARA LOS PROCESOS DE REURBANIZACIÓN DE BARRIOS POPULARES Y DESTACA EL ROL DE LA RED TERRITORIAL DE SOLIDARIDADES Y ORGANIZACIONES BARRIALES QUE DIARIAMENTE LE “PONEN EL CUERPO”.

## COVID-19 EN VILLAS Y ASENTAMIENTOS: NUEVOS VIEJOS PROBLEMAS EN LA RESPUESTA PÚBLICA

por **DANIELA BELTRAME**. *Politóloga (UBA), Mg. en Planeamiento de Ciudades (MIT) y Mg. en Cooperación Internacional y Políticas Públicas. Investigadora en el Dept. of Urban Studies and Planning del MIT*

por **JOAQUÍN BENÍTEZ**. *Sociólogo (UBA), Mg. en Estudios Urbanos (UNGS). Docente y candidato a doctor en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires*

**A**nnte la llegada de la pandemia de Covid-19 a los barrios populares de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, vuelven a ponerse de manifiesto problemáticas históricas relacionadas con el accionar del Estado. **En villas y asentamientos, donde se concentran carencias habitacionales y sociales, pero también redes de solidaridad y movilización, la gestión de la pandemia muestra que, aun en presencia de procesos de reurbanización impulsados por el Estado, sigue existiendo una escasez sistemática de políticas que logren reconocer la importancia de las respuestas impulsadas desde el territorio, sobre todo de aquellas que trabajan siguiendo el liderazgo local.**

En perspectiva histórica, es posible afirmar que las políticas urbanas en la Argentina no se caracterizan por su celeridad o su nivel de coordinación intersectorial. El caso de los procesos de reurbanización en barrios populares de CABA no es la excepción. Las crisis sanitarias y ambientales no son una novedad allí y, en el caso de la epidemia de Covid-19, la urgencia configuró un día a día en el que se respondió inicialmente a necesidades y desafíos “sobre la marcha”.

En el marco de esta crisis global de magnitudes pocas veces vistas, respuestas desde la creatividad y la improvisación son absolutamente esperables. Sin embargo, viejos y conocidos problemas vuelven a emerger cuando la improvisación ante la emergencia no viene a colación de un contexto inesperado, sino que surge a partir de una desatención histórica sumada a una atención presente selectiva. La voluntad de ubicarse en un rol de acompañamiento al liderazgo desde el territorio, así como la presencia de una lógica preventiva antes que reactiva, son capacidades del Estado que podrían haberse desarrollado frente a procesos y crisis anteriores de diversa índole, pero aún hoy parecen no existir. Conversaciones con habitantes de estos barrios confirman que prima “el hacer desde su lógica” (la del Estado), por sobre la reflexión o la colaboración, que en sí misma es un hacer colectivo.

Entonces, ante la pandemia, en los barrios vulnerables la pregunta no es solo cuánta presencia estatal, sino de qué tipo. Nos preguntamos qué modelo de gobernanza se promueve y de qué manera afecta o afectará el manejo de las crisis en el marco de los procesos de reurbanización. En los siguientes apartados nos proponemos explorar esta pregunta prestando atención a cuatro aspectos de estos procesos: a) la necesi-

dad de priorizar la conexión a infraestructura de servicios públicos; b) el derecho a la vivienda y las relocalizaciones en un contexto de pandemia; c) la intersección de múltiples vulnerabilidades que hacen necesarias políticas públicas complejas y complementarias, y d) las tramas de gobernanza urbana desde el territorio existentes y gestadas durante la emergencia sanitaria.





## Sobre los cortes en la provisión de servicios públicos

Una primera reflexión que recuperamos a través de conversaciones con residentes, referentes sociales y representantes de gobierno es la necesidad de priorización de conexiones sostenibles y de calidad a servicios de agua y saneamiento. Este es el caso, particularmente, que se observa en los procesos de reurbanización llevados a cabo por el IVC (Instituto de Vivienda de la Ciudad) o la SISU (Secretaría de Integración Social y Urbana) en CABA. El reclamo es la mejora de las condiciones de vida ya existentes a través de este tipo de infraestructuras, asegurándose que ese aspecto esté garantizado antes incluso de encarar otros quizá más “visibles”.

Residentes señalan disconformidad con la calidad de algunas de estas obras, reclamo que encuentra sustento en la práctica. Durante los meses de abril, mayo y junio de 2020 se reportaron cortes de suministro de agua en los barrios Padre Mugica, Ricciardelli (ex 1-11-14), Scapino y Villa 21-24. También se registraron cortes de luz e incendios de cables e instalaciones en Villa 21-24, Barrio Padre Ricciardelli, Fátima, Villa 20, Barrio Padre Mugica y Zavaleta. Al mismo tiempo, la insuficiente coordinación con los residentes –quienes, en muchos casos, han autoconstruido la infraestructura existente– fue señalada como uno de los aspectos que redundaron en problemáticas como roturas de caños que generaron inundaciones en pasillos y viviendas.

Si bien es comprensible que un contexto de pandemia a escala global suponga dificultades añadidas, existen casos internacionales que, con igual o mayor complejidad, demuestran que no es imposible articular una respuesta superadora. Sierra Leona, por ejemplo, según datos del último informe de pobreza multidimensional del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), consiguió reducir sus índices de pobreza del 74 al 58% en plena crisis del ébola, incluyendo mejoras en el acceso a servicios básicos.

En la ciudad de Buenos Aires, a casi cinco años de comenzados los procesos de reurbanización, a más de diez de la presentación de múltiples denuncias ante la Justicia por seguridad eléctrica y acceso al agua, y aun considerando las enormes complejidades que existen en el desarrollo de infraestructura formal y de calidad para estos territorios, la existencia de cortes de estos servicios en un momento tan delicado es, cuanto menos, problemática.

## El derecho a la vivienda, a la luz de la pandemia y los posibles efectos de las relocalizaciones

Cuando del derecho a la vivienda se trata, los lineamientos puestos en juego por la comunidad internacional para hacer frente a la pandemia tienen una posición unívoca: debe evitarse todo tipo de desalojo. Existe, sin embargo, un mayor grado de diversidad de opinión sobre el mejor curso de acción en cuanto a relocalizaciones o procesos de esponjamiento (así se denomina a la relocalización selectiva de algunas familias al interior de una manzana informal para liberar espacios y reducir la densidad de la misma) Por ejemplo, la Coalición Internacional por el Hábitat (HIC-AL, por sus siglas en inglés) exigió “parar los desalojos y desplazamientos forzados y facilitar alojamiento a las personas sin hogar”. Asimismo, la Relatora por el Derecho a la Vivienda Adecuada de las Naciones Unidas, Lelani Farha (cuyo mandato terminó en abril de 2020), en un documento publicado a finales

*Entonces, aun cuando existe voluntad de coordinación e incluso presencia territorial de parte del Estado, son mayormente las organizaciones comunitarias las que siguen poniendo el cuerpo en los barrios, con escaso reconocimiento real de parte del Estado de este liderazgo.*

de marzo sobre estrategias y lineamientos para enfrentar la pandemia, recomendaba prohibir cualquier proceso de emergencia que involucrara las relocalizaciones, incluyendo aquellos de “des-densificación”. Además, artículos académicos como “Slum Health: Arresting Covid-19 and Improving Well-Being in Urban Informal Settlements”, publicado en el *Journal of Urban Health*, recomendaron evitar relocalizaciones ya que podrían contribuir a la transmisión de infecciones e implicar impactos en la salud mental. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por su parte, sí recomendó la relocalización de toda población alojada en situaciones críticas o con vulnerabilidades particulares, e insta a los gobiernos a ser proactivos y a no esperar la llegada del virus a los barrios.

**En este contexto, entonces, ¿está bien que continúen los procesos de reasentamiento? ¿Es pertinente acelerar la marcha pensando en que los habitantes se encontrarán mejor en nuevas condiciones habitacionales? ¿O es, por el contrario, aconsejable acompañar a los y las residentes en sus situaciones habitacionales actuales para evitar riesgos de contagio y otras problemáticas asociadas a las mudanzas? Quizá sea temprano para responder estas preguntas en términos contextuales. Sin embargo, muchas problemáticas ligadas al reasentamiento de poblaciones poco tienen que ver con el contexto actual. Prácticas de amedrentamiento, procesos de desalojo financiero prolongado en el tiempo, y violencia institucional son ejemplos de situaciones que existen con o sin pandemia.** La respuesta a la pregunta sobre la deseabilidad de continuar con los reasentamientos, entonces, está directamente ligada a la presencia de procesos socialmente responsables.

En el Barrio Padre Mugica, por ejemplo, el estudio de seroprevalencia (manifestación general de una enfermedad dentro de una población definida) del GCBA mostró que la incidencia de Covid-19 fue más alta entre habitantes del sector Bajo Autopista, alcanzando un 74% de positivos. Previo a la declaración de la pandemia, este sector ya se encontraba en un conflictivo proceso de relocalización a viviendas nuevas, que fue luego intensificado a un promedio de 40 relocalizaciones por semana. Los esqueletos de las viviendas abandonadas, parcialmente demolidas inmediatamente después de las mudanzas, dejan escombros y un entorno severamente deteriorado. Las familias que continúan habitando en ese sector viven situaciones de inseguridad, cortes de servicios y una considerable degradación ambiental. Será necesario monitorear detenidamente los efectos sanitarios y sociales de estas decisiones.

*En villas y asentamientos, donde se concentran carencias habitacionales y sociales, pero también redes de solidaridad y movilización, la gestión de la pandemia muestra que, aun en presencia de procesos de reurbanización impulsados por el Estado, sigue existiendo una escasez sistemática de políticas que logren reconocer la importancia de las respuestas impulsadas desde el territorio, sobre todo de aquellas que trabajan siguiendo el liderazgo local.*

## La pandemia y la intersección de múltiples vulnerabilidades

Al realizar balances sobre la presencia del Estado y los procesos de reurbanización durante la pandemia es importante señalar la intersección de múltiples vulnerabilidades que complejizan el carácter de las respuestas, apelando a una mayor articulación entre políticas públicas típicamente atendidas por múltiples oficinas y ministerios.

En cuanto a riesgos sanitarios y ambientales, la pandemia se ha solapado, por ejemplo, con una epidemia de dengue, la más severa desde 2016. A mediados de junio de este año se registraban más de 11.800 casos de dengue en la ciudad, concentrados particularmente en las comunas del sur de la ciudad (las 4 y 8) y la comuna 10. Dentro de los barrios populares, los focos más importantes se registraron en Villa 21-24 Zavaleta, Villa 20, Villa 1-11-14 y Barrio Padre Mugica. Habitantes de esos barrios señalaron que la prioridad otorgada al Covid-19 relegó a un segundo plano las medidas de desinfección y descacharreo preventivo de dengue, que ellos y ellas debieron reclamar.

Al mismo tiempo, en materia de salud de la población, existe una alta prevalencia de muchos de los factores de riesgo frente al Covid-19. Son frecuentes los casos de asma y otras enfermedades respiratorias, ligadas a habitar viviendas inadecuadas; u obesidad y diabetes, relacionadas a la malnutrición y la inseguridad alimentaria. En algunos asentamientos se suma una fuerte contaminación ambiental con altos niveles de plomo en sangre registrados en niños y niñas.

**Otro solapamiento a destacar es el referido a las múltiples violencias que habitantes de barrios populares deben enfrentar, magnificadas en el contexto de la pandemia.**

**En cuanto a violencia de género, las políticas de confinamiento pueden suponer, en muchos casos, tener que permanecer a tiempo completo con un agresor. Según ONU Argentina y fuentes del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, a un mes de declarada la pandemia, las denuncias se habían incrementado un 39% y se habían producido, solo en ese período, 19 femicidios. Estos datos se suman a la doble y triple carga que las mujeres enfrentan en los barrios.** Además de asumir gran parte de las tareas de cuidado, e incluso tener otros trabajos fuera del hogar o del barrio, son mayormente ellas las que, en el marco de la emergencia sanitaria, organizan y gestionan acciones solidarias como las ollas populares.

Conjuntamente, mientras que los discursos punitivistas de populismo penal construyen a habitantes de villas y asentamientos como criminales envueltos en distintas tramas delictivas, la

realidad es que sufren profundamente condiciones de inseguridad y vigilancia agudizada de los aparatos de seguridad. En el contexto actual de pandemia, habitantes de los distintos barrios informales relatan un aumento de robos producto de mayores dificultades económicas y menor circulación de personas. Al mismo tiempo, la violencia institucional continúa siendo patente. Los registros de la Correpí constatan que la reducción de la circulación no implicó el descenso de prácticas represivas, que registraron un aumento, comparando los meses anteriores y posteriores a la pandemia. Esta organización detectó más de una docena de situaciones de gatillo fácil hacia jóvenes habitantes de barrios populares. Videos y testimonios circularon en redes sociales, mostrando castigos a quienes violaban el aislamiento social obligatorio en los barrios, incluyendo desde golpizas hasta obligar a realizar ejercicios dolorosos (el llamado “hacer bailar”).

Estas y otras vulneraciones de derechos deben ser consideradas y su respuesta, coordinada durante una emergencia sanitaria. Particularmente, porque el despliegue descuidado y desarticulado de ciertos dispositivos para atender alguna de ellas, bien puede agravar otras.





## La gobernanza urbana de la pandemia: viejos nuevos problemas

Ante todo lo expuesto, la pregunta que nos hacemos no es nueva y trasciende el contexto actual; es acerca del tipo de gobernanza deseable para los procesos de reurbanización de barrios populares. Para abordar este tema debemos hablar de las capacidades y voluntades de los actores involucrados, sobre todo del Estado. ¿Cuáles son las capacidades y voluntades existentes a la hora de generar espacios y procesos de decisión conjunta, para organizarse colectivamente, para desarrollar un Estado más abierto y relacional? ¿Cómo modifica el contexto de una pandemia global las voluntades de cooperar? ¿Qué pasa cuando el Estado se enfrenta a una crisis sin precedentes, que de alguna manera lo “obliga” a una mayor apertura, pero a la vez lo enfrenta con su carencia de herramientas para hacerlo al no haber desarrollado esa capacidad en tiempos de “normalidad”?

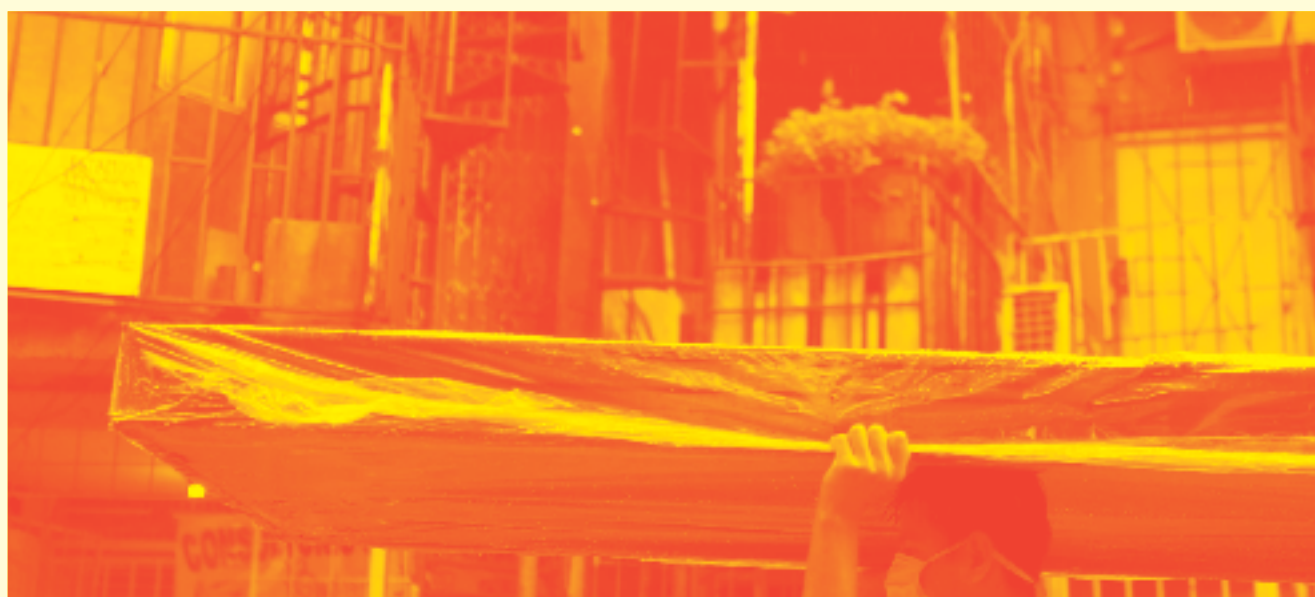
Los déficits en materia de mecanismos institucionales de gestión conjunta en los procesos de reurbanización con presencia del Estado se trasladan entonces a la gestión de la pandemia. Un ejemplo es el reclamo por un protocolo para Covid-19 que atienda especialmente las situaciones de los barrios populares. Desarrollado de espaldas al territorio por el Gobierno de la Ciudad, y finalmente publicado por orden de un juez recién en junio de 2020, nos preguntamos: ¿para qué sirve este documento si llega tarde a la crisis y no contempla las particularidades de las villas y asentamientos de la ciudad? Ante este y otros episodios, la desconfianza hacia las autoridades de parte de ciertos actores territoriales se ha incrementado.

A la hora de obtener la capilaridad necesaria para implementar las políticas que lleguen hasta la puerta de los y las habitantes

de los barrios, es claro que la gestión de la crisis sigue recayendo fuertemente en las organizaciones sociales de base con presencia histórica en el territorio. Los “comités de crisis”, por ejemplo, fueron creados y desarrollados desde las organizaciones de base, que han reclamado protagonismo y buscado activamente articular una respuesta con distintos niveles de gobierno. Asimismo, y aun sin experiencias de emergencias sanitarias de esta magnitud (como las de Ébola en África occidental, o de SARS en el sudeste asiático), las memorias de crisis económicas recurrentes, como las de 1989 o 2001, activaron y multiplicaron una extendida red de comedores y ollas populares, que asistieron y asisten con la seguridad alimentaria, distribuyendo también distintos tipos de recursos.

Más aún, el rol clave de estos actores comunitarios no se redujo a contener la difícil situación social, cumplieron además roles sanitarios centrales. Entre ellos, se destacan: asistir al programa *Detectar* para identificar casos de personas potencialmente expuestas al virus, convencer a habitantes temerosos de realizarse un testeo o prestarse a un aislamiento, o localizar casas en territorios con entramados urbanos complejos donde la cartografía oficial es escasa o deficiente. Más aún, en el programa *El Barrio Cuida al Barrio* del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, se otorgaron recursos a organizaciones y referentes barriales para la creación de postas sanitarias para informar a la población, controles de temperatura y frenar la llegada del virus al barrio.

**Entonces, aun cuando existe voluntad de coordinación e incluso presencia territorial de parte del Estado, son mayormente las organizaciones comunitarias las que siguen poniendo el cuerpo en los barrios, con escaso reconocimiento real de parte del Estado de este liderazgo.**



## A modo de cierre


Lo acontecido en los últimos meses muestra que, a pesar de los mayores niveles de densidad y hacinamiento, de la falta de conexión a servicios y de las dificultades económicas que viven sus vecinos para reproducir su día a día, los barrios populares no están condenados por la pandemia. Si bien la situación evoluciona constantemente, a agosto del 2020 la curva de nuevos casos se ha aplanado en las villas y asentamientos mientras crece fuertemente en los barrios formales y consolidados de la ciudad. La atención temprana y cuidadosa con políticas de aislamiento, rastreo, seguridad alimentaria y ayuda económica, bien pueden contener la propagación del Covid-19 en estos barrios.

A lo largo de este artículo hemos analizado, a la luz de la pandemia de Covid-19, el carácter de la presencia estatal en villas y asentamientos actualmente atravesando procesos de reurbanización. Mientras las medidas de gobierno parecieran ser el aspecto más visible de la respuesta a la pandemia (con operativos

sanitarios, mudanzas a nueva vivienda, o ayudas y transferencias monetarias), esta respuesta solo es posible y efectiva a partir de toda una red territorial de solidaridades y organizaciones barriales que “ponen el cuerpo”, conocen el territorio y se hacen cargo de aquellos aspectos invisibles y menos promocionados de la respuesta.

En conjunto con políticas sanitarias en sentido estricto, es también el accionar de múltiples actores territoriales y comunitarios el que ha coproducido una respuesta temprana efectiva ante la propagación Covid-19. Estas redes no solo deben ser reconocidas en futuras crisis ambientales o sanitarias, sino que deben ser promovidas y fortalecidas durante el quehacer cotidiano de los procesos de reurbanización y mejoramiento barrial. Los diagnósticos de personas expertas señalan la posibilidad de futuras crisis sanitarias. Sin embargo, aun si ninguna otra aconteciera, la actual debería dejar claros aprendizajes en cuanto a la necesidad de espacios de gobernanza junto a los barrios populares.

*Otro solapamiento a destacar es el referido a las múltiples violencias que habitantes de barrios populares deben enfrentar, magnificadas en el contexto de la pandemia. En cuanto a violencia de género, las políticas de confinamiento pueden suponer, en muchos casos, tener que permanecer a tiempo completo con un agresor. Según ONU Argentina y fuentes del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, a un mes de declarada la pandemia, las denuncias se habían incrementado un 39% y se habían producido, sólo en ese periodo, 19 femicidios. Estos datos se suman a la doble y triple carga que las mujeres enfrentan en los barrios.*



por **PAMELA ELEONORA ARES**. *Lic. en Ciencia Política, Magíster en Políticas Públicas, Doctoranda en Ciencias Sociales. Pta. de Fundación Chakana. Red de Politólogas.*



ESTE ARTÍCULO PROPONE PENSAR EL CUIDADO COMO ORGANIZADOR SOCIAL, CORRIENDO LAS FRONTERAS QUE HASTA AHORA LO HAN DELIMITADO PARA ABORDARLO COMO DERECHO, COMO TRABAJO, Y DESDE UNA PERSPECTIVA ECONÓMICA Y AMBIENTAL. LA AUTORA DESTACA EL ROL DEL CUIDADO EN LA RECONSTRUCCIÓN DEL SENTIDO DE COMUNIDAD DESDE EL ÁMBITO LOCAL Y SEÑALA A LA PANDEMIA COMO UNA OPORTUNIDAD PARA AVANZAR EN LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO PROYECTO HISTÓRICO.

## CIUDADES QUE CUIDAN



## El proyecto de los vínculos, el arraigo y la comunidad

Los gobiernos locales son, por definición, el espacio de administración y gobierno más próximo que tienen las personas en tanto ciudadanos/as. Por lo tanto, es un espacio clave para promover desarrollo que no esté orientado exclusivamente al mercado y al consumo, sino a configurar otras formas de habitar y construir comunidad. Un desarrollo que contenga en sí y apunte también al buen vivir.

**El contexto mundial, ambiental, económico y sanitario, nos invita a construir colectivamente una nueva forma de organización social. El cuidado de la vida en un sentido amplio, es decir, cuidado de personas (de niños y niñas en la primera infancia, personas mayores, con discapacidad, con dependencia, enfermas, y muy importante incluir al autocuidado, etc.), y el cuidado de la tierra pueden ser pensados como organizadores sociales para un nuevo proyecto histórico, a partir del cual podemos construir arraigo y comunidad.**

En ese sentido, podemos decir que asistimos a la pugna de dos proyectos históricos como plantea Segato; ambos se plantean en clave de funcionalidad o disfuncionalidad al capital: el “Proyecto

histórico de las cosas” y el “Proyecto histórico de los vínculos”. El primero genera ruptura de vínculos, sensación de carencia y vacío existencial. La pulsión que lo instrumenta está sostenida por la pedagogía de la crueldad, donde todo conduce a la cosificación, ya sea de aquello que lo rodea, los cuerpos, la naturaleza, las personas, especialmente las mujeres, etc. El segundo, el proyecto histórico de los vínculos, produce arraigo local, relacional y comunidad. El cuidado tiene y tendrá un rol clave desde el ámbito local (con las mujeres y disidencias) para re-construir la comunidad, así como lo ha tenido a lo largo de la historia de humanidad.

**La conexión entre la pobreza de tiempo de las mujeres (como el principal obstáculo para el desarrollo del proyecto de los vínculos y el buen vivir) con el rol de los gobiernos locales es crucial para que podamos comenzar a retejer los vínculos en nuestros territorios y entramado social. ¿Cómo? Mediante políticas públicas de cuidado.** ¿Por qué? Porque el “tiempo de las mujeres es político”, a tal punto que se juega en él la posibilidad de comenzar a desarrollar un proyecto histórico diferente, donde los vínculos, las relaciones interpersonales, la tribu, la comunidad estén por encima de la acumulación, del mercado y del capital.

*El contexto mundial, ambiental, económico y sanitario, nos invita a construir colectivamente una nueva forma de organización social. El cuidado de la vida en un sentido amplio, es decir, cuidado de personas (de niños y niñas en la primera infancia, personas mayores, con discapacidad, con dependencia, enfermas, y muy importante incluir al autocuidado, etc.); y el cuidado de la tierra pueden ser pensados como organizadores sociales para un nuevo proyecto histórico, a partir del cual podemos construir arraigo y comunidad.*

## De la organización social del cuidado, al cuidado como organizador social

Por cuidado nos referimos a todas las actividades que son necesarias para sostener la vida humana. Esto incluye un abanico amplio y diverso de actividades, que cubren necesidades materiales y físicas, así como también necesidades emocionales y afectivas. El cuidado abarca:

- ▶ El cuidado directo de otras personas, principalmente durante las infancias, la vejez, que están atravesando alguna enfermedad o tienen algún grado de discapacidad; pero también incluye a personas con autonomías que se autogestionan cuidado.
- ▶ El autocuidado que incluye tener tiempo para dedicarnos a nuestra propia salud, bienestar y tiempo libre.
- ▶ El cuidado indirecto, que hace referencia a las precondiciones y gestión del cuidado.
- ▶ La gestión del cuidado, que alude a aquellas actividades y servicios de infraestructura necesarios para que sea posible el cuidado.

Los Estados miembros de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) aprobaron una agenda regional de género en el marco de la XIII Conferencia Regional desarrollada en Uruguay, llamada Estrategia de Montevideo, con el fin de avanzar en la implementación y profundización de la meta 5.4 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible orientada a reconocer y valorar los cuidados.

Los gobiernos locales tienen la enorme oportunidad de impulsar acciones que lleven a una distribución más justa y equitativa del cuidado entre hombres y mujeres, desarrollando acciones y estrategias tanto en el plano de lo simbólico (impulsando un cambio cultural hacia la corresponsabilidad en el cuidado), en el plano normativo (extendiendo licencias por paternidad, promoviendo espacios de conciliación entre la vida laboral y la familiar de las mujeres, como reducciones de jornadas, etc.), y en la provisión y gestión integral y articulada de servicios del cuidado (con distribución espacial en las ciudades de modo equitativo entre espacios de cuidado, educación y crianza, sean comunitarios, de gestión pública y/o privada).

Existen cuatro dimensiones que son fundamentales para abordar el cuidado: el cuidado como derecho, el cuidado como trabajo, la dimensión económica del cuidado y, por último, la dimensión ambiental de este. Todas estas están profundamente atravesadas por la perspectiva de género.

## Dimensión de derecho

Desde una perspectiva de este tipo, el cuidado es un derecho de todas las personas a lo largo de todas las etapas del ciclo vital, si bien hay circunstancias en las que las personas necesitan más cuidados, como ser la infancia, la vejez o la discapacidad. Siendo esta una responsabilidad social compartida, no solamente entre hombres y mujeres, sino también entre el Estado y la sociedad. En América latina existen experiencias de reformas constitucionales en las que se reconoce el trabajo no remunerado y de cuidado dentro de sus derechos: en 1999, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; en el año 2008, Ecuador y el Estado Plurinacional de Bolivia; por último, en el año 2010, la República Dominicana.

Siguiendo el mismo plano de compromisos internacionales, podemos aseverar que el cuidado es un derecho inalienable para las personas que lo reciben y puede ser observado en: la Declaración Universal de los Derechos Humanos, del año 1948; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de Naciones Unidas, del año 1979; la Declaración y Programa de Acción de Viena, del año 1993, sólo por nombrar algunos ejemplos.

Incorporar la dimensión del derecho al cuidado implica entenderlo como un derecho propio y también universal, tanto para quienes reciben el cuidado como para quienes cuidan. E implica, fundamentalmente, cambiar la visión que tienen los gobiernos, en general, sobre el cuidado es una responsabilidad fundamentalmente de los hogares, actuando el Estado entonces como complemento para los hogares que no pueden resolverlo. Si la titularidad de los derechos debe guiar las políticas públicas, es decir que el desarrollo debe configurarse conforme al marco normativo –plasmado en acuerdos vinculantes, tanto nacionales como internacionales–, esto exige, a su vez, un contrato o pacto social que debe materializarse políticamente tanto en la legislación como en políticas públicas, como expresa CEPAL en sus últimos documentos. En otras palabras, donde existe una necesidad, nace un derecho, y el derecho al cuidado debe ser garantizado con un sistema integral que comprenda todas las dimensiones incluidas en él.



## Dimensión de trabajo

El cuidado es un trabajo que requiere formación y jerarquización. Es considerado parte de los nuevos yacimientos de empleo, dado que no será posible robotizar el trabajo del cuidado. A esto se le suman dos factores sociales fundamentales: el primero es el envejecimiento poblacional, que comenzó preocupando a los países europeos y nórdicos, pero que luego se extendió al resto del mundo. En segundo lugar, y no menos importante, se encuentra la situación de las infancias en el mundo de la pospandemia, donde ya se habla de una tragedia generacional sin precedentes. De acuerdo con la última estimación



del Instituto de Estudios Laborales y del Desarrollo Económico (Ielde), en alianza con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), en la segunda mitad del año se estima que el 63% de los niños, niñas y adolescentes no tendrán cubiertas sus necesidades básicas en la Argentina. Es decir, 8,3 millones de niños en el país estarán en situación de pobreza. En el NOA, la situación se recrudece, ya que sólo 3 de cada 10 niños, niñas y adolescentes, a raíz de la crisis económica derivada de la pandemia, accederán a alimentos y servicios básicos para vivir con dignidad.

La reorganización del mundo laboral y la incorporación de las mujeres en el mercado de trabajo han empujado y empujarán a las familias, cuyos ingresos se lo permitan, a contratar servicio de cuidado, y aquellas que no puedan contratar en el mercado necesitarán de cuidado de calidad en espacios comunitarios y/o públicos.

Estas tareas de cuidado suponen el manejo de saberes específicos que históricamente han sido atribuidos a las mujeres como si estuvieran en su “naturaleza”. Sin embargo, estos pueden ser reconocidos como competencias laborales, transferibles a otros ámbitos, y pueden ser adquiridos por personas de otro sexo. Implican el manejo de tecnología adecuada, atención profesional de personas, conocimientos específicos, competencias de gestión; lo cual implica la inserción como actividad en el sector de los servicios o sector terciario de la economía.

Desde la perspectiva del empleo, el trabajo del cuidado es de baja calidad y mal remunerado; esto conlleva como consecuencia servicios de mala calidad. Las características comunes a los/as trabajadores/as del cuidado son:

- ▶ empleos de mala calidad,
- ▶ de tipo relacional, donde se entablan relaciones vinculares entre quienes dan y reciben el cuidado,
- ▶ la calificación y la formación no suele reconocerse ni remunerarse,
- ▶ en su mayoría quienes lo hacen son mujeres.

Ahora bien, ¿son todos/as los trabajadores/as del cuidado iguales? Definitivamente no, dado que existen diferencias y jerarquías entre los trabajadores y trabajadoras del cuidado, también en términos de remuneración, condiciones de trabajo y estatus. Es por ello que trabajar en jerarquizar a los trabajadores/as del cuidado, otorgando formación, certificación, registro abierto y digital, con un mapeo georreferenciado de prestaciones de servicios, es una política pública fundamental para lograr en el año 2030.

### Dimensión económica del cuidado

La economía del cuidado es definida por Corina Rodríguez Enríquez como el conjunto de actividades, bienes y servicios necesarios para la reproducción social y cotidiana de mujeres y varones, claramente, vinculada al desarrollo económico de los países y las relaciones sociales de género.

Reflexionar sobre la equidad en América latina es observar cómo los recursos naturales, el cuidado de las personas y las comunidades, que son base fundamental de la pirámide que sostiene la vida humana (Carrasco, 2009), son absolutamente no visibles para las economías, las cuentas nacionales, e incluso carecen de valor social de relevancia. Sobre los recursos naturales, la madre tierra y el ambiente nos referiremos más adelante.

En definitiva, el cuidado debe entenderse como pilar transversal de la protección social para Latinoamérica, teniendo en cuenta todas las dimensiones que lo conforman arriba mencionadas, y haciendo especial énfasis en los mecanismos de adelanto de la mujer, con la debida atención de no caer en la lógica de feminizar al cuidado, y de transversalizar un enfoque de género y de derechos humanos en todos los ciclos de vida.

Según la OIT (Organización Internacional del Trabajo), 647 millones de personas en edad de trabajar están fuera del mercado de trabajo por la imposibilidad de conciliar. En el año 2018, el 93% de las personas que quedaron fuera del mercado de trabajo

en el mundo fueron mujeres (es decir, 606 millones de mujeres), mientras que sólo el 7% de varones (es decir, 41 millones) permanecieron inactivos por la misma razón: el trabajo de cuidados no remunerado y las responsabilidades familiares. Lo que significa que **el aumento de la inversión en la economía del cuidado tiene el potencial de generar un total de 475 millones de empleos en el mundo.**

Es fundamental que la intervención del Estado no reproduzca los sesgos de género que ya existen en la sociedad, apuntando a quitar a la mujer como la única que puede brindar cuidados. Según un estudio hecho por la OIT, “el aumento de la inversión en la economía del cuidado tiene el potencial de generar un total de 475 millones de empleos, a saber, 117 millones de nuevos empleos adicionales por encima del escenario *statu quo* o 269 millones de nuevos empleos adicionales por encima de los empleos en 2015”.

En este sentido, la segunda dimensión del cuidado, la del trabajo, se interrelaciona con esta, dado que, si consideramos el cuidado como empleo que además cumple un rol social y tiene un valor económico, debe ser reconocido como tal, y el Estado debe brindar las herramientas de capacitación, regulación y profesionalización que se requieren para que las personas accedan al cuidado en las mejores condiciones posibles, y brindándoles a los y las cuidadoras la garantía de derechos que tienen otros sectores productivos.

*La conexión entre la pobreza de tiempo de las mujeres (como el principal obstáculo para el desarrollo del proyecto de los vínculos y el buen vivir) con el rol de los gobiernos locales es crucial para que podamos comenzar a retejer los vínculos en nuestros territorios y entramado social. ¿Cómo? Mediante políticas públicas de cuidado.*

### **Dimensión ambiental y comunitaria del cuidado**

Reflexionar sobre la dimensión ambiental del cuidado, antes del Covid-19, parecía algo muy lejano, casi utópico. Sin embargo, es sumamente necesario, en el marco actual, de crisis alimentaria con emergencia social y de género en nuestro país, a fin de fortalecer las economías sociales, locales, regionales en particular y el mercado interno en general. La pandemia y la crisis económica mundial son una oportunidad sin precedentes en esta dirección.

El concepto de Soberanía Alimentaria está vinculado directamente al “derecho de cada pueblo, comunidad y país a la alimentación y a la producción de alimentos seguros, nutritivos y culturalmente apropiados; así como a la capacidad de mantenerse a sí mismos y a sus sociedades”. La planificación urbana y estratégica de los gobiernos locales será clave para comenzar a definir qué zonas serán reservadas para la producción agroecológica a través de planes de ordenamiento territorial, zonas periurbanas, que integralmente deben ser acompañados por otras políticas complementarias, con el fin de lograr consumos de cercanía de la mano de comercio local y sustentable.

Actualmente, existen ejemplos de sistemas agroalimentarios y de comercialización a partir de la producción de alimentos de alto valor biológico y nutricional –producción agroecológica–, que promuevan la revitalización de nuevas actividades económicas justas y sostenibles en el largo plazo. La experiencia de la Unión de Trabajadores/as de la Tierra (UTT) con las Colonias Agroecológicas Integrales de Abastecimiento Urbano resulta ser un antecedente valioso y una estrategia potente a replicar. Y en el mismo sentido, ya se han presentado proyectos de ley a nivel nacional como en diversas provincias.

Esta dimensión tiene presente cómo es el acceso a la tierra en las zonas periurbanas, quiénes son propietarios/as de la

tierra, cómo se produce, qué tipo de comercialización de los alimentos existe, la forma en la que se consumen los alimentos en las ciudades, cómo es el acceso al agua potable, qué tipo de tratamiento de residuos, entre otros aspectos. Es decir, cómo se interrelaciona la ciudad con la tierra que la sustenta y alimenta.

Las ciudades en las que podamos habitar son ciudades que tengan en cuenta el cuidado en todas sus dimensiones. En ese sentido, la incorporación de la dimensión ambiental, de la soberanía alimentaria del cuidado y el sostén de la naturaleza tiene una doble vía de acceso al cuidado. Por un lado, lograr soberanía alimentaria y arraigo; y por otro, generar políticas y prácticas de separación de basura en origen, recolección y tratamiento de la misma.

La incorporación de esta dimensión dentro del entendimiento del “cuidado” implicará lo que llamaremos la “extensión o corrimiento de las fronteras del cuidado”. Entendemos la noción de frontera como una categoría, una metodología, así como también una apuesta política pues permite abordar problemáticas diversas sin aplanar su complejidad a la vez que genera nuevos desafíos. Esto es: pensar y pensarnos en los espacios intersticiales donde nada se fija ni cristaliza, donde las certezas se disuelven y nos obligan a elaborar respuestas tan contingentes como la realidad que nos interpela; así lo plantea Cebrelli en sus estudios de frontera.

Es aquí donde cabe aclarar que, así como en las tres dimensiones anteriores, existe una clara feminización del cuidado de personas, con informalidad económica, sueldos bajos y escasa profesionalización; cuando nos referimos a las tareas de recolección de la basura, y el tratamiento de la misma (es decir, una parte de la dimensión ambiental), encontramos alta masculinización, agremiación y mejor pago, aunque igualmente desjerarquizada.

*El aumento de la inversión en la economía del cuidado tiene el potencial de generar un total de 475 millones de empleos en el mundo.*



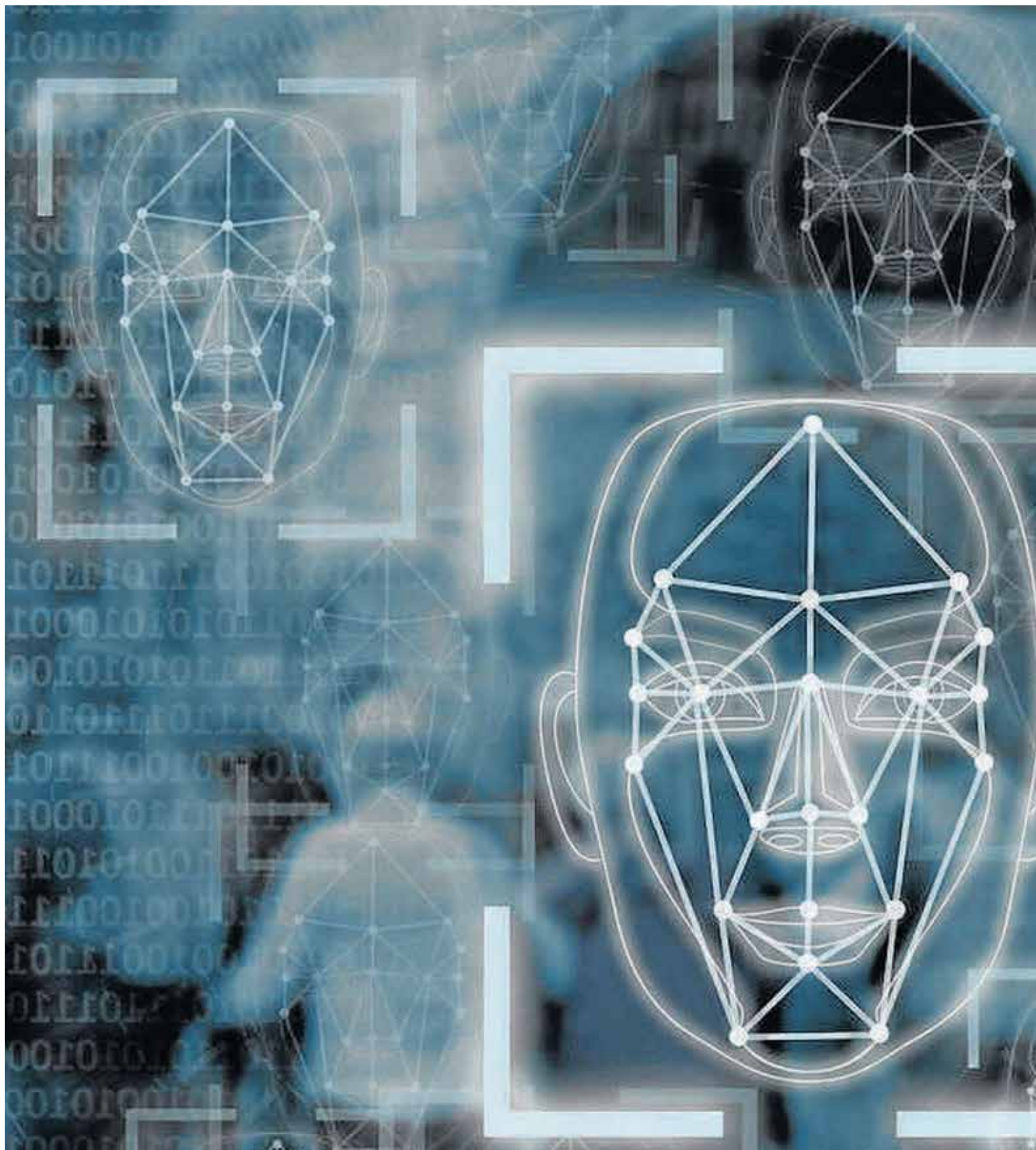


## Argentina, un país federal

¿Es posible lograr en la Argentina una política pública de cuidados que contenga todas las dimensiones y que se convierta efectivamente en un sistema federal? La respuesta es que es posible si y solo si, se pone énfasis en el ámbito local del desarrollo de la política, construyendo 24 sistemas de cuidados, 23 provinciales y uno de Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Con cimientos situados, en clave de arraigo, campesinos, rurales, indígenas, con foco en las ciudades y los gobiernos locales.

En palabras de Rico y Segovia (CEPAL, 2017), la gestión de servicios de cuidado en la ciudad no consiste solamente en administrar la oferta en función de las necesidades y demandas, sino también en promover el cambio hacia una nueva organización social y económica de la reproducción y la sostenibilidad humana. Un sistema de cuidados adecuado a las demandas de las ciudades de la región supone la ampliación y el mejoramiento de los servicios de cuidado existentes, considerando de manera prioritaria su ubicación más adecuada a la demanda y las necesidades en el territorio.

Las cuatro dimensiones del cuidado son fundamentales para promover ciudades del buen vivir, que dispongan de georreferenciación de los servicios de cuidado y de los espacios de cuidado, enseñanza y crianza, que sean de gestión pública, privada o comunitaria; distribución equitativa, sin reproducir sesgos de desigualdad y discriminación entre las diferentes zonas y barrios de las ciudades. Donde además se tenga en cuenta que el uso de las ciudades y el espacio público no es igual para varones que para mujeres o disidencias; que se contemplen así el transporte público, recorridos, horarios y servicios; donde haya profesionales del cuidado, cuidado de calidad, reconocimiento necesario a las miles de mujeres que en espacios comunitarios y populares cuidan sin pago ni formación; donde se diagrame el cuidado del hábitat, y la soberanía alimentaria. En otras palabras, las ciudades que queremos serán las ciudades que cuidan.



por **FERNANDO GABRIEL CAFFERATA**. *Candidato a Doctor y Mag. en Economía (UdeSA), MPA (Harvard). Director Ejecutivo CELIV-UNTREF, Investigador CEDH-UdeSA, Profesor Adjunto UBA.*

por **NATALIA DOS SANTOS CLARO**. *Candidata a Doctora Cs. Sociales (UBA). Mag. Relaciones Internacionales (Barcelona, UdeSA). Especialista en Seguridad (UBA). Profesora IUSE.*



# CIUDADES INTELIGENTES HOY: ¿CÓMO LA TECNOLOGÍA PUEDE HACER CIUDADES MÁS SEGURAS EN LATINOAMÉRICA?

ESTE ARTÍCULO ABORDA LA POLÍTICA DE SEGURIDAD CIUDADANA TOMANDO A LA CIUDAD COMO NÚCLEO DE GESTIÓN. EN UN CONTEXTO EN EL CUAL LA PANDEMIA ACELERÓ EL USO DE DATOS MASIVOS, LA ANALÍTICA, LOS ALGORITMOS, LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y SUS DERIVACIONES TECNOLÓGICAS EN MATERIA DE SEGURIDAD, LOS AUTORES ADVIERTEN SOBRE LAS DESIGUALDADES REGIONALES QUE SE TRASLADAN A ESTE CAMPO Y LOS IMPACTOS QUE PODRÍA IMPLICAR EN CUESTIÓN DE DERECHOS.



## Introducción

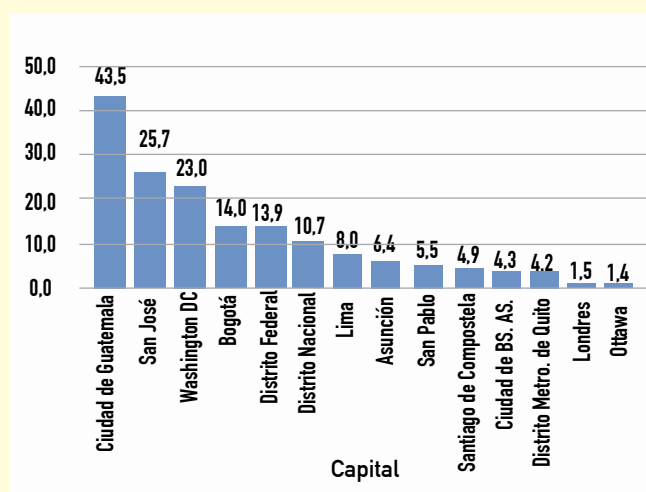
Las ciudades son el núcleo del futuro porque son las protagonistas de una explosión sociodemográfica y económica: 1,3 millón de personas se mudan a ciudades cada semana, 600 grandes áreas urbanas ya representan el 60% del PIB mundial y el 80% del crecimiento económico futuro en las regiones en desarrollo ocurrirá solo en las ciudades (ONU, 2016; Foro Económico Mundial, 2016). A estas complejidades debemos adicionar que, en Latinoamérica, el 80% de la población vive en ciudades donde la incidencia de la pobreza ronda el 28% (Banco Mundial, 2005). La “ciudad” es el núcleo de gestión en la política de seguridad ciudadana. Por un lado, es donde existe la mayor *probabilidad de convergencia en tiempo y espacio de un objetivo “apetecible” y un ofensor motivado, en ausencia de un guardián capaz*. Por otro lado, en los últimos veinte años, la importancia social, política y mediática del delito se circunscribe prácticamente a los contextos urbanos. Es por ello que hoy, en las ciudades, se define la política y la práctica de la seguridad ciudadana (Muggah, 2016).

## La seguridad: un desafío para las ciudades latinoamericanas

Los aspectos mencionados generan desafíos crecientes en materia de seguridad en Latinoamérica, ya que los altos niveles de delitos se han incrementado, la criminalidad simple se ha concentrado en ciertos segmentos callejeros, la criminalidad organizada se ha complejizado, hay crecientes niveles de sensación de inseguridad subjetiva y se han incrementado los riesgos de ataques terroristas.

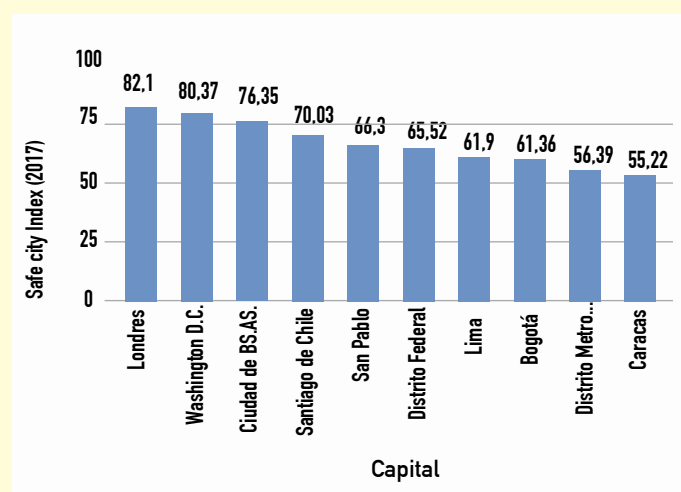
El estado de situación es complejo, ya que América latina concentra el 8% de la población mundial pero el 30% de los homicidios (Jaitman *et al.*, 2017). Muchas ciudades de la región presentan niveles de violencia homicida similares a una epidemia (superiores a 10 cada 100.000 personas). Al igual que en el aspecto económico, las enormes desigualdades regionales también se trasladan al campo de la seguridad. La Ciudad de Guatemala o Caracas tienen tasas homicidas similares a regiones en conflicto bélico del Medio Oriente, mientras que la ciudad de Buenos Aires o Santiago de Chile presentan tasas “europeas”. Indagando índices multidimensionales de seguridad, las ciudades latinoamericanas también presentan otros problemas. Por ejemplo, en el índice de “Ciudad Segura”, que toma en cuenta la seguridad digital, seguridad de la salud, seguridad de la infraestructura en adición a la seguridad personal, las ciudades latinoamericanas, con excepciones, están rezagadas respecto del promedio mundial (*The Economist*).

Gráfico 1. Tasa de homicidios cada 100 mil hab. (Ciudades Capitales)



Fuente: Elaboración propia en base Homicide Monitor de Instituto Igarapé y Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública

Gráfico 2: Índice de Ciudad Segura



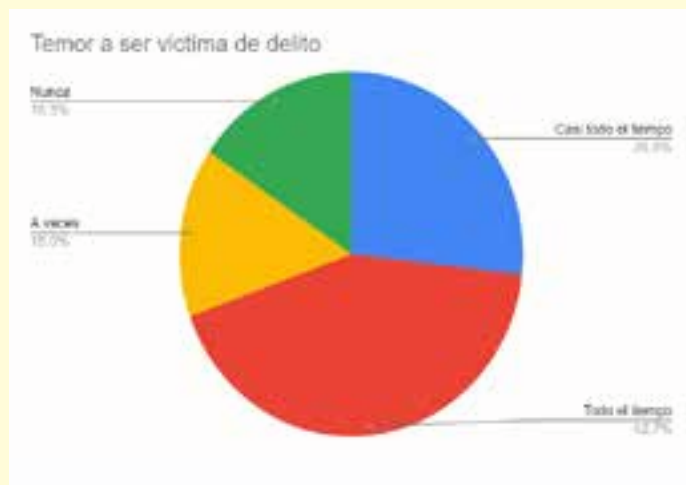
Fuente: Elaboración propia en base a The Economist, 2017.

Existen problemas también en términos de inseguridad subjetiva, ya que el 70% de los ciudadanos tiene temor a ser víctimas de delito constantemente (Banco Interamericano de Desarrollo, Barómetro de las Américas, 2017). Asimismo, el 56% de los habitantes de las ciudades de Latinoamérica se siente inseguro en la mayoría de los barrios, el 40% considera que el delito es el problema más acuciante de las sociedades latinoamericanas y el 66% piensa que combatir el delito debe ser prioridad de gobierno.

La disponibilidad de recursos no parece ser el principal problema en las cuestiones de seguridad, ya que en la última década la región ha aumentado significativamente su gasto en seguridad y justicia, a pesar de los magros resultados. **De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (2018), en promedio la región invierte 5,4% de su gasto presupuestario total en temas de seguridad, casi el doble que los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Dentro de este gasto, la mayor parte se destina a las fuerzas policiales.**

Por ende, pareciera que debería gastarse mejor y no más en cuestiones de seguridad (BID, 2018). En ese sentido, la tecnología aplicada a la seguridad en las ciudades, en el modelo de “ciudades seguras” como estrategia de anticipación, disuasión y prevención del delito, permitiría focalizarse en lo más complejo del problema delictual y basar la política en evidencia.

Gráfico 3: Temor a ser víctima de delito (BID-Barómetro de las Américas) 2017



Fuente: Elaboración propia en base a BID-Barómetro de las Américas.



## El paradigma de “ciudad inteligente”

Las “ciudades inteligentes” agregan las ventajas de lo digital a los sistemas urbanos existentes para “hacer más con menos” (Instituto Global de McKinsey, 2018). En ese sentido, las ciudades inteligentes permitirían resolver problemas públicos de forma más eficiente y eficaz, dada una dotación de recursos, lo que permitiría lograr una mejor calidad de vida de los ciudadanos. Es importante destacar que el concepto “ciudad inteligente” no es solamente analítico, sino que también es aplicado. Una *smart-city* significa cosas distintas para las distintas ciudades y para los diversos líderes gubernamentales encargados de llevarlas adelante: las “ciudades inteligentes” operativamente son, en gran medida, “lo que se hace” (Graham, 2016). Combinar la definición analítica con la conceptual potencia la capacidad de los dispositivos y datos para ayudar a una ciudad y su gente a enfrentar desafíos únicos de cada lugar. En consecuencia, un buen parámetro para medir la “inteligencia” de una ciudad es la eficacia con la que puede anticipar y resolver problemas antes de que ocurran, así como la rapidez con la que puede movilizar recursos para arreglar lo que sale mal (Goldsmith, 2016).

Las ciudades inteligentes presentan una serie de tendencias comunes en materia de inversión. Estas permiten conectar aplicaciones y contar con información en tiempo real sobre el desarrollo de eventos, para que tomadores de decisiones y ciudadanos puedan responder de modo rápido y costo-efectivo a los mismos. Dichas tendencias de inversión son cuatro (Molinari, 2017):

- ▶ Sensores de red.
- ▶ Comunicaciones de máquina a máquina (Internet de las cosas -IoT-).
- ▶ Uso de analítica de datos (Analytics).
- ▶ Implementación en tiempo real.

Este conjunto de tecnologías se denomina base tecnológica que, a grandes rasgos, implica tres capas: sensores, comunicaciones y datos (McKinsey 2018). En otras palabras, se refiere a una masa crítica de sistemas, sensores, teléfonos inteligentes y otros elementos conectados por redes de comunicación de alta velocidad, así como portales de datos abiertos (McKinsey 2018).

Las ciudades de América latina se encuentran algo rezagadas respecto de las ciudades de Europa, América del Norte, China y el este de Asia en lo referido a las bases tecnológicas (McKinsey 2018). Comparativamente, el nivel de desarrollo de las mismas está más cercano a África. Esta base tecnológica es fundamental porque permite el desarrollo de aplicaciones que maximicen el uso de datos para ser procesados en información útil. En otras palabras, la base tecnológica es clave para el desarrollo de una *smart-city*. Junto con la existencia de esta base, también es necesaria la “adopción pública”, el uso masivo de las aplicaciones por parte de los ciudadanos, para que una ciudad inteligente lo sea realmente (McKinsey 2018).

## De la “ciudad inteligente” a la “ciudad segura”

La “ciudad inteligente” en torno a la seguridad es una “ciudad segura” (*safe-city*). La aplicación de “soluciones inteligentes” a los problemas de seguridad implica, en gran medida, acciones que permiten agilizar la toma de decisiones para implementar soluciones eficaces en la prevención y el control del delito, que se apoyan en datos, analítica e inteligencia artificial. La disponibilidad de enormes cantidades de información, el aumento masivo de la capacidad computacional, el 5G y los avances en el aprendizaje automático e inteligencia artificial permiten analizar cantidades de datos impensables para identificar las correlaciones y causas subyacentes en torno a variables clave para la seguridad, tales como el crimen, los accidentes y hechos terroristas. Esta convergencia de factores permite asimismo identificar patrones no aleatorios, e incluso predecibles, en torno a estos fenómenos (Muggah, 2018).

Las principales tendencias en materia de ciudades seguras pueden sintetizarse en cuatro puntos (Muggah, 2018):

- ▶ Inversión en nuevas tecnologías para mejorar la seguridad urbana.
- ▶ Mejoramiento en la recopilación de inteligencia criminal.
- ▶ Fortalecimiento de la vigilancia policial y el acercamiento a la comunidad.
- ▶ Diseño de un ambiente urbano que permita mitigar riesgos.





Estas tendencias, útiles a la política de seguridad ciudadana en grandes metrópolis, que se aplican al proceso de prevención y operación contra el delito, también generan sinergias positivas para la investigación judicial posterior, para cuestiones de respuesta a emergencias y protección civil. Específicamente, dentro de estas tendencias, se pueden distinguir distintos tipos de tecnologías para anticipar y resolver problemas (criminal, judicial, emergencias, etc.) antes de que ocurran, cuyas características principales son: la predicción y el cálculo de riesgos, el uso de grandes volúmenes de datos históricos (*big-data*), un mecanismo de cálculo para la predicción (los famosos algoritmos) y un método de actualización de los datos para mejorar el cálculo predictivo (aprendizaje automático o en redes neuronales en profundidad).

Uno de estos tipos de tecnología es el mapeo de delitos aplicado en tiempo real. Al viejo mapa delictual se le suma el uso de tecnología para mapear y analizar los hechos y sus patrones de ocurrencia en el momento que van sucediendo. Esta herramienta permite hacer un despliegue de la dotación, patrullas y elementos de apoyo de un modo más eficiente y eficaz para la prevención de delitos. Asimismo, esta tecnología permite hacer uso de técnicas de policiamiento predictivo en la operación, lo cual implica la utilización de grandes volúmenes de datos y analítica para realizar predicciones estadísticas de posibles objetivos de intervención policial, la identificación de posibles delincuentes y víctimas (Perry *et. al.*, 2013).

Estas tecnologías pueden aplicarse también para prevenir accidentes de diverso tipo. Un uso específico ha sido la aplicación a inspecciones de edificios para detectar posibles incendios, ascensores rotos, intoxicaciones con monóxido de carbono y problemas eléctricos; todo ello a partir de datos administrativos de inspecciones anteriores, infracciones, año de construcción, calidad de materiales, etc. (Crawford and Goldsmith, 2014).

Otra tecnología para prevención y operación es aquella que utiliza el vector de datos estadísticos y lo combina con el uso de imágenes visuales para detectar anomalías, denominada “monitoreo inteligente”. Esto incluye cuestiones tales como el reconocimiento facial, televisores inteligentes de circuito cerrado y LPR –reconocimiento de patentes– (McKinsey, 2018). Finalmente, la última en esta serie de tecnologías predictivas es aquella destinada a dar alertas tempranas, principalmente aplicada a desastres naturales tales como terremotos, huracanes, inundaciones e incendios. Un ejemplo es el sistema antisismo de la Ciudad de México.

El conjunto de tecnologías que sirven para movilizar recursos para solucionar problemas relativos a la seguridad se caracteriza por el uso de sensores (audio, imagen, olores, temperatura, presión, polución, etc.) y datos en tiempo real de las variables de interés para mejorar la operación y solucionar el problema. Un ejemplo de esta tecnología es la optimización de la respuesta de emergencia. Con analítica de datos sobre severidad del problema, el tránsito, la disponibilidad y despliegue de unidades, se optimiza el procesamiento de las llamadas de respuesta de emergencia y la llegada de las operaciones de campo (McKinsey, 2018). Otro caso de tecnología que cumple esta función es el de la detección de disparos. Por medio de sensores de sonido detecta, localiza y alerta en tiempo real a las agencias policiales cuando se registran disparos. Esta tecnología de vigilancia acústica, si bien poco implementada, promete mejorar sensiblemente la movilización de recursos policiales en zonas conflictivas (McKinsey, 2018).

El tercer tipo de tecnología que podemos englobar en la mejora de las operaciones es aquella destinada a la gestión de multitudes a fin de monitorear y dirigir multitudes para garantizar la seguridad. Finalmente, en este conjunto de tecnologías, podemos agrupar las cámaras usadas en el cuerpo por parte de los agentes de policías. Estas permiten la grabación de audio, video o fotografía para registrar incidentes y operaciones policiales (McKinsey, 2018).

Además de las mejoras respecto del rol del Estado ya mencionadas, existe un crecimiento de aplicaciones privadas personales que favorecen la seguridad de los ciudadanos, en el contexto de “ciudades seguras”. Han surgido dispositivos portátiles de cuidado personal, detectores de accidentes automovilísticos y sistemas de alerta de caídas, que pueden transmitir la ubicación



y datos de voz. También hay sistemas de seguridad para el hogar, que los monitorean de modo inteligente y alertan a los usuarios o servicios de respuesta de emergencia, frente a las actividades que los algoritmos detectan como inusuales (McKinsey, 2018). Es importante mencionar que, en adición a la tecnología, hay técnicas específicas de gestión de la seguridad que potencian los resultados, tales como el policiamiento de “puntos-calientes” y “orientado a problemas”, que ven amplificada su efectividad por medio de estas tecnologías. Los grandes volúmenes de información, que van convergiendo en centros de fusión de información múltiple, permiten mejorar el policiamiento “guiado por inteligencia criminal” (*intelligence led-policing*). Por un lado, el trabajo de los analistas se ve mejorado cuando todo el cúmulo de información se va ejecutando bajo redes neuronales “profundas” en la nube y con herramientas de aprendizaje automático que permiten pronosticar el delito. Por otro, esta información permite indicar los lugares a patrullar en los mismos dispositivos móviles de los agentes de calle, maximizando la eficacia del patrullaje (Muggah, 2018).

Las tecnologías que más se encuentran en aplicación, escaladas en varios países, son los sistemas de alerta temprana de desastres y las de gestión de multitudes. En menor medida se encuentran aquellas de mapeo en tiempo real del delito y las cámaras usadas en el cuerpo por agentes de la policía (McKinsey, 2018).

**La pandemia ha acelerado el proceso de adopción de estas tecnologías, dada la naturaleza de la crisis. La generación, análisis y procesamiento de datos precisos en tiempo real para monitorear, anticipar e influir ante la propagación de la enfermedad fue un factor fundamental. Varios países han adoptado el uso de datos de teléfonos celulares para alertas, aplicaciones para testear síntomas, reconocimiento facial de posibles enfermos, monitoreo vía Bluetooth o GPS para contagiados, seguimiento de cuarentenas o detección de contactos con casos positivos recientes. Asimismo, se han utilizado sensores, cámaras y algoritmos para medir el distanciamiento social con imágenes y para encontrar lugares públicos sin distanciamiento.**

Podemos mencionar como ejemplo a Corea del Sur, que ha potenciado su infraestructura de *smart-city* para hacer testeos, rastreo de contactos, brazaletes para quienes rompen la cuarentena, imágenes de CCTV e infrarrojas para síntomas, datos de transacciones de tarjetas de crédito, información de viaje y datos de ubicación para controlar a pacientes en cuarentena y enfermos (Holmes, 2020). Singapur ha ido un paso más lejos, con planes de implementar un dispositivo personal como una pulsera, colgante o llavero (*wearable*, en la jerga), para seguir a sus habitantes y evitar focos de contagio.

*De acuerdo al Banco Interamericano de Desarrollo (2018), en promedio la región invierte 5,4% de su gasto presupuestario total en temas de seguridad, casi el doble que los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Dentro de este gasto, la mayor parte se destina a las fuerzas policiales.*

## Resultados y riesgos de una “ciudad segura”

El impacto de estas tecnologías debe ser estudiado cuidadosamente, no sólo por los resultados en términos objetivos y subjetivos en las políticas públicas de interés, sino también por el impacto colateral en los derechos individuales, la igualdad ante la ley, la privacidad y la equidad en la provisión de bienes y servicios públicos por parte del Estado.

Respecto de los impactos en la mejora de la seguridad, existe evidencia empírica sobre la capacidad de las “ciudades seguras” de reducir los tiempos de respuesta inmediata ante incidentes/accidentes entre un 20% y un 30%, disminuir los sucesos criminales entre un 30% y un 40%, y finalmente, bajar las fatalidades entre un 8% y un 10% (McKinsey, 2018). En síntesis, hay ganancias sustanciales en la efectividad para reducir el delito y salvar vidas, así como en la mejora de la eficiencia en materia de labor policial y de emergencias, aplicables a la región latinoamericana en particular. Respecto del impacto beneficioso de las “ciudades seguras” en la gestión de la pandemia, por el momento sólo se registra evidencia anecdótica.

En relación a los impactos en los derechos individuales (civiles, humanos, políticos, etc.) y la provisión de bienes públicos, debemos mencionar que la “ciudad segura” trae inconvenientes. **Sin una adecuada supervisión y entendimiento, las tecnolo-**

**gías mencionadas pueden generar problemas tales como la sobrevigilancia de personas o grupos sociales específicos, la vulneración al principio de inocencia y la estigmatización (Hvistendahl, 2016). Por ende, para garantizarse el debido respeto al Estado de Derecho en el uso de estas tecnologías, hay que interpretar y supervisar exhaustivamente los datos, algoritmos y resultados de los modelos.**

Esto implica diferenciar entre probabilidades y certezas, así como reconocer los posibles sesgos que los humanos impregnamos a los desarrollos.

Que algunas áreas de la ciudad tengan mayores riesgos de sufrir delitos, accidentes o tener infectados no implica certeza; por ende, no deberían considerarse zonas problemáticas en sí mismas y ser estigmatizadas. Del mismo modo, que algunas personas tengan mayores chances de cometer un delito no los hace culpables a priori. Por otro lado, los modelos de predicción del crimen (para lugares, personas o conductas) utilizan principalmente las estadísticas vigentes al momento. Dichos bancos de datos podrían reflejar prejuicios actuales de la fuente que los colecta, por ejemplo, en la seguridad, del sistema de justicia criminal. Asimismo, los algoritmos son diseñados por personas, que también tienen sesgos y pueden incidir sobre los modelos que construyen, por ende, sus resultados y predicciones.

El uso de datos masivos, la analítica, los algoritmos, la inteligencia artificial, como todas sus derivaciones y aplicaciones tecnológicas en materia de seguridad (ciudadana o biológica), han llegado para quedarse y la pandemia ha acelerado el proceso de adopción por parte de los gobiernos y la aceptación por parte de las sociedades. Si antes del Covid-19 era importante comenzar a discutir el desarrollo de las tecnologías de seguridad y su proceso de implementación, la pandemia ha acelerado la necesidad, para garantizar el adecuado respeto de las libertades y derechos, así como la provisión equitativa de bienes públicos. Es imperioso revisar cómo se conjuga la necesidad de resultados en materia de política pública de seguridad con la rendición de cuentas de gobiernos y empresas frente a las mismas.

Entre las discusiones más relevantes para dar están aquellas sobre el software que se utilizará (de código abierto o propietario), los algoritmos y su generación, la confiabilidad de los repositorios de información (utilizados para alimentar las predicciones) y la inclusión de auditores independientes para evitar sesgos de cualquier tipo. La sociedad civil, los organismos de derechos humanos y civiles, los científicos y las universidades tienen, en estos puntos, un rol fundamental que cumplir.





ESTE ARTÍCULO REFLEXIONA SOBRE LOS DESAFÍOS DE LAS CIUDADES EN RELACIÓN A SU FINANCIAMIENTO. PONE SOBRE LA MESA LA IMPORTANCIA DE LA BANCA PÚBLICA NACIONAL, INCLUYENDO EL BANCO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, PARA FINANCIAR LAS OBRAS DE INFRAESTRUCTURA PENDIENTES, UN PROGRAMA ESTRATÉGICO DE VIVIENDA PARA LAS CLASES POPULARES Y MEDIAS DE LA CIUDAD, Y UN PLAN DE RECUPERACIÓN ECONÓMICA EN LOS AÑOS POSTERIORES A LA PANDEMIA.

# LA BANCA PÚBLICA COMO HERRAMIENTA PARA EL DESARROLLO URBANO

por **DELFINA ROSSI**. Economista. Mg. en Economía y en Políticas Públicas. Doctoranda en Ciencias Políticas (UTDT). Directora del Banco Ciudad (Frente de Todos). Docente UNDAV. Exdirectora del Banco Nación. Fundadora y secretaria general de Buenos Aires 3D.

por **ARIEL MAIDANA**. Político (UBA). Asesor del Directorio en el Banco Ciudad. Docente. Maestrando en Desarrollo Territorial y Urbano (UNQ-UNDAV). Integrante de Buenos Aires 3D.





**L**a pandemia de Covid-19 ha puesto en evidencia las desigualdades, el déficit habitacional y el uso intensivo de servicios esenciales en nuestras ciudades (conectividad, transporte, agua, servicios de salud, etc.). El presente artículo sitúa la necesidad de pensar los nuevos desafíos de las ciudades a partir de su financiamiento. Encontramos algunos casos exitosos de financiamiento regional de la CAF, el BID y el Banco Mundial orientados al desarrollo local. A su vez, exploramos la necesidad de que ciudades y Estados profundicen en el uso de instrumentos nacionales y subnacionales, como la banca pública, para encontrar mayor independencia a la hora de financiar proyectos.

## El virus no frena la urbanización

Naciones Unidas calcula que hoy la mitad de la población mundial vive en ciudades. Antes de la pandemia, el Banco Mundial estimaba que este proceso de urbanización se acentuaría y que la población urbana representaría en el 2050 el 70%. Algunos informes empiezan a teorizar sobre la posibilidad de des-urbanización: los mayores contagios de coronavirus en zonas con alta densidad, sumado al avance del teletrabajo, la tecnología y los servicios de logística, permiten imaginar una cotidianeidad con menores niveles de movilidad.

Sin embargo, aún no tenemos certezas de cómo ni a qué velocidad se realizarán esos cambios. A priori, parece posible sólo una des-urbanización elitista, que les permita salir de las ciudades a sectores privilegiados con trabajos *white collar* de alta productividad. De hecho, sumado a que la crisis económica mundial generada por la pandemia nos deja con mayores niveles de concentración económica, más desigualdad y pobreza, parece que las ciudades seguirán siendo la única opción para gran parte de las crecientes clases populares.

Este año 2020 deja dos grandes aprendizajes: 1) las ciudades deberían ser resilientes a las pandemias, y 2) la vida urbana necesita planificación y organización en el uso intensivo de servicios y espacios públicos. Estos desafíos requieren un nuevo enfoque teórico y político sobre las ciudades, que incorpore la tecnología como vector de solución de conflictos (*smart cities*), pero también inversiones específicas. En otras palabras, si pensamos en ciudades de 15 minutos, donde podemos organizarnos en barrios para llegar caminando a realizar todas nuestras actividades cotidianas, vamos a tener que adaptar nuestro entorno a esta realidad, y eso requiere de financiamiento.

Ahora bien, la desigualdad no es solo intra ciudades, sino también entre las mismas. Así, el reto es aún mayor para las metrópolis del sur global, las cuales carecen de los recursos para dar el salto cualitativo que necesitan en términos de infraestructura, servicios públicos, transporte, vivienda y telecomunicaciones. En la Argentina, según el censo nacional de 2010, el 92% de la población vive en ciudades, lo que implica que nuestro país ya ha experimentado un fuerte proceso de urbanización en décadas pasadas. Una urbanización que ocurrió en gran medida de manera no planificada, desordenada y sin garantizar las condiciones apropiadas.

Y es que hablar de urbanización implica hablar de pobreza, de exclusión, de segregación. Las ciudades con mayor y mejor planificación desarrollan las políticas adecuadas para dar respuestas habitacionales, de transporte, de seguridad, de acceso a



servicios esenciales (agua, energía y comunicaciones) a la mayor parte de su población, independientemente de sus ingresos, garantizando así mínimos de bienestar social y *decommodificando* derechos. Es decir, el rol de las ciudades puede ser clave en la reducción de la pobreza estructural si no expulsa a la población a áreas más relegadas.

En este sentido, la Agenda 2030 de Naciones Unidas define como meta asociada al objetivo de Ciudades y Comunidades Sostenibles el “*asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales*” (Naciones Unidas, 2015). Para lograrlo, se espera que los gobiernos municipales actúen preservando la identidad cultural y el ambiente, promoviendo el acceso a la vivienda y servicios básicos a todas las personas, incluyendo sistemas de transporte público, generando capacidad de absorción de desastres naturales, gestionando los espacios verdes y reduciendo los impactos negativos de la contaminación.

**La pandemia de Covid-19 puso en evidencia la importancia de las capacidades de los gobiernos locales para organizar las cuarentenas, el cumplimiento del aislamiento, el comercio de cercanía, los operativos de detección de contagio y los centros de aislamiento. Hoy no hay dudas de la importancia de los gobiernos locales. Pero la única manera de lograr ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles (como indica la ONU), es mejorando también las capacidades de inversión y planeamiento estratégico de las mismas.**

Según el último censo, el 32% de la población argentina se concentra en el Área Metropolitana de Buenos Aires, lo que explica que haya sido el principal foco de contagio del Covid-19. En este contexto, la coordinación entre el Estado nacional, la ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires ha sido central para organizar la cuarentena. Es evidente entonces que la reconstrucción económica debe hacerse de manera coordinada y planificada entre las distintas jurisdicciones. Ahora bien, la CABA tiene capacidad de financiarse y de financiar proyectos estratégicos. **La disyuntiva estará entre si se ponen recursos para perpetuar las desigualdades y proteger a los mismos de siempre, o se utilizará la oportunidad para abordar los desafíos previamente expuestos. Es aquí donde creemos que la banca pública en su conjunto (Banco Ciudad, Banco Provincia, Banco Nación, BICE y la regulación del BCRA) puede ser clave para apalancar los eslabones de la reconstrucción económica con inclusión social.**

## ¿Cómo se financian las ciudades?

Los gobiernos locales tienen diversas fuentes de financiamiento, que a continuación veremos en detalle:

### Tarifas, tasas o impuestos

El cobro de las tarifas por la provisión de servicios públicos apenas alcanza a cubrir en promedio el 40% de los costos de proveer el servicio, particularmente con fuerte incidencia en el agua, sanidad (salud), residuos y transporte urbano. Ni siquiera en economías desarrolladas, sectores como el transporte urbano de pasajeros alcanza tarifas de recupero total de costos.

### Subsidios y/o transferencias directas de los Estados nacional o provincial

En general este tipo de asistencia se asocia a alguna catástrofe, si bien no se circunscribe exclusivamente a este tipo de eventos. Presenta como característica principal morigerar y absorber los efectos de un hecho extraordinario.

### Plusvalía predial

Se define como la captación de plusvalía al impuesto que grava el incremento del valor de un terreno o propiedad, en función de la sobrevaluación que obtienen como consecuencia de la inversión municipal. Algunas ciudades han podido armar esquemas de monetización de los futuros aumentos del valor de los inmuebles como consecuencia de importantes inversiones en renovación urbana, movilidad y modernización de los servicios públicos. Un ejemplo práctico y con resultados exitosos fue el de la ciudad de Río de Janeiro, que financió parte de su renovación portuaria de Porto Maravilha en el año 2009 a través de la emisión de certificados bursátiles, denominados CEPACs, que capturaban el aumento del valor de los inmuebles.

No obstante, para que esquemas de este tipo puedan funcionar es indispensable contar con sistemas actualizados y modernos de catastro predial, y al mismo tiempo, con una gestión eficiente de cobro, mediante incentivos que promuevan el cumplimiento de dicha regulación. En comparación, a nivel regional se recauda en el impuesto inmobiliario, seis veces menos que en los países de la OCDE.

### Fondo de terceros - Instituciones financieras y asociaciones público-privadas

Para estar en condiciones de acceder de manera independiente y sin garantías de los Estados soberanos, a los mercados

financieros, es preciso contar con cierta calidad crediticia mínima requerida por el mercado y, a la vez, ser sujeto de crédito. Las ciudades intermedias tienen –en general– una calificación crediticia que oscila entre B+ y BBB-. En la mayoría de los mercados financieros de la región, estos *ratings* no resultan suficientes para obtener un crédito a largo plazo. De igual forma, funcionan los mercados de iniciativa privada (asociaciones público-privadas). Sería necesario, en esos casos también, recurrir a la garantía del gobierno nacional para que cubra los riesgos de un eventual incumplimiento en los pagos.

Sobre las asociaciones público-privadas podemos destacar el caso de la ciudad de Rosario. Esta ha logrado, en los últimos quince años, la recuperación urbana de la costa del río Paraná a través de una nueva reglamentación municipal que modificó el uso de los suelos de la Avenida Costanera, donde ahora conviven áreas residenciales, comerciales y de espacio público. Dichas reformas provocaron un importante aumento del valor de la cotización de dichos terrenos y propiedades. Esta plusvalía fue compartida entre los propietarios de dichos predios y la propia municipalidad, vía la firma de contratos de concesión a largo plazo. En los citados convenios se establecen obligaciones del sector privado en la provisión de infraestructura urbana y, como contraprestación, el derecho del sector público local a percibir una retribución a cambio de la explotación comercial de los predios.



## La Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La CABA dispone de un presupuesto equiparable a muchas ciudades de economías avanzadas; de hecho, el ejecutado en 2018 fue de 252.000 millones de pesos (6.461 millones de dólares a diciembre 2018). Para tener una idea, el presupuesto de la ciudad de Barcelona del mismo año fue de 2.400 millones de dólares y para compararla con una ciudad-estado, el presupuesto de Washington - Distrito de Columbia, fue de 7.600 millones de dólares en el mismo año. Si bien las tres ciudades nombradas son disímiles entre sí (en términos de población, personas que transitan a diario, turismo, área metropolitana, dimensión geográfica, competencias), estos simples números ponen en evidencia la capacidad que tiene la CABA de poder garantizar derechos a la totalidad de sus habitantes.

Las fuentes de financiamiento de la CABA son diversas. Entre ellas encontramos la recaudación de impuestos, tasas, multas, etc., pero también recursos provenientes de la venta de bienes y servicios de la ciudad. Asimismo, existen recursos con afectación específica, y transferencias de otros gobiernos o privados para un destino determinado. Y finalmente, el financiamiento, que podemos diferenciar entre interno y externo: el primero toma la forma de títulos de deuda y préstamos realizados en el mercado interno, y el segundo está constituido por créditos otorgados por los gobiernos de otros países, organismos internacionales y bancos o entidades financieras del sector externo. En los últimos 13 años la deuda pública de la ciudad de Buenos Aires ha crecido significativamente, y si bien se han hecho algunas importantes obras de infraestructura (como el Paseo del Bajo), los y las habitantes siguen padeciendo un sistema de transporte público deficiente, la falta de espacios verdes, de vacantes en las escuelas públicas y serios problemas de vivienda. Muchas de estas cuestiones se han hecho aún más evidentes y dramáticas en el marco de la pandemia.

Analicemos un poco más en detalle estos déficits, ya que la cuestión de la vivienda esconde en realidad los serios problemas de pobreza y desigualdad que se generan en la CABA. La falta de políticas de control de los precios de alquileres, construcción de vivienda pública e integración de los barrios periféricos hace que hoy se siga hablando de cuestiones esenciales como el acceso al agua potable o los peligros de vivir al lado de zonas contaminadas como el Riachuelo. Y es que, además, los barrios más pobres han crecido de manera sostenida en los últimos años. Tal como se expone en el cuadro siguiente, podemos cuantificar cómo han aumentado los porcentajes de población, hogares y viviendas habitadas en villas de emergencia, en un 83% en términos de población desde el 2006, conformada principalmente por niñas, niños y adolescentes.

**Tabla 1.** Porcentaje de viviendas habitadas, hogares y población en villas de emergencia sobre el total de la ciudad. Ciudad de Buenos Aires. Años 2006/2018

AÑO	VIVIENDAS	HOGARES	POBLACIÓN
2006	2,3	2,7	4,1
2007	2,4	2,4	4,1
2008	2,4	2,4	4,5
2009	2,6	2,	4,5
2010	3,3	3,3	5,5
2011	3,3	3,3	5,7
2012	3,8	3,9	6,3
2013	4,2	4,2	6,8
2014	4,0	4,0	6,6
2015	4,1	4,0	6,5
2016	4,0	4,1	7,2
2017	4,0	4,0	7,6
2018	4,0	4,0	7,6
2019	4,0	4,0	7,2
Crecimiento	73,91%	46,12%	83,25%

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Economía y Finanzas GCBA). EAH 2006/2019.

A pesar del financiamiento externo y del gran presupuesto de la CABA, sigue habiendo pobreza por ingresos y estructural en la capital de la Argentina. Si bien es esperable que la deuda se tome con fines específicos, lo que preocupa es cómo el pago de intereses crece a expensas del presupuesto para fines sociales. Y particularmente, es preocupante cómo ha caído la participación de gastos sociales en los presupuestos entre 2005 y 2020: en el 2005, 64,23% del presupuesto se destinaba al gasto social, mientras que en el 2020 solo se destina el 50,40%. A su vez, dentro de Gasto Social, la suma de las erogaciones con destino a Vivienda, Educación, Agua Potable y Salud caen en su participación mientras que Trabajo y Promoción y Acción Social aumentan su peso sobre el total en el mismo período. Obviamente, estas partidas presupuestarias fueron afectadas por la emergencia económica en el marco de la pandemia; sin embargo, revelan las prioridades del gobierno local.

Claramente la política de inclusión no depende exclusivamente de los gobiernos locales, y es indispensable pensar en acciones conjuntas con el gobierno nacional para garantizarle a la población la capacidad de disponer de un trabajo digno y de poder prosperar. Es decir, sin una macroeconomía ordenada y una economía creciendo no se puede pensar en soluciones estructurales. Pero al mismo tiempo es fundamental que los gobiernos locales construyan ciudades que busquen dar respuestas a las necesidades de las familias, garantizando elementos centrales del Estado del bienestar: educación, salud y vivienda.

*La disyuntiva estará entre si se ponen recursos para perpetuar las desigualdades y proteger a los mismos de siempre, o se utilizará la oportunidad para abordar los desafíos previamente expuestos. Es aquí donde creemos que la banca pública en su conjunto (Banco Ciudad, Banco Provincia, Banco Nación, BICE y la regulación del BCRA) puede ser clave para apalancar los eslabones de la reconstrucción económica con inclusión social.*



## La banca pública

En este camino de financiar una ciudad más inclusiva, justa y desarrollada, que busque reducir la desigualdad de sus habitantes, el Gobierno de la Ciudad dispone de una herramienta fundamental como fuente de financiamiento: el Banco de la Ciudad de Buenos Aires. Es un banco comercial de capital estatal cuya política puede ser orientada de manera tal que complemente el accionar del gobierno, así como financiar la acción gubernamental con recursos propios o crear fideicomisos con finalidades específicas, sin que esto suponga poner en riesgo la sustentabilidad financiera de la propia entidad.

De hecho, podemos destacar algunas acciones que realiza el banco en esta dirección. Por un lado, dispone de líneas de crédito con tasas reducidas para, por ejemplo, empresas que se instalan en los distritos económicos específicos, para los taxistas, microcréditos, y también algunas de primera vivienda. Por el otro, desde 2017 a la fecha, el Banco Ciudad ha transferido 1.200 millones de pesos destinados a la integración de un fondo fiduciario para soluciones habitacionales y obras con fines sociales. La irrupción de la pandemia llevó al banco a cumplir un rol fundamental en el sostenimiento del aparato productivo de la ciudad, a partir de políticas diseñadas por el gobierno nacional y regulaciones establecidas por las nuevas autoridades del Banco Central: desde el inicio de la pandemia, los créditos a tasa interanual del 24% para pago de nómina salarial permitieron a muchas empresas cumplir con sus obligaciones salariales a pesar de haber tenido que reducir o detener su actividad. Más recientemente, implementando una medida del Gobierno de la Ciudad, se sumaron los créditos al 12% para comercios no esenciales.

Sin embargo, si bien el Banco Ciudad tiene una cartera de créditos hipotecarios para vivienda mucho mayor al resto del sistema, el Gobierno de la Ciudad no ha dispuesto de ningún programa para solucionar de manera masiva el problema de acceso a la vivienda. El banco se encuentra desaprovechado en este sentido, al no llevarse adelante desde la ciudad una política de construcción y recuperación de vivienda para la venta y alquiler. Con el debido acompañamiento del gobierno local, y la planifi-

cación urbana que puede dar, el Banco Ciudad puede ser mucho más agresivo a la hora de otorgar el crédito para aumentar la cantidad de viviendas, facilitar la adquisición de vivienda propia, promover la reparación y refacción, y garantizar el alquiler de vivienda social construida por el Estado.

Resulta importante resaltar que una política crediticia no debe solo aplicarse a tomadores de préstamos que adquieran una propiedad única, familiar y de ocupación permanente, dado que una política masiva de este tipo corre serio peligro de que se traslade a precios y se transforme en una burbuja inmobiliaria derivando en una situación peor a la inicial. Es necesario también diseñar líneas crediticias orientadas a la construcción de unidades nuevas, correctamente direccionadas a familias con problemas de habitabilidad complementando con obras de infraestructura de servicios públicos, de transporte y educación que las abastecen, así como también armonizando el medio ambiente.

Pasando al plano de infraestructura y grandes inversiones, cabe decir que el Banco Ciudad puede acompañar junto a la banca multilateral de crédito (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, CAF), proyectos clave para la inversión en la ciudad. La ampliación de la red de subtes, el tratamiento de residuos urbanos, la construcción de grandes obras de infraestructura, también pueden hacerse con la participación de la banca pública. Aquí es importante pensar al Banco Ciudad como uno más del sistema de banca pública donde encontramos al Banco Nación, Banco de la Provincia de Buenos Aires y al BICE como actores centrales para coordinar ciertas acciones.

**Además de su papel en lo relativo a la vivienda, la banca pública de la ciudad de Buenos Aires puede y debe cumplir un rol decisivo en la recuperación económica de la ciudad en los años posteriores a la pandemia, mediante la creación de instrumentos que permitan movilizar recursos hacia el fortalecimiento de sectores que sean considerados estratégicos, de alto valor agregado. Un ejemplo de esto sería un fondo fiduciario para la recuperación económica, de composición mixta público-privada.**

*Las políticas públicas orientadas al desarrollo urbano deben ser parte del nuevo Estado solidario a construir. Las ciudades inclusivas, transitables, sustentables en términos ambientales, con acceso a servicios básicos de calidad, mejoran sustancialmente la vida de sus habitantes y sacan a parte de la población de la pobreza estructural. Por lo que resulta fundamental pensar la mejor manera de financiar dichos proyectos.*

### Reflexiones finales

La pandemia hizo evidente el desfinanciamiento de sectores estratégicos desde 2007 en la ciudad, especialmente la salud pública. Si bien muchas voces habían alertado sobre esta situación, la actual coyuntura la hizo inocultable. Hasta hace pocos meses, el Gobierno de la Ciudad insistía con su plan de cerrar cuatro hospitales, para “liberar” tierras para la especulación inmobiliaria. ¿Cómo haríamos para enfrentar la actual crisis sanitaria con cuatro hospitales menos?

**Las políticas públicas orientadas al desarrollo urbano deben ser parte del nuevo Estado solidario a construir. Las ciudades inclusivas, transitables, sustentables en términos ambientales, con acceso a servicios básicos de calidad, mejoran sustancialmente la vida de sus habitantes y sacan a parte de la población de la pobreza estructural. Por lo que resulta fundamental pensar la mejor manera de financiar dichos proyectos.** Evidentemente, con los recursos propios puede no ser suficiente para proyectos estratégicos, de allí la importancia de complementar con financiamiento interno y externo.

La aproximación al tema que se realiza en este artículo pone sobre la mesa la importancia de la banca pública nacional, incluyendo el Banco de la Ciudad de Buenos Aires, para financiar de manera equilibrada las obras de infraestructura pendientes, un programa estratégico de vivienda tanto para las clases populares y las clases medias de la ciudad, y un plan de recuperación económica pospandemia.



LA PANDEMIA ES UN DESAFÍO AL QUE NO PODEMOS DAR RESPUESTAS UNILATERALES DESDE MIRADAS PARCIALES. ESTE ARTÍCULO SOSTIENE QUE NECESITAMOS ENFOQUES QUE PROMUEVAN LA INTELIGENCIA COLECTIVA COMO FORMA DE BUSCAR SOLUCIONES A DESAFÍOS PÚBLICOS. LA AGENDA DE GOBIERNO ABIERTO SE PRESENTA COMO UNA OPORTUNIDAD, PERO SE PROPONE RESIGNIFICARLA PARA PONERLA AL SERVICIO DE LA CONSTRUCCIÓN DE TEJIDO SOCIAL Y DE DEMOCRATIZACIÓN DE LA SOCIEDAD.





# GOBERNAR CON LA CIUDADANÍA

por **MATÍAS BIANCHI**. *Director de Asuntos del Sur y docente en la University of Arizona. Doctor en Ciencia Política (Sciences Po, Paris).*



**L**a pandemia de Covid-19 nos ha puesto frente a un escenario desconocido, y para el que no tenemos aún las respuestas científicas ni las políticas sanitarias, tecnológicas o de infraestructura para hacerle frente. Ante esta situación, la mayoría de los gobernantes, con grandes diferencias entre ellos, han reaccionado de manera improvisada y reactiva.

Desgraciadamente, una gran cantidad de ellos utilizaron la emergencia sanitaria como excusa para concentrar aún más el poder en sus manos. Desconociendo la opinión de expertos, apelando a eslóganes facilistas e irresponsables, obviaron divisiones de poderes, y aprovecharon para violar derechos ciudadanos y para perseguir a opositores políticos. Estas acciones profundizan los desafíos ya existentes en nuestras democracias, en donde hemos visto en los últimos años fantasmas que creíamos extinguidos –como los golpes de Estado–; la emergencia de liderazgos políticos crecientemente autoritarios y algunos abiertamente antidemocráticos, y los niveles más altos de violencia política y violación de derechos humanos que hayamos experimentado en décadas.

El gobierno argentino ha sido uno de los que actuó de manera diferente. Ha mostrado vocación de diálogo, colaboración y concertación a la hora de responder a la emergencia sanitaria y económica. Sin embargo, como en la mayoría de los casos, la ciudadanía no ha tenido participación activa en este proceso, por lo que queda todavía pendiente el “gobernar con la ciudadanía”, tal como había propuesto el mismo Presidente en su discurso de asunción.

La realidad nos ha demostrado que esta pandemia es un desafío al que no podemos dar respuestas unilaterales desde las miradas parciales de un gobierno o una comunidad en particular. Es por ello que este artículo sostiene que hoy más que nunca necesitamos enfoques que promuevan la inteligencia colectiva como forma para buscar soluciones a desafíos públicos. La premisa sobre la que se basa es que nadie lo sabe todo, pero todo el mundo conoce y sabe algo, por lo que el conocimiento está en la humanidad.

En este sentido, la agenda de gobierno abierto, la cual ya apela a este enfoque, se presenta como una oportunidad, sobre todo implementada a nivel local, para reconstruir lazos entre Estado y sociedad, generando capilaridad en el entramado social, y contribuyendo así a generar soluciones políticas más legítimas, eficientes y sostenibles. Sin embargo, también se advierte aquí, esta agenda debe dejar de lado el enfoque neoliberal imperante en la gestión anterior, focalizada principalmente en transparencia y apertura de datos, y pasar a impulsar iniciativas que apunten a “abrir la cocina” de gobiernos y sumar a la sociedad a la definición e implementación de políticas públicas.

Es por ello que este artículo también propone resignificar la agenda de gobierno abierto para ponerla al servicio de la construcción de tejido social y de democratización de la sociedad. Para su éxito, aquí se sostiene, se requiere diseñar los marcos legales necesarios para garantizar su institucionalidad y que estos procesos sean vinculantes, adoptar las herramientas pertinentes para incorporar a la ciudadanía en los procesos de toma de decisión y la generación de capacidades tanto en el Estado como en la ciudadanía. Estas medidas no solo permitirán generar el marco para responder a este y a otros desafíos con las características de la actual pandemia, sino también diagramar una hoja de ruta para construir una sociedad más democrática.

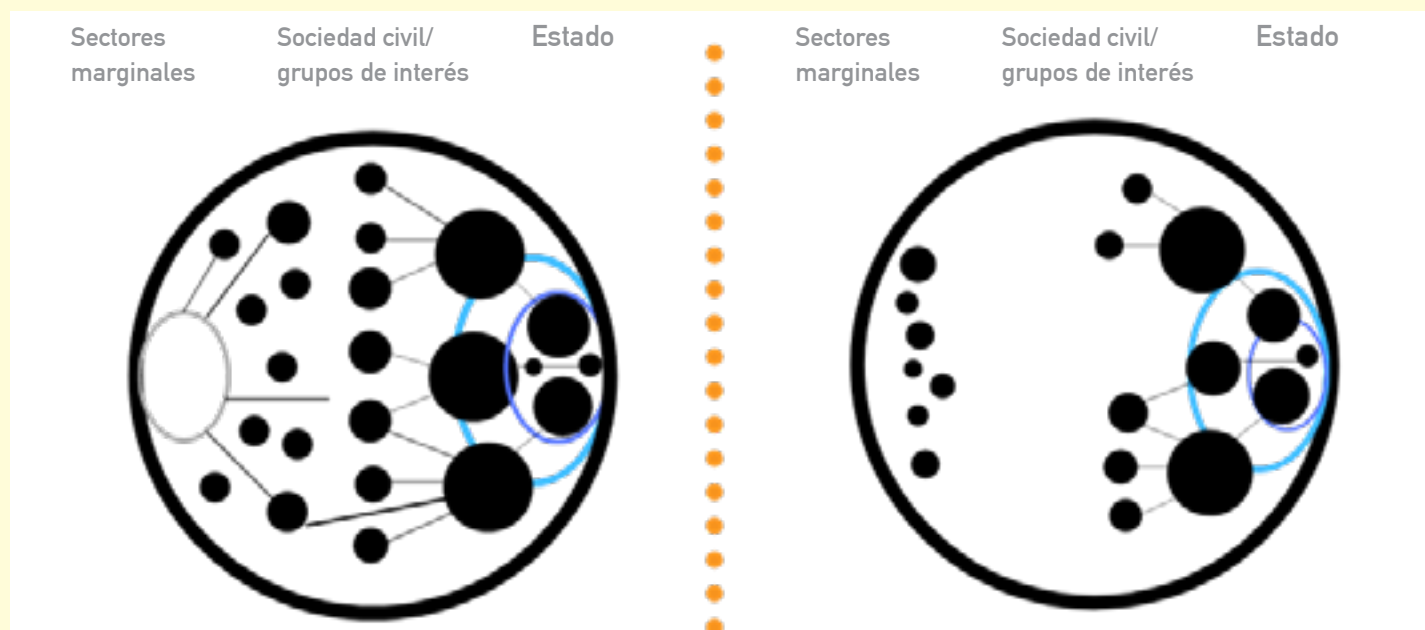
## Inteligencia colectiva en gobiernos locales

Hoy parecería que todos nuestros problemas surgieron con el Covid-19, y olvidamos que ya estábamos insertos en una crisis política y económica sin paralelo. Según la CEPAL, el desempeño económico de la región en esta última década ha sido el peor desde la Segunda Guerra Mundial, aumentando los niveles de pobreza, exclusión y desigualdad. Latinobarómetro también muestra que los niveles de apoyo a la democracia, a sus instituciones, y sobre todo a los partidos políticos, son los más bajos desde que comenzaron estas mediciones en 1995.

En gran medida, este desempeño responde a transformaciones estructurales que venimos experimentando en el mundo y están vinculadas a la “Cuarta Revolución Industrial” y al capitalismo globalizado que están cambiando la manera en la que vivimos, trabajamos y nos relacionamos.

Estos factores ponen en jaque el modelo de organización “estado-céntrica” que se había ido constituyendo a lo largo del siglo XX en las democracias de Occidente. Algunos de los fenómenos que estamos viviendo corresponden a la creciente “liquidez” de la sociedad que, como sostiene Zygmunt Bauman, hace que los espacios de pertenencia y referencia de la ciudadanía sean más difusos; la precarización laboral ha vuelto a los sindicatos y organizaciones más irrelevantes; el encarecimiento y mediatización de la política han generado incentivos para que los políticos estén más lejos de sus bases, y la globalización económica le ha quitado centralidad al Estado, pudiendo hoy los poderes de facto tener una influencia desmedida sobre las agendas y decisiones públicas de los países. Es decir, el tejido social, y sobre todo los mecanismos tradicionales de intermediación entre Estado y sociedad, que se habían constituido sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial, son cada vez más débiles y difusos (ver gráfico 1). Este fenómeno se acentúa en sociedades periféricas y fuertemente desiguales como las latinoamericanas.

Gráfico1. Las herramientas que hoy tenemos ya no sirven



Pierre Rosanvallon señala que la crisis de democracia en la que estamos insertos reside en que, si bien nuestros regímenes son democráticos, ya no se gobierna democráticamente. No deberían sorprender, entonces, los bajos niveles de satisfacción con la democracia, ni tampoco que amplios sectores de la sociedad apoyen alternativas políticas antisistema, recrudesciendo el tribalismo y la xenofobia que vemos profundizar en todo el mundo. Se vuelve necesario, por ende, construir un nuevo acuerdo democrático. En este sentido, la agenda de gobierno abierto se presenta como una oportunidad para democratizar el Estado y reconstruir el tejido social deteriorado de las democracias en la región. Este enfoque ha ido ganando cada vez más relevancia como forma de innovar la administración pública alrededor del mundo, la cual pone énfasis en la participación de las personas, la colaboración y la transparencia, que están entre las demandas ciudadanas más importantes de Latinoamérica. Asimismo, responde al Objetivo 16 de la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030, especialmente en lo que se refiere a la identificación de estrategias que permitan lograr sociedades más inclusivas, sostenibles y justas. De acuerdo con la Alianza para el Gobierno Abierto, estas iniciativas están transformando el modo en que las instituciones interactúan con la sociedad al mismo tiempo que redefinen el compromiso ciudadano mediante nuevos principios y valores (OGP, 2017: 7-9). Más aún, uno de los pilares de este tipo de acercamiento, la co-creación, propone una “revolución” en la forma

de gobernar, pues incluye a la ciudadanía como co-protagonista en los procesos de diseño de política y la toma de decisión.

**La incorporación de la ciudadanía en las políticas públicas no responde solo a un problema de legitimidad democrática, sino también a una necesidad de dar soluciones de inteligencia colectiva a desafíos de un mundo cada vez más complejo e incierto. La inteligencia colectiva es la capacidad de una sociedad de organizarse para resolver problemas que la afectan, definidos y decididos a partir de ideas, experiencia y escrutinio de la ciudadanía. Este tipo de estrategias mejora la comprensión de los problemas a enfrentar, el desarrollo de las opciones e ideas, y establece un mecanismo más inclusivo para la toma de decisiones y un mejor control sobre lo que se ha hecho.**

Específicamente, es a nivel local donde este tipo de estrategias tiene mayor potencial. En primer lugar, porque los gobiernos subnacionales son las entidades más cercanas territorialmente a la ciudadanía y, por ende, la vinculación con los gobiernos es más sencilla y fluida en este nivel. De hecho, en este nivel representantes y representados viven en el mismo lugar e incluso es posible que se conozcan personalmente; además, es más probable que la ciudadanía esté más predispuesta a participar e influenciar en el proceso de toma de decisión. En segundo lugar, porque en el último cuarto de siglo los países latinoamericanos han experimentado una considerable descentralización en los



gobiernos subnacionales. Hoy en día, estos niveles controlan alrededor del 30% del gasto público y están a cargo de políticas públicas cruciales para el desarrollo, tales como educación, salud y seguridad. Desde este punto de vista, abrir dichos niveles de gobierno podría tener un potencial impacto en el desarrollo a largo plazo de las sociedades. Tercero, porque América latina se encuentra en franca urbanización. Tres ciudades en la región exceden los 15 millones de habitantes, otras cuatro están sobre los 10 millones y por lo menos 28 superan el millón. Estas transformaciones requieren ingentes cantidades de infraestructura pública, incluyendo más transporte público, mejores niveles de seguridad y un uso inteligente de los espacios públicos, ámbitos en los que la innovación pública es muy necesaria. Finalmente, porque es a ese nivel donde se han dado las principales innovaciones públicas en la última década, y es donde se han refugiado en modo defensivo movimientos emergentes que han sido amenazados por la creciente ola antiderechos y de violencia. Tanto el municipalismo español, el Movimiento Verde colombiano, Muitas en Belo Horizonte (Brasil) y tantos otros, son testigos de que hay mayor margen de maniobra para incidir políticamente a nivel subnacional.

El trabajo de apertura de gobiernos a nivel subnacional no es solo una posibilidad de incidencia, sino también una herramienta vital para la reconstrucción de confianza en instituciones para la recuperación de la democracia. La clave de la confianza se da en la continua interacción entre los diferentes actores políticos, tanto en gobierno como en ciudadanía, la cual va generando comportamientos reiterados, incidiendo en las expectativas positivas de los mismos, como en la creación de incentivos para la cooperación. Keele afirma que la confianza en sociedades surge a partir de sostener interacción a través de actividades cívicas entre la ciudadanía y los gobiernos, más que las afinidades ideológicas o de pertenencia.

Esta creciente incorporación se da, principalmente, a través de dos mecanismos. El primero es el incremento de canales de diálogo con la sociedad civil organizada, lo cual implica ampliar y mejorar los diferentes espacios de debate público (asambleas, los consejos estratégicos, presupuestos participativos, las mesas de trabajo, entre otras). El segundo mecanismo es la efectiva participación en el co-diseño de políticas públicas con la sociedad civil. Este nivel es cualitativamente superior, ya que requiere que las organizaciones inviertan más tiempo y conocimiento en un proceso público, y, por el otro lado, que los gobiernos den garantías y espacios para que esa colaboración sea efectiva.

**En un estudio sobre la implementación de gobiernos abiertos en América latina, comprobamos empíricamente que, a mayor interacción, aumentaba la confianza. Y, curiosamente, la confianza ciudadana se extendía más allá de las personas u organizaciones que formaban parte del proceso directamente. Las mismas operan como “in-**

**termediarios” de confianza hacia poblaciones o grupos más amplios, que confían y tienen relaciones con ellos, pero no necesariamente con los gobiernos. Estas comparan información con otras organizaciones, actúan como portavoces de las políticas públicas y convocan a nuevos actores y habilidades a espacios colaborativos, haciendo uso de sus propias redes de alcance.**

En la práctica, sin embargo, el modelo imperante de gobierno abierto propuesto por la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) se muestra insuficiente. El mismo es sesgado y prescriptivo. Es sesgado porque hace un foco sobredimensionado en la transparencia y tecnologías de datos abiertos. Un estudio de 2018 muestra que dos tercios de los compromisos de AGA están vinculados a la transparencia, apertura de datos y rendición de cuentas. Esta agenda se reconoce en una mirada de “ciudadanos espantados”, como nos invita a pensar el filósofo coreano-alemán Chul Han. La misma repite el presupuesto neoliberal de una sociedad civil virtuosa que contrasta con una política sucia a la que hay que controlar y transparentar.

**En un contexto político regional donde se requiere una reconstrucción del tejido social, el foco de la apertura de gobiernos debería estar puesto, centralmente, en la inclusión política, la articulación entre actores y la provisión de bienes públicos, agendas prioritarias de la democracia en América latina.**

El modelo de AGA también se presenta como prescriptivo porque se focaliza en que los gobiernos asuman compromisos como un fin en sí mismo, con muy pocas herramientas y metodologías para la construcción efectiva de esas agendas, ni dispositivos concretos de evaluación de impacto ni penalización por incumplimiento.

**La coyuntura nos invita a pensar iniciativas y reformas que apunten a reconstruir el tejido social. El horizonte de un gobierno, un Estado y, en definitiva, una sociedad abierta no puede limitarse a la transparencia, sino en uno en el cual el conocimiento, la cultura, la naturaleza, la salud y las plataformas de información son considerados como bienes de todas las personas y traen beneficios para el entero conjunto. Una sociedad abierta es esencialmente democrática porque se basa en el debate público, la participación ciudadana y la mejora permanente. La infraestructura tecnológica y las capacidades técnicas ya están disponibles, sin embargo, para funcionar, requiere que se recupere una capilaridad social por parte del Estado para que no quede nadie fuera.**

Entiendo que una agenda de gobierno abierto basada en la inteligencia colectiva necesita apoyarse en cuatro ejes:

*i. Incentivos políticos*

La inclusión de la ciudadanía tiene que ser efectiva. Por un lado,

esto requiere una voluntad explícita por parte del liderazgo político, y, por el otro, que sean asuntos sensibles para la ciudadanía. En estudios hemos observado que las organizaciones que no participaban en espacios de co-creación en gobierno abierto lo hacían porque no observaban que los mismos tuvieran un impacto concreto en las políticas de gobierno. Sentían que los espacios abiertos eran testimoniales, o para legitimar decisiones ya tomadas, o que decidían sobre cuestiones menores. Esta participación tiene que ser concreta, con un efecto directo en las políticas públicas, y de carácter vinculante.

Asimismo, se ha observado que la principal resistencia a la agenda de gobierno abierto ha venido de la propia burocracia. Entonces cualquier diseño tiene que contemplar los incentivos políticos de cooperación interna dentro del Estado.

#### *ii. Participación efectiva*

La voluntad política es importante pero insuficiente. Los derechos, mecanismos y procesos requieren estar institucionalizados para poder garantizar y consolidar los avances más allá de la gestión de turno. Hay un corpus de marcos legales que garantizan el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, los mecanismos de participación, de consulta, asamblea, y la incorporación de nuevos actores vinculados al requerimiento de incorporar a la sociedad civil en el diseño y creación de las políticas públicas. Las mismas tienen que contemplar premios y castigos dentro de la gestión pública para la incorporación efectiva de esta agenda evitando los actores de veto.

#### *iii. Capacidades*

La efectiva participación ciudadana en el co-diseño de políticas públicas posa una demanda superior sobre el funcionariado público y los liderazgos sociales. Se requieren conocimientos tecnológicos para construir plataformas e intervenir en las mismas; metodologías de facilitación de espacios colaborativos; conocimientos avanzados sobre los procesos políticos de los gobiernos; habilidades blandas para coordinar y hacer efectivos espacios horizontales, entre otras cuestiones. Muchos de estos elementos están ausentes, tanto en los gobiernos como en la ciudadanía. Es por ello que cualquier iniciativa requiere incluir un componente pedagógico-formativo para generar el cambio cultural y proveer de las herramientas pertinentes para el aprovechamiento de los espacios.

#### *iv. Dimensión comunitaria*

La variable diferencial para el avance de este tipo de agendas reside en la capacidad de construir o consolidar (dependiendo el caso) los ecosistemas de organizaciones e individuos con intereses en las áreas políticas clave. Garantizar su voz e incidencia resulta fundamental para su efectiva participación y para su valor agregado en la vida pública. En un contexto de debilitamiento institucional y de tejido social es menester generar acciones explícitas para identificar los sectores sociales con vinculación a cada área de políticas públicas.

## Conclusión

Frente a la creciente desconexión entre Estado y sociedad, y sus consecuencias en las crisis políticas recientes, este artículo propone pensar la agenda de gobierno abierto como una manera de introducir mecanismos de inteligencia colectiva en nuestras políticas públicas. Específicamente se identificó a los gobiernos locales como espacios de avance de estas agendas, tanto por su proximidad territorial, su rol en áreas políticas clave, como por su posibilidad de incidencia directa por parte de la ciudadanía. Sin embargo, se alertó que para ello es necesario replantearse tal agenda, tanto desde lo conceptual como desde la práctica, y pasar de poner el peso en la transparencia y la lucha contra la corrupción (sin por ello dejarlas de lado), para focalizarse en la articulación con la sociedad, la inclusión política y la garantía de espacios efectivos de participación e incidencia por parte de la ciudadanía. Si avanzamos en esta dirección no solo recuperaremos la confianza en las instituciones, sino que también estaremos dando los pasos necesarios para plantear modelos de gobernanza más legítimos, eficientes y sostenibles que puedan dar respuesta a los complejos desafíos que afrontamos.



# COLABORACIONES RADICALES ENTRE AGENTES IMPROBABLES: LA RECETA EUROPEA FRENTE LA CRISIS CLIMÁTICA

ESTE ARTÍCULO SE CENTRA EN LA PLATAFORMA CIUDADES, UNA INICIATIVA CREADA PARA ARTICULAR LA ESTRATEGIA PÚBLICA DE LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO EN MADRID. DESTACA QUE PARA ENFRENTAR EL CAMBIO CLIMÁTICO Y OTROS DESAFÍOS QUE PLANTEA LA PANDEMIA, EN EUROPA SE ESTÁ APOSTANDO POR MÁS COLABORACIÓN Y APERTURA QUE NUNCA. PARA LOS AUTORES TAL VEZ ESTE NO SEA EL CAMINO MÁS SIMPLE, PERO SEGURAMENTE SÍ EL ÚNICO POSIBLE.

por **JULIO LUMBRERAS**. Profesor y director para Norteamérica de la Universidad Politécnica de Madrid (UPM) y visiting scientist en la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Harvard.

por **CARLOS MATAIX**. Profesor de la Universidad Politécnica de Madrid (UPM) y director del Centro de Innovación en Tecnología para el Desarrollo Humano (itdUPM).

por **SIMONA PERFETTI**. Miembro del equipo de integración del itdUPM, especializada en comunicación, innovación y alianzas.

por **MANUEL ALMÉSTAR**. Miembro del equipo de integración del itdUPM, especializado en diseño y gestión de proyectos de cambio climático en ciudades.

por **SARA ROMERO**. Miembro del equipo de integración del itdUPM, especializada en antropología, innovación social y alianzas multiactor.

por **LUISA F. GUERRA**. Miembro del equipo de integración del itdUPM, especializada en ingeniería de organización y gestión de proyectos sostenibles.

por **JAIME MORENO**. Director técnico del itdUPM.

por **XOSÉ RAMIL**. Miembro del equipo de integración del itdUPM, especializado en comunicación, innovación y alianzas.





**C**on la pandemia del Covid-19 nos quedó claro: los desafíos a los que se enfrenta la humanidad no pueden ser resueltos por una única organización o país, por muy grande que sea. Abordar problemas complejos requiere del aporte de puntos de vista lo más diversos posibles y, sobre todo, de la acción coordinada de todas las partes: sector público, sector privado y profesional, y sociedad civil. Europa comienza a abordar así el reto del cambio climático.

En la tarde del 12 de noviembre de 2019, en el Palazzo Ferro Fini de Venecia, se estaba celebrando una sesión crucial del Consejo Regional del Véneto en la que se discutían los presupuestos de la región para 2020 y la ley regional de estabilidad financiera.

El bloque de la oposición había propuesto la inclusión de un paquete de medidas destinadas a paliar los efectos del cambio climático y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, como por ejemplo establecer financiación regional para fuentes de energía renovables o sustituir autobuses antiguos de gasóleo por una nueva flota más eficiente y menos contaminante. Pero el bloque de mayoría votó en contra y desechó las medidas propuestas. Irónicamente, dos minutos después, la sala del Consejo empezó a inundarse, obligando a todos los presentes a huir. Fue el comienzo del segundo peor caso de marea alta que la ciudad de Venecia ha conocido hasta ahora. Alcanzó el pico de 1,87 metro, llevó al gobierno italiano a declarar el estado de emergencia climática después de tres días e implicó varios millones de euros en daños.

El episodio del Consejo Regional del Véneto no fue sino una prueba muy gráfica y dramática de la imperiosa necesidad de actuar, y de que necesitamos hacerlo rápidamente. Pero la arena política no es la única que debe movilizarse, ya que no tiene la capacidad –por sí sola– de resolver problemas que son de carácter sistémico y cuyo alcance llega mucho más allá de su campo de acción.

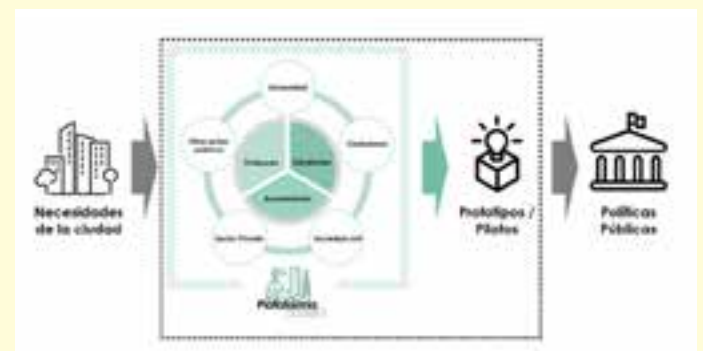
## La Plataforma Ciudades de Madrid

Con esta visión, en 2018 nació en Madrid la Plataforma Ciudades, una iniciativa del Ayuntamiento de Madrid y de la Universidad Politécnica de Madrid (UPM), creada para articular la estrategia pública de lucha contra el cambio climático en esta ciudad.

**La Plataforma Ciudades se configuró así como un espacio amplio para la colaboración y el co-diseño, entre agentes sociales diversos, de soluciones que contribuyan a abordar los retos sociales y medioambientales que plantean grandes urbes como la capital española. No cuenta con un espacio físico definido, ni está asociado a ningún edificio en concreto, sino que se trata de un espacio organizativo diseñado para favorecer la colaboración y las alianzas multiactor.**

El origen de la Plataforma Ciudades se remonta a una década atrás, cuando varios profesores de la UPM comenzaron a trabajar con funcionarios del Ayuntamiento de Madrid en el desarrollo de proyectos para estimar el consumo energético y las emisiones de contaminantes atmosféricos de la ciudad, así como para establecer medidas de reducción de emisiones y mejora de la calidad del aire. Debido a esta relación de confianza, en 2017, se diseñó la Plataforma Ciudades, que empezó a funcionar en 2018 (Fig. 1).

Figura 1. Esquema de actuación de la plataforma ciudades UPM-Ayuntamiento de Madrid





La plataforma opera en dos direcciones. Por un lado, hay necesidades sociales explícitas e implícitas de los ciudadanos que es necesario que estén dirigidas a los tomadores de decisiones y a las políticas públicas. Por otro lado, hay políticas municipales para la acción climática que requieren la empatía y la acción de la ciudadanía para ser llevados a cabo de forma satisfactoria. Es ahí donde se inserta el espacio de co-creación de la plataforma. A menudo, las iniciativas que buscan provocar cambios sociales están diseñadas en forma de proyectos enfocados a tratar partes específicas del problema. Sin embargo, lo que persigue la Plataforma Ciudades es la innovación sostenible mediante la participación amplia de un grupo diverso de partes interesadas, y sin las limitaciones del trabajo en modo “proyecto”.

Dado su objetivo de iniciar un proceso amplio de co-creación, la plataforma también está abierta por naturaleza a más agentes (privados, no gubernamentales, etc.) que se encuentren en procesos similares. En ese sentido, nació con una vocación de colaboración continua en el tiempo y de apertura, algo que suele resultar incompatible con el enfoque de trabajo por proyecto.



## Acciones demostradoras en adaptación al cambio climático, monitorización ambiental y reducción de emisiones

La Plataforma Ciudades de Madrid ha abordado tres ejes de trabajo: adaptación al cambio climático; monitorización de los componentes contaminantes y condiciones ambientales; y la reducción de emisiones. En el ámbito de la adaptación al cambio climático es emblemática la experiencia de convertir la zona de exposiciones artísticas Matadero Madrid en un demostrador de cómo la re-naturalización de las ciudades puede contribuir a la adaptación al cambio climático y, a la vez, ser lugar de concienciación ciudadana a través del arte.

Matadero-Madrid es un centro de creación contemporáneo cuyos edificios, como su nombre indica, funcionaban hasta 1996 como matadero municipal. El complejo cuenta con vastos espacios sin vegetación y sin sombra, y está situado en medio de una isla de calor urbana, por lo que sufre enormemente las temperaturas extremas tanto en invierno como en verano, pero especialmente las olas de calor que se están dando cada vez con más frecuencia en Madrid.

En abril de 2018 se inició un proceso de co-diseño para hacer del área de Matadero-Madrid un caso de estudio de aplicación de soluciones basadas en la naturaleza. Este proceso se tradujo en una serie de talleres interdisciplinarios liderados por artistas y arquitectos, en los que participaron activamente más de ochenta profesionales de la geología, botánica, ingeniería, sociología, antropología, diseño y un largo etcétera. Como resultado de este proceso coral, Matadero Madrid cuenta ahora con cinco prototipos de posibles soluciones, que van desde un jardín interactivo capaz de medir las reacciones de las plantas a la presencia de seres humanos, y traducirlas en sonidos y movimientos de diversos dispositivos, hasta un sistema que transforma la orina de los visitantes en abono para las plantas del jardín, pasando por piezas de mobiliario urbano diseñadas para permitir la renaturalización del espacio y la coexistencia entre personas e insectos, tan necesario en el mantenimiento de cualquier ecosistema, incluido el urbano.

Además, se ha creado el [Instituto Mutante de Narrativas Ambientales](#), un espacio para promover la conexión y colaboración entre las prácticas artísticas y otras áreas de conocimiento (periodismo, ciencias sociales, investigación tecnológica, etc.) con el objetivo de co-crear nuevos imaginarios colectivos y una narrativa capaz de superar la separación ontológica entre lo humano y el medio ambiente, y de comunicar de manera más imaginativa tanto el alcance de la crisis climática como sus posibles soluciones.



Figura 2. Fotografía de Matadero-Madrid



En el ámbito de la monitorización de los contaminantes atmosféricos y condiciones ambientales, se está trabajando en la mejora de la visualización de los datos abiertos producidos por la red pública de sensores climáticos. Además, se están creando nuevos indicadores de clima basados en la ciencia ciudadana, como la observación de las migraciones de aves o las plagas en plantas y árboles. Eso permitirá, por una parte, mejorar el seguimiento del impacto del cambio climático en la ciudad y, por otra, incluir a los ciudadanos en la monitorización del clima, incrementando así su sensibilidad y conocimiento del problema del cambio climático.

Finalmente, en el ámbito de la reducción de emisiones, teniendo en cuenta que el tráfico rodado es la principal fuente de contaminación del aire, la Plataforma Ciudades ha estado utilizando la herramienta de inteligencia colectiva CoLab.upm para diseñar, junto con la comunidad de los campus universitarios, nuevos modelos de movilidad más sostenibles. Inspirada en el *Climate Colab* del Center for Collective Intelligence

(CCI), perteneciente al Massachusetts Institute of Technology (MIT), CoLab.upm es una herramienta de escucha y co-creación colectiva que interpela directamente a la ciudadanía y a cualquier institución pública, privada o del tercer sector para co-diseñar soluciones a retos comunes. Al contrario de otras herramientas de participación ciudadana, en CoLab.upm no sólo se propone un reto a resolver en el que la ciudadanía ofrece soluciones que posteriormente son votadas en un proceso participativo. Yendo un paso más allá, la herramienta está diseñada para que se establezca un proceso de co-creación en el que las ideas son mejoradas a través de la participación activa de otros usuarios, analistas, asesores expertos y jueces. Como resultado de este proceso colaborativo, una idea siempre es completada entre muchos actores, llegando así a convertirse en una solución mejorada. En este sentido, es realmente una herramienta de inteligencia colectiva, ya que aprovecha el conocimiento descentralizado para generar soluciones creativas, innovadoras y más efectivas.



## El reto de la movilidad en la herramienta Colab.upm

En febrero de 2019, el Ayuntamiento de Madrid y la Empresa Municipal de Transportes (EMT) publican en Colab.upm el primer reto: *La movilidad como servicio en la universidad*. Tres meses antes, la EMT ya había lanzado la primera versión de una aplicación de movilidad multimodal, *Maas Madrid*, pero seguía trabajando en la incorporación de mejoras.

Las dos entidades decidieron utilizar Colab.upm para escuchar a los usuarios y mejorar la aplicación, y plantearon al público universitario el reto de pensar cómo, basándose en su experiencia de recorrido diario hacia el campus, se podía responder no solo a necesidades de transporte sino también a criterios de sostenibilidad. Los campus universitarios de Madrid en los que la UPM está presente acogen a unas 50.000 personas –estudiantes, profesores, investigadores, personal de administración, etc.– y una cantidad estimada de 320.000 viajes diarios, lo que los convierte en lugares ideales para testear nuevas formas de

movilidad en una ciudad.

Los resultados fueron muy positivos: las propuestas que se presentaron cubrieron desde la construcción de una base de datos colaborativa que capturase los datos de los desplazamientos, calculase rutas más sostenibles y saludables, y premiara a los usuarios por elegirlas, hasta la inclusión de una opción para ocupar asientos vacíos en los coches que se desplazan hacia los campus o la instalación de puntos de recarga de vehículos eléctricos en los propios campus.

Al finalizar el reto, el responsable de innovación y movilidad en la EMT y promotor de MaaS Madrid invitó a los alumnos responsables de las dos propuestas ganadoras (del premio del público y del jurado, respectivamente) a colaborar con el equipo de desarrolladores de la fase 2 de la aplicación, con el fin de incluir en la app algunas partes de sus propuestas que habían resultado especialmente interesantes para la EMT.

## Siguientes pasos: transformación hacia la neutralidad climática

Recientemente, la Plataforma Ciudades está en proceso de ampliación de su alcance en Madrid, con el apoyo del programa de la Unión Europea *Deep Demonstrations of Change* impulsado por el EIT Climate-Kic, la mayor comunidad de conocimiento e innovación de la Unión Europea sobre cambio climático. Este ambicioso programa pretende, entre otros objetivos, alcanzar la neutralidad climática en cien ciudades europeas en el año 2022, convirtiéndose en un ejemplo inspirador y demostrador de las posibilidades de transformación sistémica. Para ello, en 2019 han sido elegidas las 10 primeras ciudades en la línea *Deep Demonstrations of Healthy and Clean Cities*, entre las que se encuentra Madrid.

Alcanzar la neutralidad climática no es una tarea fácil para las ciudades. Implica conseguir que los edificios sean neutrales en emisiones, que la electricidad provenga de fuentes renovables, reducir la movilidad motorizada y convertirla en eléctrica, etc. Hasta ahora, los planes tradicionales de reducción de emisiones han estado ligados a trayectorias basadas en cambios incrementales y en tecnologías ya existentes. Sin embargo, los indicadores de cambio climático, y episodios como el de Venecia, han demostrado que estas orientaciones no son efectivas para alcanzar unas transformaciones que ya son ineludibles y que necesitan ser rápidas. **Hace falta crear espacios, recursos, ideas y liderazgo en torno a un cambio más urgente y transformador que alcance a todos los sistemas de la ciudad. Y un cambio de este calado requiere nuevas formas de involucrar a la ciudadanía, reforzar conductas colectivas diferentes, cambiar la inercia de los mercados e innovar con políticas urbanas que apalanquen el cambio.**

Este es el proceso en el que actualmente se encuentra la ciudad de Madrid, con una plataforma en la que participan, además del Ayuntamiento de Madrid y la UPM, entidades como Matorero-Madrid, la empresa de infraestructuras Ferroviaria y cinco organizaciones de apoyo del programa *Deep Demonstration* de EIT Climate-KIC.

Se ha comenzado así un proceso de transformación profunda identificando las principales palancas de cambio; las mejores herramientas, recursos y metodologías; seleccionando personas expertas en diferentes campos e identificando innovaciones estratégicas que provoquen aceleración, replicación y escalado. Porque para transformar la ciudad es necesario experimentar con diversas tecnologías, marcos regulatorios, fiscalidad, políticas públicas, etcétera.

## Las misiones de la Unión Europea 2021-2027

Para que iniciativas como la Plataforma Ciudades en Madrid y el *Deep Demonstration* no sean elementos aislados en Europa, y para que la investigación y la innovación tengan realmente más impacto y relevancia social, la Comisión y el Parlamento Europeo han decidido recientemente definir cinco misiones que orienten el programa de investigación de la UE para 2021-2027 (Horizonte Europa) hacia la resolución de los retos sociales y medioambientales.

Estas misiones son: Ciudades climáticamente neutrales e inteligentes; Adaptación al Cambio Climático, incluyendo la transformación social; Océanos, mares, costas y aguas interiores saludables; Suelo, salud y alimentación sostenible; y Cáncer.

La decisión de trabajar con un enfoque de misiones se inspira en el ejemplo del Apolo 11. En 1961 John F. Kennedy anunció en el Congreso que su objetivo era llegar a la Luna antes de que terminara la década. En aquel entonces no existía la tecnología adecuada, ni las capacidades ni el conocimiento para lograrlo. Pero fijar el objetivo –la misión– sirvió de fuerza tractora para que todos los sectores de la sociedad y de la economía unieran





sus esfuerzos para lograrlo. La misión del Apolo 11 fue posible no solo por la industria aeroespacial, sino también por sectores como el de la alimentación, elaborando alimentos capaces de resistir en el espacio, o la textil, desarrollando tejidos adecuados. La economista Mariana Mazzucato es la artífice del enfoque de misiones que está adoptando la Unión Europea y que también se está estudiando para aplicar en el contexto latinoamericano. Así, el Banco Interamericano de Desarrollo ha comenzado a evaluar los casos de Colombia, Chile y México, y sus capacidades institucionales para adoptar este enfoque.

Mazzucato defiende que, para que realmente sean tractoras, las misiones deben ser capaces de atraer la imaginación pública; ser ambiciosas pero también alcanzables; deben abordarse con un portafolio de proyectos de investigación e innovación, intervenciones políticas y participación de los usuarios finales; deben aprovechar la ciencia e innovación que ya se ha desarrollado; y, en su implementación, deben involucrar a diversos actores nacionales y regionales, así como fomentar las soluciones “de abajo a arriba”.

En definitiva, las misiones son iniciativas de alto perfil y ambición con el objetivo de producir un impacto transformador en la

sociedad, la economía y el medio ambiente, en relación con los principales retos a los que se enfrenta la ciudadanía. Requieren el desarrollo de una aproximación sistémica para alcanzar los objetivos, combinando conocimiento y tecnología con modelos de negocio, financiación, regulación, gobernanza, habilidades e innovación social... Y no serán posibles sin la participación activa de la ciudadanía.

**En un esfuerzo sin precedentes, en Europa se está apostando a diversas escalas por más colaboración y apertura que nunca, para enfrentar el cambio climático y otros desafíos complejos como los que nos plantea hoy en día la pandemia del Covid-19.** Y eso, en un momento histórico marcado por la polarización, tal vez no sea el camino más simple, pero sí el más radical y, seguramente, el único posible.

*\*Este artículo ha sido escrito justo antes del inicio de la pandemia de Covid-19. Tras el estallido de la emergencia sanitaria, se han aportado algunos ajustes al texto para una mejor comprensión del valor que puede aportar un enfoque de trabajo en plataformas de innovación ante problemas complejos.*





por **CAROLINA FERREIRA OLIVEIRA**. *Economista uruguaya, profesional en temas de políticas públicas y desarrollo sostenible, urbano y territorial.*

**EN LA PANDEMIA, SON LOS GOBIERNOS A ESCALA LOCAL QUIENES ESTÁN EN LA PRIMERA LÍNEA DE RESPUESTA MÁS CERCANA A LAS COMUNIDADES. ESTE ARTÍCULO REFLEXIONA SOBRE SU ROL COMO ACTORES ESTRATÉGICOS EN LA APLICACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE A NIVEL TERRITORIAL, TOMANDO COMO EJEMPLO EL CASO URUGUAYO Y PLANTEANDO LA NECESIDAD DE PROMOVER UN DESARROLLO SOSTENIBLE DONDE “NINGUNA PERSONA NI NINGÚN LUGAR QUEDEN ATRÁS”.**





# ¿PARA QUÉ SIRVE LA ÚTOPIA? LA AGENDA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN CIUDADES INTERMEDIAS EN URUGUAY



## Del Popol Vuh a la Agenda 2030

*“Que todos se levanten, que nadie se quede atrás, que no seamos ni uno, ni dos de nosotros, sino todos”.*  
*Popol Vuh*

Cuando la primera ministra noruega Gro Harlem Brundtland firmó en 1987 el informe “Nuestro futuro común”, elaborado por la comisión de Naciones Unidas que encabezaba, seguramente no pensó en los mayas. Dicho informe fue el que, por primera vez, incluyó el término desarrollo sostenible, definido como aquel que *“satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones”*.

El principal legado de la comisión fue dejar constancia de que muchos ejemplos de “desarrollo” existentes terminaban generando mayor pobreza y destrucción del ambiente. Por lo cual era necesario confrontar una postura de desarrollo económico predominante en la época que, si bien se vinculaba al avance social, también se asociaba a un alto costo ambiental. Esto afectaba no solo a la población más vulnerable, sino también a la disponibilidad y disfrute de los recursos para las próximas generaciones. Sin embargo, no fue hasta el año 2015, con la declaración de la Agenda 2030, que el desarrollo sostenible volvió a ubicarse en el centro de los debates.

Esta Agenda es política. Punto. Si bien muchas veces la tentación es centrarnos en conocer y monitorear el cumplimiento de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, de sus 169 metas y sus 231 indicadores, no debemos olvidar el hecho de que los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas que la suscribieron volvieron a ponerse de acuerdo, casi 30 años después del Informe Brundtland, en que para que exista el desarrollo, este tiene que buscar la sostenibilidad económica, social y ambiental de las regiones, países y habitantes.

Que la visión transformadora de nuestras realidades tiene que traer aparejado, además, crecimiento económico con inclusión, reducción de desigualdad y fortalecimiento de ciudades sostenibles y resilientes, entre otras particularidades de esta hoja de ruta. La mirada política de esta Agenda se manifiesta claramente en sus principios, que reflejan, a mi juicio, el “espíritu” de este desafío transformador.

El primero se refiere a que es una agenda universal, ya no “tercermundista”, para “países pobres” o el eufemismo de “en vías de desarrollo”. La lucidez de esta declaración es el reconocer que incluso en los países considerados ricos y desarrollados existen fuertes inequidades a nivel territorial, segregaciones urbanas, y que un alto nivel de ingreso bruto per cápita y bienestar no necesariamente reduce vulnerabilidades en cierta parte de la población.

*Una de las principales innovaciones de la Agenda 2030 es la incorporación de la mirada local, de lo territorial. Es reconocer que, si bien los desafíos del desarrollo sostenible pueden ser universales, no se expresan igual en distintas regiones, países y ciudades. Por eso, los objetivos, metas e indicadores deben adecuarse a las realidades locales.*



El segundo, que es entre todos, es decir que se trata de una agenda que promueve el bien común. Esto no solo incluye a la esfera pública, sino que necesariamente debe sumar a los actores privados, a la academia y a la sociedad civil. Pero también ese “entre todos” debe ser transgeneracional; al ser una Agenda 2030, si los jóvenes no se involucran en sus definiciones y lineamientos, difícil podrá ser que alcancemos esas metas entre todos.

Finalmente, el último de sus principios nos vuelve a traer a los mayas: “Que nadie se quede atrás”. Este es uno de los puntos que más me convocan de esta Agenda. Tantas veces hablamos del “tren” del desarrollo como un tren que pasa una vez y el o la que se sube, se sube. Me trae a la memoria la imagen de “La Bestia”, ese tren que une las fronteras sur y norte de México, y que es utilizado por cientos de migrantes centroamericanos para llegar a Estados Unidos. Muchas veces saltan hacia el tren; los que lo logran, lo logran; los que no, quedan al costado del camino. **Si el desarrollo no es entre todos y para todos deja de ser sostenible. Esto no solo se refiere a la pobreza; muchas vulnerabilidades tienen que ver con edad, con género, con discapacidades... La pregunta entonces es: ¿a quiénes estamos dejando atrás en nuestras comunidades? ¿En quién no estamos pensando o dejamos de costado cuando diseñamos planes, programas y proyectos?**

Si algo nos enseñó la crisis del Covid-19 y su impacto en nuestros países es que había muchas vulnerabilidades ocultas y otras incluso que no tanto. La pandemia puso de manifiesto que cuando el sistema colapsa afecta sobre todo a aquellos que más necesidades tienen: precarios e informales, migrantes, ancianos y ancianas, entre otros.

## Penillanura levemente ondulada

*“Porque un puente, aunque se tenga el deseo de tenderlo y toda obra sea un puente hacia algo y desde algo, no es verdaderamente puente mientras los hombres no lo crucen. Un puente es un hombre cruzando un puente”. Julio Cortázar*

**Una de las principales innovaciones de la Agenda 2030 es la incorporación de la mirada local, de lo territorial. Es reconocer que, si bien los desafíos del desarrollo sostenible pueden ser universales, no se expresan igual en distintas regiones, países y ciudades. Por eso, los objetivos, metas e indicadores deben adecuarse a las realidades locales.** Incluso en el diseño de esta agenda se incorpora un objetivo específico que recoge el rol de lo local, el ODS 11: “Ciudades y Comunidades Sostenibles”.

Esto se vio alineado posteriormente con la divulgación de la “Nueva Agenda Urbana” de ONU Hábitat, reforzando el rol de las autoridades y gobiernos locales como parte esencial del cumplimiento de esta Agenda 2030 que, al decir de muchos, “será local, o no será”.

Pero, ¿qué es concretamente impulsar un proceso de localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible? Al decir de la asociación de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (UCLG-CGLU), este proceso “es una *oportunidad para reorientar las prioridades y necesidades locales y contribuir a un nuevo marco, demostrando más claramente y con mayor precisión, cómo el trabajo de los gobiernos locales contribuye a reducir la desigualdad*”.

y lograr los objetivos de desarrollo a nivel nacional/global” (*Guía para la Localización de los ODS: Implementación y Monitoreo Subnacional. Global Taskforce of Local and Regional Governments*).

En Uruguay, según resolución presidencial de diciembre 2016, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto es el organismo encargado del monitoreo y articulación de las políticas públicas y elaboración de Informes de Seguimiento sobre la temática de los ODS; junto con el Instituto Nacional de Estadísticas para la elaboración y el relevamiento de indicadores de los distintos organismos, y la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional para el seguimiento de las actividades de cooperación en el marco de los ODS.

En el año 2018, al presentar el país el tercer Informe Nacional Voluntario ([www.ods.gub.uy](http://www.ods.gub.uy)), se señala como una de las prioridades del gobierno nacional el trabajar por la territorialización de los ODS, con un rol clave de los gobiernos subnacionales, es decir, de los 19 departamentos y los 112 municipios en el caso uruguayo. Si bien este país, con sus aproximadamente 3 millones y medio de habitantes, podría ser visto como un barrio de muchas de las megaciudades latinoamericanas, encierra en su territorio levemente ondulado diversas realidades e inequidades territoriales, por lo cual profundizar el proceso de descentralización también se vincula con la Agenda 2030 desde su concepción.

La mencionada localización se realizó entonces en una alianza entre el gobierno nacional, a partir de su Dirección de Descentralización e Inversión Pública; el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Uruguay, y el Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU), que aportó el componente metodológico, poniendo el foco en esta primera etapa en el trabajo directo con 12 gobiernos departamentales y 10 gobiernos municipales.

Con el entendido de que los gobiernos subnacionales juegan un papel importante en la aplicación de los ODS a nivel territorial, se buscó vincular esta Agenda con un marco de acción para políticas de desarrollo a nivel local, impulsando a su vez acciones “desde abajo”, involucrando a la sociedad civil y la participación ciudadana para el cumplimiento de los ODS. En este contexto se inició una primera fase de trabajo de sensibilización y difusión de los ODS a nivel territorial, que planteó tres principales líneas de trabajo:

1. *Acciones de sensibilización, comunicación, capacitación sobre los ODS a nivel local* para actores y ciudadanía en general. Por ejemplo, exposiciones en espacios públicos, con jornadas lúdicas y recreativas en plazas. Uno de los objetivos de esta fase fue

traducir los ODS a lenguaje ciudadano, en el sentido de que se visualizara su relevancia para todos, en relación a temáticas de la vida cotidiana de las personas como salud, educación, agua potable, energía, trabajo; pero, a su vez, que se comprendieran los retos que se enfrentan a nivel global, como la pobreza, las desigualdades y el cambio climático.

2. *Proceso de alineación de ODS a nivel subnacional, a través del trabajo conjunto con gabinetes departamentales o los Concejos Municipales*. Esto permitió complejizar la mirada de los desafíos territoriales, abordándolos de manera integral y vinculando las dimensiones productivas, sociales y ambientales de la Agenda 2030. Lo cual implicó un mapeo de planes, programas y proyectos, estableciendo su vínculo con el cumplimiento de los ODS a nivel territorial. En las reuniones y talleres de trabajo se aplicó la metodología RIA –Evaluación Rápida Integrada– desarrollada por PNUD. Esta metodología realiza un mapeo de los ODS (metas y objetivos) contra prioridades nacionales/subnacionales (basado en el análisis de la Visión, planes nacionales de desarrollo, planes sectoriales, agendas de desarrollo) para determinar cómo los ODS están reflejados en los objetivos y metas subnacionales, y proporcionar una visión general del nivel de alineación con las metas de los ODS a nivel territorial.

Este esfuerzo de sistematización de acciones permitió no solo un mayor conocimiento de las líneas de trabajo sino también una mayor claridad y transparencia para rendir cuentas del aporte de los gobiernos subnacionales a la Agenda de Desarrollo y la posibilidad de repensar estrategias que hagan las intervenciones más efectivas. Más allá de la aplicación del RIA, el equipo de CIESU trabajó de forma complementaria con cuatro metodologías de abordaje como es el caso de: a) enfoque participativo: trabajo de consulta a actores claves de diversos sectores del territorio, generando un espacio de intercambio de las problemáticas centrales y los asuntos compartidos por cada localidad; b) identificación de actores claves y nudos problemáticos, a través de la realización de entrevistas en profundidad a referentes del sector privado, sociedad civil, academia, etc., para una mayor comprensión de los nudos críticos para el desarrollo y sus diferentes dimensiones; c) adaptación de proceso de localización de ODS a procesos de planificación y/o prospectivos. Sobre todo, en aquellos territorios que estaban realizando dichas actividades, se trabajó en la vinculación directa de planes con la Agenda 2030; d) identificación de buenas prácticas a nivel local, que permitieran compartir experiencias locales de trabajo conjunto en pos del desarrollo sostenible, como puede ser el ejemplo de una campaña pública de un municipio con una cámara empresarial



local, para erradicar el consumo y utilización de bolsas plásticas, sustituyéndolas por bolsas de tela.

3. *Presentación de los desafíos y hoja de ruta de cada uno de los casos involucrados.* A partir del trabajo de alineación, que muchas veces fue complementado con esquemas participativos de consulta y/o entrevistas con actores calificados a nivel local, la pregunta de fondo que se hizo era: ¿cuáles son los desafíos y nudos críticos para el desarrollo sostenible de mi ciudad de acá al 2030? Esto permitió dar un marco de las líneas estratégicas y prioridades definidas tanto por el gobierno departamental como por la sociedad civil local, definiendo acciones concretas sobre cómo trabajar estos temas y cómo vincular las metas definidas a la contribución del cumplimiento de los ODS a nivel departamental y nacional. El fin de esta primera etapa del proceso fue, en la mayor parte de los casos, una devolución pública del mismo, con participación de actores públicos tanto de nivel nacional como local, el sector privado, organizaciones de la sociedad civil, académicos, etc.

Luego de analizados los trabajos realizados en los 12 departamentos y 10 municipios que participaron en este proceso, podemos concluir que si bien todos los ODS están presentes en sus planes, programas y proyectos, no todos lo hacen de la misma forma, siendo predominante la presencia de actividades vinculadas al ODS 11 “Ciudades y comunidades sostenibles”, seguido por el ODS 9 referente a “Industria, innovación e infraestructura”, el ODS 8 “Trabajo decente y crecimiento económico” y el ODS 4 destinado a promover una “Educación de calidad”.

La importancia sustantiva del ODS 11 refleja el rol creciente que la sustentabilidad de las ciudades tiene en la agenda local, así como las acciones que se vienen haciendo desde los gobiernos subnacionales en tal sentido. En esta línea se señalan las acciones vinculadas al mejoramiento de calles, caminería y plazas, así como iniciativas de mayor integralidad, como la urbanización de algunos barrios donde vive población más vulnerable. También se destacan acciones vinculadas a movilidad, transporte público y seguridad vial; la conservación del patrimonio cultural e histórico, sobre todo en la revitalización de centros históricos, y la inclusión de cometidos ambientales como programas de reciclaje, mejora de los sitios de disposición final de residuos, así como de los espacios interinstitucionales para mitigación y/o prevención de desastres naturales como son inundaciones, turbonadas, etc.

Al analizar más de cerca los procesos de localización, si bien Uruguay se visualiza como un territorio homogéneo y equitativo, en esa “penillanura levemente ondulada” existen diferencias

territoriales y diferentes niveles de desarrollo en sus respectivos departamentos y regiones, los cuales se ven reflejados en los desafíos y nudos problemáticos identificados. Es así que, por ejemplo, en el caso de Rocha se plantearon temas vinculadas a la tensión entre lo ambiental y lo productivo; en Río Negro, los desafíos de la constitución de un polo educativo y de diversificación productiva; o en el caso de Rivera, las dinámicas de territorio fronterizo, la informalidad laboral, entre otros aspectos. Estas experiencias de mirar los ODS desde lo local generaron resultados relevantes, pero también desafíos, los cuales sintetizaremos en el siguiente cuadro.

*Si el desarrollo no es entre todos y para todos deja de ser sostenible. Esto no solo se refiere a la pobreza; muchas vulnerabilidades tienen que ver con edad, con género, con discapacidades... La pregunta entonces es: ¿a quiénes estamos dejando atrás en nuestras comunidades? ¿En quién no estamos pensando o dejamos de costado cuando diseñamos planes, programas y proyectos?*

**Tabla 1.** Resultados y desafíos de la localización de los ODS en Uruguay

RESULTADOS DEL PROCESO DE LOCALIZACIÓN
Más conocimiento de la Agenda 2030 por parte de actores de gobierno.
Más incorporación del enfoque de la Agenda 2030 y los ODS en planes y políticas.
Más información sobre ODS a nivel territorial.
Conformación de agendas de trabajo en temáticas relevantes para el logro de los ODS.
DESAFÍOS
Superación de una visión instrumental sobre los ODS.
Internalización de la Agenda 2030 y los ODS en los procesos de gestión pública.
Mayor conocimiento de la Agenda 2030 por parte de actores sociales.

Fuente: Realizado por CIESU para el Informe Nacional Voluntario (OPP, 2019)

Finalmente, uno de los principales objetivos de este proceso fue trabajar en conjunto con los gobiernos subnacionales en una hoja de ruta, que permitiera adaptar y proyectar los ODS partiendo de la realidad local. Eso implicaba que no solo se continuara trabajando en el grado de alineación y cumplimiento de metas, sino también que se incluyera este enfoque en los procesos de planificación, presupuesto e implementación de políticas a nivel departamental y municipal. Se recomendaba, a su vez, la constitución de grupos impulsores de las iniciativas relevadas y priorizadas, como espacio interinstitucional de referencia. A la fecha ya existen algunos casos como el Concurso de Innovación y Emprendedurismo para jóvenes en San José, basados en los ODS, en el marco del cual desde el gobierno departamental se trabaja fundamentalmente con el sistema educativo en alianza con otras organizaciones empresariales y gremiales productivas; así como “Proyecta tu localidad”, impulsado por el gobierno departamental con municipios y organizaciones de la sociedad civil, apoyando proyectos que contribuyan al desarrollo sostenible de sus localidades.



## Para caminar...

*“La utopía está en el horizonte. Camino dos pasos, ella se aleja dos pasos y el horizonte se corre diez pasos más allá. Entonces, ¿para qué sirve la utopía? Para eso, sirve para caminar”. Eduardo Galeano*

Como señalamos al inicio, los gobiernos subnacionales se han constituido como actores estratégicos en la implementación de la Agenda 2030, ya que gran parte de sus cometidos se vinculan con muchas de las metas y objetivos planteados por los ODS. Asimismo, cada vez más las agendas urbanas incluyen desafíos de integración socio-territorial, acciones de mitigación y/o prevención contra el cambio climático, o desafíos de la generación de empleo y desarrollo económico.

En el contexto del Covid-19, son justamente los gobiernos a escala local quienes están en la primera línea de respuesta, cercana a las necesidades y problemáticas que enfrentan las comunidades, más allá de que las mismas estén o no dentro de sus cometidos. A su vez, en el ámbito urbano, muchas políticas se priorizan y redefinen, desde los espacios públicos como lugar de convivencia priorizado, acciones de apoyo al empleo y emprendimientos de supervivencia, la movilidad de

los habitantes de las ciudades como desafío cotidiano, entre otros. **Si bien la Agenda 2030 es global, su capacidad de acción y alcance está fuertemente determinada por el grado de involucramiento de los gobiernos locales, dado que su cercanía y vínculo con la ciudadanía permiten facilitar procesos de participación ciudadana y un mayor grado de interacción entre las problemáticas y necesidades locales, y los desafíos del desarrollo sostenible.**

Esta primera fase de sensibilización y priorización permite ir generando conciencia a nivel local sobre la importancia de los ODS no solo en el futuro de cada localidad, sino fundamentalmente en las acciones y decisiones que se toman hoy vinculadas a la construcción de ese futuro deseable, involucrando a todos los actores e invitándolos a tomar acción. Esto implica comprometer a las diversas partes a priorizar el desarrollo sostenible a través de acuerdos de gobernanza local (aún más en contextos de recuperación como los que enfrentan nuestros países); que permita uno de los objetivos fundamentales de la Agenda 2030: que ninguna persona ni ningún lugar queden atrás en el desarrollo de un futuro más sostenible.

Y por más de que parezca utópico, no hay otra; hay que caminar...







# LABORATORIOS DE INNOVACIÓN DE CIUDAD: EL RETO DE INNOVAR AL INTERIOR DE LOS GOBIERNOS LOCALES

LOS DESAFÍOS ADAPTATIVOS REQUIEREN NUEVAS METODOLOGÍAS DE INNOVACIÓN QUE INVOLUCREN A AUTORIDADES, CIUDADANOS Y ORGANIZACIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS DE MANERA COLABORATIVA Y ABIERTA. EN ESTE CONTEXTO NACEN LOS LABORATORIOS DE INNOVACIÓN PÚBLICA DE CIUDAD, SOBRE LOS CUALES REFLEXIONA ESTE ARTÍCULO A NIVEL REGIONAL; ESPACIOS QUE BUSCAN GENERAR GOBIERNOS MENOS HERMÉTICOS, QUE ESTIMULEN LA COLABORACIÓN, LA ESCUCHA ACTIVA Y LA INNOVACIÓN ABIERTA.

por **SANTIAGO AMADOR VILLANEDA**. *Máster en Administración Pública (Universidad de Harvard) y en Ciencias Sociales (Universidad de Oxford). Gestor de iBO (Bogotá), Research Affiliate at the BerkmanKlein Center For The Internet and Society at Harvard University, Co-Gestor Demo Lab.*

por **CRISTINA GIL VENEGAS**. *MSc en Diseño de Iluminación de KTH, Estocolmo. Experiencia en innovación pública, gestión de la innovación y cultura de datos. Ex integrante del Laboratorio de Innovación en Servicios Públicos de Bogotá.*





## ¿Por qué laboratorios de innovación en el sector público?

Según datos del Banco Iberoamericano de Desarrollo, en “América latina y el Caribe el 80% de su población vive en ciudades” (Laboratorio de Ciudades, BID), lo que implica grandes retos para garantizar la calidad de vida de los ciudadanos y la prestación de los servicios públicos. Estos retos emergen con tanta rapidez y en escenarios tan descentralizados y diversos que es impensable que un pequeño grupo de personas desde el gobierno puedan darle solución de manera suficiente. Aquí es donde el concepto de inteligencia colectiva comienza a ser fundamental para abordar los retos urbanos. Esto es: cómo las organizaciones, las ciudades y las comunidades que viven en ella deben adaptarse al cambio constante, a la complejidad, a la disrupción y a la incertidumbre. Pero, a diferencia de los retos técnicos que pueden ser solucionados por instrucciones de actores políticos o de expertos temáticos, los retos adaptativos requieren nuevas metodologías de innovación que implican la interacción entre las autoridades, los ciudadanos y las organizaciones públicas y privadas de manera colaborativa y abierta.

Aunque las protestas sociales en Latinoamérica se agudizaron en los dos últimos años, estas son el resultado de una desarticulación de la política con la ciudadanía, una especie de rompimiento del pacto social que ha desgastado la democracia representativa y participativa. Para los ciudadanos ya no parece ser suficiente que se gobierne para ellos o por ellos; quieren que se gobierne con ellos, en una especie de democracia colaborativa.

**Así entonces el desafío de la adaptabilidad, la necesidad de aprovechar la inteligencia colectiva y el clamor por una democracia colaborativa, han justificado la creación de unidades de innovación pública, con el fin último de crear valor público, es decir, valor compartido por todos. En ese sentido es importante aclarar que la innovación pública no es exclusivamente la adelantada por la administración pública, sino aquella que genera valor público, que propende por fines públicos. Así las cosas, la innovación social es una forma de innovación pública que fortalece la corresponsabilidad entre Estado y sociedad civil en el devenir de lo público.**

En este contexto nacen los Laboratorios de Innovación Pública de Ciudad, lugares proclives a que el sector público, el sector privado, la academia, las comunidades, la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil puedan trabajar juntos en la identificación de retos y soluciones de ciudad.

Adicionalmente a los retos urbanos, estos Laboratorios enfrentan el desafío de crear lazos de confianza entre la ciudadanía y el gobierno, por lo que la creación de estos espacios busca construir gobiernos menos herméticos, que estimulen la colaboración, la escucha activa de las necesidades ciudadanas y la innovación abierta.

## ¿Qué son los Laboratorios de Innovación de Ciudad?

**Los Laboratorios de Innovación de Ciudad son espacios, tanto físicos como metodológicos, que buscan oxigenar y revitalizar la forma en que las entidades públicas entienden y dan respuesta a los retos de ciudad, en colaboración con otros actores.**

Los laboratorios tienen **cinco características** en común:

- 1. Tienen un enfoque de diseño centrado en la ciudadanía (Human Centered approach)** y se dedican a entender, en **empatía**, las necesidades y perspectivas de los individuos y las comunidades.
- 2. Fomentan la co-creación** entre distintos actores en el proceso de entendimiento de los retos de ciudad y en la generación de prototipos de solución, llevando la participación ciudadana a un ejercicio práctico.
- 3. Articulan actores.** Los laboratorios son articuladores de los ecosistemas de innovación pública locales.
- 4. Experimentan.** Los Laboratorios de Innovación de Ciudad son espacios de experimentación enfocados en la creación de soluciones para problemas públicos. La experimentación supone el entendimiento profundo de los retos, la formulación de hipótesis y teorías del cambio, la construcción de prototipos que se iteran, se evalúan y se escalan. En la fase de experimentación se aprende haciendo.
- 5. Imaginan y proyectan futuros urbanos.** Los laboratorios promueven la construcción conjunta, entre todos los actores interesados, de una visión común de ciudad. “Imaginarios colectivos e individuales” (<https://labcd.mx/sobre-el-labcdmx/>). Esta visión conjunta permite trazar metas comunes a corto, mediano y largo plazo, establecer prioridades y a su vez crear la hoja de ruta de las acciones que debemos hacer colectivamente para el mejoramiento de los servicios que ofrece la ciudad y sus sectores.



## Breve historia de los laboratorios de ciudad

MindLab es el laboratorio de innovación pública pionero a nivel mundial. Creado en 2002 y ubicado en Dinamarca, tuvo un gran impacto en la creación de laboratorios de innovación pública en todos los continentes, debido a su forma disruptiva de propender por una cultura de experimentación e innovación en el sector público danés. MindLab cerró sus puertas a finales de 2018 y dio paso al Disruption Task, con un enfoque de transformación digital del servicio civil (Apolitical, 2018). El MindLab y Media Lab Prado de la ciudad de Madrid se han convertido en referentes de la innovación pública mundial.

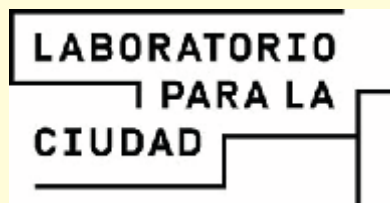
Otro de los aprendizajes que deja MindLab a la innovación en el sector público es la premisa de que “para ser sostenibles a largo plazo, los laboratorios deben reinventarse constantemente” (Apolitical, 2018), según palabras de Christian Bason, quien lideró MindLab por casi ocho años. A pesar de haber sido cerrado, el mayor legado que dejó MindLab fue el cambio cultural que logró generar al interior del gobierno danés frente a la toma de riesgos y la experimentación, siendo inspiración para todos los laboratorios de este tipo que han surgido y siguen surgiendo en el mundo.

En el contexto local, el Laboratorio Para la Ciudad, de Ciudad de México, fue el primer laboratorio de este tipo en América latina. Fue creado en 2013 y así como sus integrantes lo afirmaban, se trataba “de la única instancia de gobierno” que tenía “licencia creativa para experimentar y prototipar” (<https://labcd.mx/sobre-el-labcdmx/>). Esta premisa se ha transmitido al ADN de los Laboratorios de Innovación de Ciudad que se han creado desde este entonces en Latinoamérica.

A partir del surgimiento de estos laboratorios y la visibilidad del cambio positivo que han venido generando al incorporar la innovación en el sector público, otros países han desarrollado iniciativas locales. Actualmente, estas iniciativas han permitido la creación de un ecosistema de innovación, en el que continuamente se intercambian experiencias que fortalecen la capacidad de los gobiernos para afrontar los retos de ciudad en un contexto de continuo cambio. A continuación, mencionaremos los principales Laboratorios de Ciudad latinoamericanos.

## Algunos Laboratorios de Ciudad en Latinoamérica

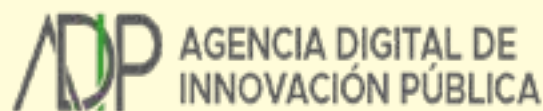
**Imagen 1.** Laboratorios para la ciudad. Ciudad de México, México. 2013-2018



Enfoque: “Es el área experimental y creativa del gobierno de la Ciudad de México. Fue el primer laboratorio de gobierno de América latina, y el primero en una megalópolis”.

Página web: <https://labcd.mx/sobre-el-labcdmx/>

**Imagen 2.** Agencia digital de innovación pública. Ciudad de México, México. 2018-Actualidad.



Enfoque: aunque no se trata expresamente de un laboratorio, “la Agencia Digital de Innovación Pública tiene la responsabilidad de conducir, diseñar y vigilar la implementación de políticas de gestión de datos, gobierno abierto, gobierno digital, gobernanza tecnológica y de gobernanza de la infraestructura tecnológica en la Ciudad de México”.

Página web: <https://adip.cdmx.gob.mx/>

**Imagen 3.** BA LAB: Laboratorio de Innovación del Gobierno de la Ciudad. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. 2018



Enfoque: Pensamiento de Diseño, Diseño de Servicios, Economía del Comportamiento

Página web: <https://medium.com/balab>

**Imagen 4.** Laboratorio de Gobierno de Chile. Chile. 2014.



Enfoque: “Primer Laboratorio de Gobierno en América latina a nivel federal, con lo cual crea procesos de innovación al interior del gobierno”.

Página web: <https://www.lab.gob.cl/>

**Imagen 5.** Lab. Rio. Rio de Janeiro, Brasil. 2014.



Enfoque: “Desarrollar herramientas capaces de acercar a los ciudadanos a la administración local. Las principales herramientas desarrolladas por Lab.Rio fueron: el Consejo de Juventud de la ciudad, Desafío Ágora Río, la herramienta Mapeando, los proyectos “Chega Junto” e “Inmersión” (<https://latinno.net/es/case/3167/>).

**Imagen 6.** Laboratorio de Innovación de Quito. Quito, Ecuador. 2015.



Enfoque: “Acelerador de innovación, es una puerta abierta entre el municipio y la ciudadanía que trabaja bajo un marco participativo, colaborativo y transparente”.

Página web: <http://linq.quito.gob.ec/#sthash.zrfXhiu1.c20YYO-Qr.dpbs>

**Imagen 7.** SANTA LAB. Región de Santa Fe, Argentina. 2016.



Enfoque: “Interfaz de colaboración que reúne iniciativas ciudadanas innovadoras que trabajan en líneas de innovación co-gestionadas desde la cuádruple hélice de la innovación: Estado, ciudadanía, organizaciones y empresas”.

Página web: <https://www.santafe.gob.ar/ms/gobiernoabierto/colaboracion/santalab/>

**Imagen 8.** LAB capital. Bogotá, Colombia. 2016.



Enfoque: “Laboratorio de Innovación para la Gestión Pública Distrital, es un proyecto estratégico de la Veeduría Distrital, entidad de control preventivo que promueve el control social, fortalece la transparencia y la lucha contra la corrupción para el mejoramiento de la gestión pública en Bogotá”.

Página web: <http://labcapital.veduriadistrital.gov.co/>

**Imagen 9.** LAB de Innovación en servicios públicos. Bogotá, Colombia. 2016.



Enfoque: equipo intraemprendedor de servidores públicos, que buscó facilitar espacios de experimentación y de co-creación con la ciudadanía y los grupos de interés de la UAESP (Unidad Administrativa de Servicios Públicos de Bogotá).

Página web: <https://labinnovacion.wixsite.com/uaesp>

**Imagen 10.** Montevideo LAB – MVDLAB. Montevideo, Uruguay. 2017.

Enfoque: “Espacio dedicado a facilitar el intercambio, la interacción y la innovación entre ciudadanía y gobierno. Un ámbito de producción, experimentación y difusión de proyectos innovadores desde el cual se generan puntos de encuentro con abordajes colaborativos y experimentales para alcanzar nuevas y mejores soluciones a los desafíos que plantea la ciudad”.

Página web: <https://montevideo.gub.uy/node/41513>

**Imagen 11.** (011) lab. San Pablo, Brasil. 2017.

Enfoque: “Aproximar y construir soluciones a problemas complejos de interés público con funcionarios, ciudadanos y actores del ecosistema de innovación. Trabajó en tres frentes: diseño y mejora de servicios públicos, movilización de comunidades para la práctica de innovación pública y desarrollo de capacidades para innovar en servidores”.

Página web: <https://011lab.prefeitura.sp.gov.br/>

**Imagen 12.** iBO–Laboratorio de Innovación Pública de Bogotá. Bogotá, Colombia. En creación.

Enfoque: “Ibo es el Laboratorio de innovación Pública de Bogotá en el que todas las entidades del Distrito, la ciudadanía, las organizaciones, los emprendedores, las empresas y la academia, trabajan en la identificación y solución de retos de interés público y el avance en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, siguiendo metodologías de co-creación centradas en el usuario y experimentación.

### Enfoques metodológicos

El Design PlayBook de Innovación Pública de NESTA (organización no gubernamental de innovación con sede en el Reino Unido) contiene un listado de un sinnúmero de aproximaciones metodológicas para la innovación pública que pueden ser usadas en los laboratorios de Innovación Pública como lo muestra la siguiente imagen:

**Imagen 13.** Fuente: Nesta: Play Book for Innovation learning.



Imagen 14.



Sin embargo, los enfoques más usados en la experimentación en los laboratorios de innovación de ciudad son estos cuatro:

1. El diseño centrado en el usuario. Metodologías como el Design Thinking y el diseño de servicios permite crear un proceso inclusivo de co-creación con los actores de interés.
2. El pensamiento sistémico. Los mapas de pensamiento sistémico permiten abordar y entender de mejor manera los problemas complejos, ubicar dichos retos y sus soluciones en el contexto de un sistema para entender su interrelación con variables de contexto.
3. Las ciencias del comportamiento. La economía del comportamiento (*Behavioral Economics*) permite entender sesgos de los seres humanos y generar prototipos de arquitecturas de decisión para diseñar comportamientos deseables.
4. Por último, la ciencia de datos. La analítica y visualización de datos son habilitantes de la innovación, pues permiten entender la realidad de manera más cercana e incentivar a la acción.

Imagen 15.



Este es un ejemplo de cómo se usó en Bogotá un mapa de pensamiento sistémico para entender el problema del reciclaje en la ciudad.

## Ciclos de vida de los laboratorios de innovación: ¿cómo evolucionan los laboratorios a través del tiempo?

Según los resultados compilados en el documento “Ciclos De Vida De Laboratórios De Inovação Pública” (G NOVA, ENAP, (011) lab, 2020), adelantado por el Laboratorio 011 de la ciudad de San Pablo, los ciclos de vida de los laboratorios de innovación se pueden asociar con las etapas de vida de los seres humanos. Más que una clasificación, este análisis busca hacer una metáfora de las experiencias, niveles de madurez y aprendizajes, característicos de cada etapa de la vida, para analizar el avance y crecimiento de los laboratorios dentro de las entidades.

► **Nacimiento.** Esta es una época en la que las decisiones son altamente influenciadas por los padres (ya sean personas o instituciones), quienes dan los primeros direccionamientos sobre el objeto del laboratorio y la conformación del equipo de trabajo. En esta etapa se comienza a definir la posición de cada equipo frente al liderazgo de la innovación. Dicho liderazgo “debe ser capaz de guiar las transformaciones y permitir un tránsito en lo nuevo y lo clásico” (UAESP, 2019).

► **Infancia.** Es un momento definido por la exploración. Los primeros proyectos en los que se trabaja son “temáticas seguras” que permiten “probar, tropezar, aprender y levantarse.” (G NOVA, ENAP, (011) lab, 2020) Aquí se comienzan a construir las primeras narrativas y se exploran diferentes metodologías y herramientas.

► **Adolescencia.** Se define como un momento de “poca estabilidad y muchas preguntas” (G NOVA, ENAP, (011) lab, 2020). En esta etapa salen a flote esas preguntas que pocos se atreven a hacer y que generan incomodidad en las organizaciones. “...Es un período en el que la identidad está en crisis y la sensación de no encajar en el gobierno es común” (G NOVA, ENAP, (011) lab, 2020).

Durante esta etapa, se debaten temas sobre consecución de recursos para proyectos –fichas presupuestales y aportes externos como cooperación internacional– y patrocinadores tanto al interior como al exterior de las instituciones.

Adicionalmente, la interacción con otros laboratorios genera discusiones que retroalimentan la narrativa propia, sobre la esencia y diferenciación de cada laboratorio dentro del ecosistema de innovación.

► **Adulthood y madurez.** Esta etapa está acompañada por el autoconocimiento, el sentido de responsabilidad y serenidad. Esto sin dejar de lado los continuos cuestionamientos sobre el valor que el laboratorio le aporta a la sociedad (G NOVA, ENAP, (011) lab, 2020).

En esta etapa se comienza a dar mayor relevancia al legado del Laboratorio, “¿qué quiere integrar en el ADN de los servidores

públicos?; ¿qué quiere entregar a la memoria de las comunidades con las que interactúa?"; y una de las preguntas más complejas: "¿Un laboratorio es necesario para que exista la innovación?" (G NOVA, ENAP, (011) lab, 2020).

Aunque cada etapa de la vida de los Laboratorios de Ciudad les aporta conocimiento y seguridad para atreverse a enfrentar nuevos retos, en todas estas etapas el autocuestionamiento sigue presente. Este autocuestionamiento se relaciona con su rol y su pertinencia frente a la sociedad, su aporte al contexto con el que se relaciona y la continua pregunta de **cómo asumir riesgos** dentro de su posición en el sector público.

También, en todas estas etapas, los Laboratorios encuentran amenazas externas como cambios de gobierno o lineamientos de política pública que desestabilizan su posición en el sector público y generan cambios de enfoque, que impactan tanto en su estructura organizacional como en los retos que abordan.

Por esto, es de vital importancia que tanto los líderes como los integrantes de los laboratorios ayuden a construir y sean partícipes activos de los ecosistemas de innovación; estos espacios ayudarán a promover la cultura de innovación, a validar acciones y compartir lecciones aprendidas sobre cómo enfrentar los retos internos y externos.

## Conclusiones y recomendaciones

**A pesar de los constantes retos adaptativos que deben enfrentar los Laboratorios de Innovación de Ciudad, es muy gratificante ver cómo la innovación logra dinamizar y activar redes de intercambio de conocimiento y trabajo colaborativo entre diferentes actores. En un entorno en continuo cambio que supone desafíos adaptativos, la innovación nos provee herramientas para enfrentar estos retos y construir la ciudad de una manera conjunta.**

Los Laboratorios de Innovación son **organismos vivos** que, al igual que su contexto, están en constante cambio y evolución. Por esto, la apertura a nuevos aprendizajes, la experimentación y continuo ensayo y error deben ser prácticas cotidianas de los laboratorios de ciudad.

**Aunque actualmente hay varias iniciativas de innovación y equipos que han generado un impacto positivo en la administración pública, aún existe bastante escepticismo frente al concepto *innovación* y se tiende a confundir de manera equivocada con *creatividad*. Por lo que tanto a líderes como a trabajadores les cuesta imaginar el potencial tangible e intangible de integrar metodologías y modelos de innovación dentro de la cultura de sus organizaciones.**

Frente a esto, es importante identificar las personas dentro de las entidades que tienen un interés por participar en estos

nuevos procesos. Ese grupo de personas, comúnmente denominados *early adopters*, cuentan con una curiosidad que puede potenciarse para que promuevan la innovación en su círculo cercano y, de esta forma, contribuyan a integrar la cultura de innovación en el ADN de la entidad desde sus integrantes, a través de su ejemplo.

Por otro lado, se deben promover las **victorias tempranas**.

Esos primeros resultados permiten comunicar a los líderes y tomadores de decisiones los beneficios de abordar los retos desde la innovación. Esto permitirá crear lazos de confianza basados en evidencia, para ir ganando más espacios de participación al interior de las entidades públicas.

Otra recomendación importante es la conformación de grupos de intraemprendimiento e innovación en las entidades públicas, que interactúen con los laboratorios de Innovación de Ciudad y que sirvan como una especie de satélites de los mismos.

En cuanto al talento humano, se recomienda crear en los laboratorios grupos interdisciplinarios con talentos poco comunes en la administración pública, como diseñadores industriales, antropólogos sociales, científicos de datos, entre otros. Se recomienda construir comunidades con servidores públicos de otras áreas, para evitar la innovación aislada o por silos.

Se recomienda implementar un modelo de innovación abierta donde quepan los distintos sectores sociales, y donde se desgasten las barreras entre lo público y lo privado a la hora de trabajar en los retos sociales. La integración de emprendedores sociales a los procesos de innovación pública resulta fundamental.

Por último, la sistematización de las lecciones aprendidas es una herramienta clave para la transmisión del conocimiento. Esta tarea, dentro de un ambiente creativo y de experimentación, puede percibirse como abrumadora y tediosa, pero hace parte importante de la gestión del conocimiento de la innovación. El realizar un registro detallado de la metodología, iniciativas ejecutadas, descubrimientos (*insights*), aprendizajes, pilotos, proyectos y reflexiones, contribuye tanto a la generación de valor público, como a la construcción de la hoja de ruta de innovación para las entidades.

# LAS CIUDADES Y EL RETO DE GENERAR PROSPERIDAD DISTRIBUIDA EN LA ERA DE LA ROBÓTICA Y LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL

AÚN ESTAMOS A TIEMPO DE DECIDIR NUESTRO FUTURO. DISPONEMOS DE HERRAMIENTAS PARA DISEÑAR INTERVENCIONES ESTRATÉGICAS QUE NOS PERMITAN IMPULSAR NUESTRO POTENCIAL Y GENERAR OPORTUNIDADES QUE BENEFICIEN A TODA SOCIEDAD. ESTE ARTÍCULO PRESENTA UN MODELO DE ANÁLISIS TERRITORIAL QUE IDENTIFICA LOS FACTORES CLAVE QUE PERMITEN A LOS PAÍSES Y REGIONES DISPONER DE UN DIAGNÓSTICO Y MODELO DE PREDICCIÓN DE SU FORTALEZA ECONÓMICA.



por **RAMON GRAS ALOMÀ**. *Investigador en Innovación Urbana en la Universidad de Harvard y Cofundador de Aretian Urban Analytics and Design (Harvard Innovation Lab)*



## Introducción: un precedente histórico de superación colectiva de una crisis tecnológica

En línea con una vibrante y venerable tradición gremial de siglos, los relojeros del Valle del Jura, en Suiza, pueden considerarse el gremio artesanal más sofisticado de su tiempo. La cordillera que arranca en Ginebra y se extiende hasta la falda de la ciudad de Basilea vio surgir a lo largo del siglo XVIII una constelación de pueblos productores de cronógrafos, artilugios fabricados con esmero en talleres gestionados por antiguos granjeros que aprendieron el arte del diseño de relojes de sus vecinos de Neuchâtel. Grupos de campesinos ávidos de aprender nuevas técnicas y poder constituir sus propios talleres, en los que a la vez que contribuían al perfeccionamiento de una tecnología novedosa, podían expresar su estilo personal y gremial mediante la estética.

A principios del XIX, en los albores de la revolución industrial, el colectivo de diseñadores y productores de relojes suizos del Valle del Jura era ampliamente reconocido por producir los artilugios más deseados de la Europa de su tiempo. Los relojeros suizos aprendían y perfeccionaban el arte que heredaban de sus maestros, y trabajaban autónomamente en sus respectivos talleres, a la vez que se beneficiaban de una red de conocimiento común. Hasta el punto de que su oficio devino sinónimo de calidad, precisión, funcionalidad impecable y belleza.

## Riesgo de disrupción tecnológica de una industria floreciente como resultado de la automatización industrial

Sin embargo, dicho gremio se vio violentamente afectado a partir de 1840 por los avances tecnológicos en el campo de la ingeniería que dieron pie a la mecanización de parte de la producción, lo cual a su vez permitió por primera vez la fabricación industrial, en masa, de relojes de menor calidad. Es el fenómeno que el profesor Clay Christensen, de la Harvard Business School, describe elocuentemente como innovación disruptiva: nuevas formas de producción, “tecnologías facilitadoras”, que abaratan el costo de producción, permitiendo la fabricación a escala de productos hasta entonces sólo al alcance de minorías privilegiadas, reduciendo los estándares de calidad, pero extendiendo el acceso a tales lujos a amplias capas de la población.

El profesor Christensen ha analizado cómo los procesos de innovación disruptiva han desplazado violentamente numerosas industrias antaño bien asentadas: las miniaceras a las plantas de fundición siderúrgica, transistores frente a los aparatos de radio, los vehículos utilitarios de masas frente al vehículo de lujo, los ordenadores personales desplazando a los computadores, cámaras integradas en el teléfono móvil sustituyendo a gran velocidad las tradicionales cámaras fotográficas, etc. Con frecuencia, la tecnología predecesora ha sucumbido a la pérdida de influencia, incapaz de reaccionar con agilidad y aportar una alternativa viable y competitiva sobre la mesa.

Felizmente, este no fue el destino que esperaba a los relojeros del Jura. Incapaces de competir en la guerra internacional del bajo precio, tuvieron que centrarse en la red de talento ( formación) y trabajo (red organizativa) para diferenciarse por la vía de la calidad. Asimismo, las autoridades locales invirtieron en infraestructuras estratégicas que les permitieron exportar sus productos alrededor del mundo (red de infraestructura urbana). Los artesanos del reloj, ante la perspectiva de ser barridos por la automatización que afectó a su industria, se constituyeron en sindicatos de raíz anarquista para proteger sus derechos y trabajar en red.





## La respuesta colectiva del clúster de relojeros del Jura en Suiza: un caso de éxito en el resurgir de una economía regional

El movimiento social de los relojeros del Jura permitió a los trabajadores defender sus derechos, y trabajar en red para aportar una alternativa de calidad al riesgo potencial de destrucción masiva de empleo como resultado de la automatización. En la actualidad, el Valle sigue siendo el principal productor de relojes del mundo, diferenciándose mediante la asociación con los más altos estándares de calidad: la Federación de Relojeros Suizos aglutina hoy más de 500 agrupaciones, cerca del 90% de la industria relojera del país, y produce el 3% de los relojes del mundo, que sin embargo representan 24 billones de dólares anuales, prácticamente el mismo valor que el restante 97% de producción mundial en el sector.

Al día de hoy, el Valle del Jura constituye una de las cinco regiones más prósperas de Suiza, dispone de más lugares de trabajo que residentes, con un desempleo negligible, y más de 4.000 empleados que cruzan cada día la frontera desde Francia para trabajar en sus fábricas y talleres. Un caso de éxito de la sociedad cuando trabaja en red por un ideal común.

## El reto de nuestro tiempo: generar prosperidad distribuida en la era de la economía global y la automatización

Uno de los grandes retos que nuestra sociedad deberá afrontar en los próximos años es el de dar respuesta solvente a los períodos de estancamiento económico y falta de oportunidades laborales atractivas que afectan directamente la vida de una parte importante de los ciudadanos de los países occidentales. Estos fenómenos se deben principalmente a tres factores: en primer lugar, la falta de ideas, de ética y de liderazgo que observamos a escala global desde hace décadas; en segundo, la disrupción producida por la llegada –desde el punto de vista sistémico– de nuevas tecnologías que transforman los sistemas productivos y las relaciones interpersonales en el mundo laboral, y, por último, la globalización del comercio internacional, que ha permitido el auge de nuevas potencias económicas, particularmente en el continente asiático.

Se prevé que, durante las próximas tres décadas, las clases medias de países como China o India se tripliquen. Este hecho representará un cambio dramático en las relaciones comerciales y de poder en el campo de la geopolítica. Asimismo, la emergencia de tecnologías fundamentadas en la inteligencia artificial, la robótica y la automatización de procesos amenaza con destruir al menos un tercio de los puestos de trabajo en el mundo occidental. Además, Occidente parece dar muestras evidentes de agotamiento, así como de haber perdido el pulso de la innovación y el liderazgo en el desarrollo de nuevas soluciones que permitan generar círculos económicos virtuosos que beneficien a la mayoría de la población.

Como consecuencia de estos factores, la sociedad occidental se enfrenta a un período de gran incertidumbre. A modo de ejemplo, el continente europeo ha pasado de representar el 34% del PIB mundial a solo el 17% en cuatro décadas; y la tendencia sigue a la baja. Los Estados Unidos han pasado de representar un 44% del producto interior bruto mundial tras la II Guerra Mundial, a tan solo el 16% en 2018. Procesos parecidos han afectado asimismo a la economía argentina, antaño boyante, y actualmente en fase de impasse.

Con todo, el futuro de la sociedad y la economía europeas no está escrito. Si bien los augurios a corto plazo no son particularmente halagüeños, también es cierto que todas las teorías deterministas y materialistas de la economía y de la historia han mostrado una falta absoluta de rigor. La pregunta clave es: ¿cómo podemos comprender mejor el problema, hacer un diagnóstico más acertado y revertir esta tendencia para atraer un impulso renovador apoyándonos en el legado más valioso que hemos heredado?





## Precisamos de herramientas de análisis económico territorial: una ciencia de las ciudades como sistemas complejos

¿Depende de nosotros crear un modelo económico que genere prosperidad distribuida? A pesar de los riesgos y amenazas objetivas que estos factores pueden representar para la sociedad de nuestro tiempo, aún estamos a tiempo de decidir nuestro futuro individual y colectivo. Disponemos de herramientas de análisis a nuestro alcance para diseñar intervenciones estratégicas que nos permitan impulsar nuestro potencial y generar oportunidades que beneficien estructuralmente a la sociedad en su conjunto.



## La ciencia de la complejidad y la teoría de las redes aportan nuevas ideas a la economía

Un campo que ha experimentado adelantos vigorosos durante los últimos años es el de la ciencia de la complejidad y la teoría de redes, en particular por sus aplicaciones a la economía. Los estudios liderados por los profesores Ricardo Hausmann (Harvard) y César Hidalgo (MIT) arrojan luz sobre el problema de la identificación de los ingredientes y las dinámicas que constituyen el motor de la prosperidad de las naciones. El modelo que Hausmann e Hidalgo han diseñado supera a todos los estudios previos en lo relativo a la identificación de los factores clave que permiten a los países y regiones disponer de un diagnóstico y modelo de predicción de su fortaleza económica.

Hausmann e Hidalgo identifican que el motor de la economía de un país es el *know-how* colectivo de la sociedad: la habilidad que desarrollan las personas, empresas e instituciones para trabajar en red, con el objeto de diseñar y producir nuevas soluciones, productos y servicios que respondan con solvencia a las necesidades del colectivo. Uno de sus mayores hallazgos es el de haber identificado un proxy inteligente para describir científicamente el *know-how* colectivo de cualquier país, mediante el concepto de complejidad económica. Los indicadores de Complejidad Económica (*Economic Complexity*) demuestran que el nivel de fortaleza, salud y prosperidad de la economía de un país se puede describir y aun predecir con gran precisión mediante el análisis de la potencia, diversidad y sofisticación de las exportaciones del país: *Product Space of Exports*. El índice de complejidad, además, está correlacionado positivamente con más libertad política, igualdad social, una distribución de la riqueza más igualitaria, una menor criminalidad y corrupción, y mayores niveles de seguridad ciudadana.

Si bien este modelo de Barabási, Hausmann e Hidalgo resulta de gran utilidad para llevar a cabo diagnósticos precisos a escala estatal, y facilita la toma de decisiones en el ámbito nacional, tiene una gran limitación: la mayoría de las decisiones económicas de calado se producen a escalas más pequeñas, subnacionales: regionales, de ciudad y empresa/institución. ¿Cómo podemos salvar la distancia abismal entre el grueso de decisiones que determinan la evolución del *know-how* colectivo y las limitaciones objetivas de las actuales herramientas de análisis, toma de decisiones y criterios de diseño del tejido urbano?

## Alta resolución de la complejidad económica: el reto del análisis de la innovación urbana

Nuestro equipo de investigación en Innovación Urbana de la Universidad de Harvard se centra en desarrollar herramientas de análisis territorial, fundamentadas en la ciencia de la complejidad y la teoría de redes, y vehiculizadas mediante modelos de Inteligencia Artificial (IA) y aprendizaje continuo o *Machine Learning*, que permitan identificar los ingredientes y dinámicas necesarios para liberar el potencial latente para crear una sociedad más humana, así como una economía más dinámica, creativa y generadora de prosperidad distribuida.

Para disponer el día de mañana de una sociedad más humana, necesitamos fortalecer un modelo de apoyo al tejido productivo que permita crear prosperidad distribuida, así como reconocer y recompensar el mérito y la contribución individual o colectiva de los ciudadanos. El elemento principal de esta prosperidad distribuida es la potenciación del saber hacer colectivo; asimismo, el motor acelerador que propulsa ese *know-how* es la innovación. Por este motivo es necesario identificar qué factores permiten liberar el potencial innovador latente en la sociedad.

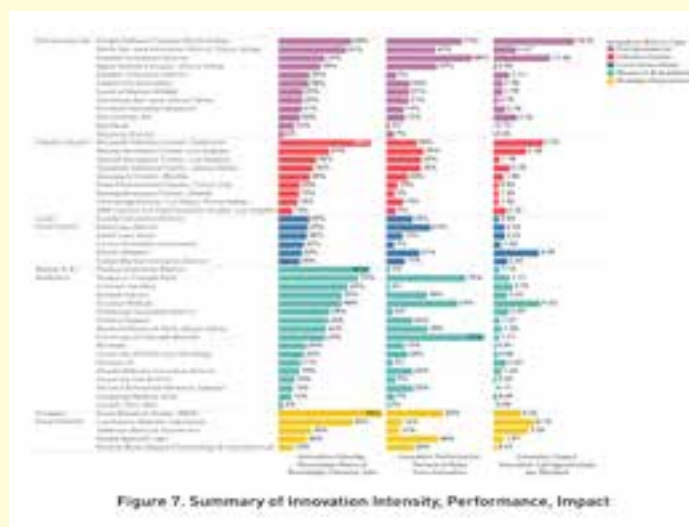


Figure 7. Summary of Innovation Intensity, Performance, Impact

## Descubrimientos del Atlas de Distritos de Innovación.

### Un ejemplo de la aplicación de la ciencia de las ciudades que permite ilustrar los componentes y las dinámicas que permiten generar prosperidad distribuida

Para responder a esta pregunta hemos analizado, a la luz de la ciencia de la complejidad y la teoría de redes, los cincuenta distritos de innovación más potentes de Estados Unidos, ubicados en ciudades como Nueva York, Boston, Chicago, Los Ángeles, San Francisco Bay Area, Seattle, y muchas otras.

Una de las principales iniciativas del equipo que han permitido medir, iluminar y comprender mejor el fenómeno y las dinámicas de la innovación urbana ha sido la territorialización del modelo de complejidad económica a tres escalas territoriales:

**Escala regional:** tejido urbano, infraestructural y operacional que permite potenciar las industrias y exportaciones de alto valor añadido, en las que se han identificado, medido y analizado las dinámicas que impactan en las tres grandes fases de la innovación regional:

- ▶ investigación y academia;
- ▶ transferencia de tecnología;
- ▶ producción en masa.

**Escala urbana:** distritos de innovación que generan beneficios no lineales de agregación estratégica de actividades intensivas en conocimiento, en los que hemos identificado las cinco grandes fases de la innovación urbana:

- ▶ *inputs*: inversiones estratégicas, criterios de diseño, marco regulador y choques exógenos;
- ▶ intensidad de innovación;
- ▶ dinámicas de innovación;
- ▶ rendimiento de la innovación;
- ▶ impacto social de la innovación.

**Escala arquitectónica:** equipos de alto rendimiento que crean nuevos productos, servicios y soluciones para dar respuesta a las necesidades humanas, en las que se han identificado, medido y analizado las siete grandes fases de la innovación de equipos:

- ▶ nuevas ideas;
- ▶ análisis de datos;
- ▶ hipótesis de trabajo;
- ▶ prototipos;
- ▶ iteraciones y calibración del modelo;
- ▶ producto mínimo viable;
- ▶ adopción masiva de la solución.

## Los tres factores que permiten liberar el potencial innovador latente en la sociedad

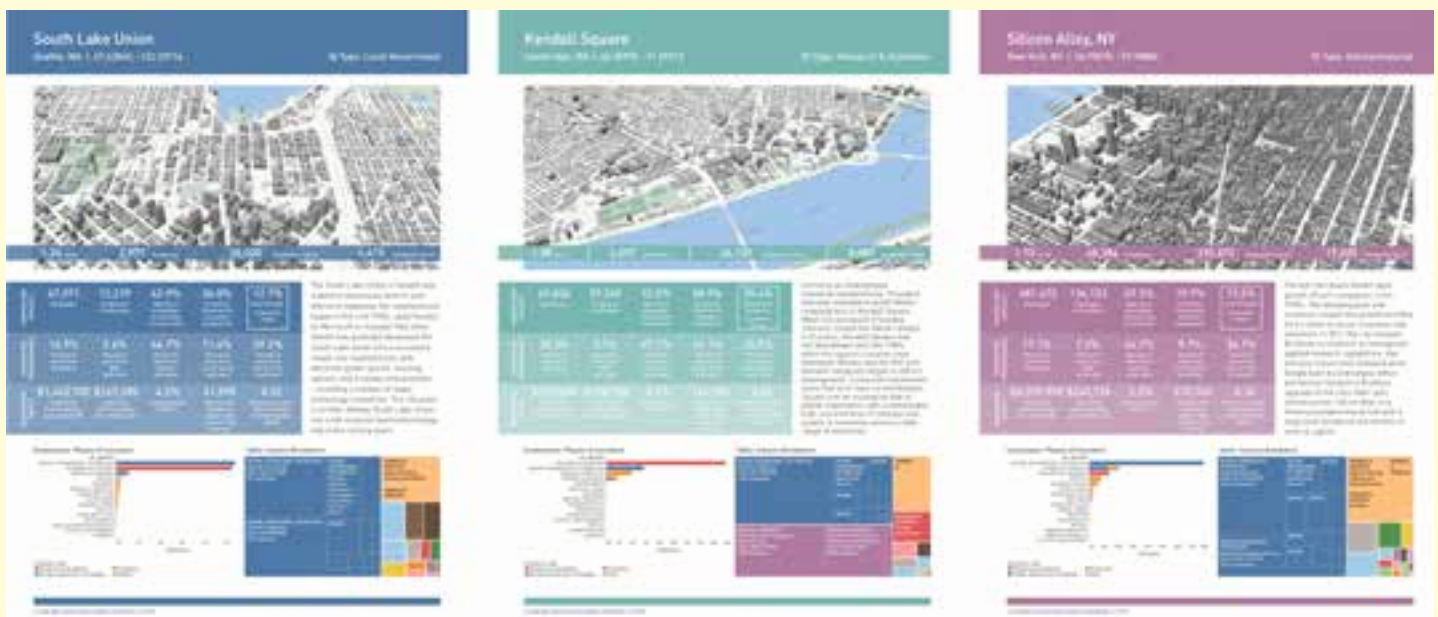
Como resultado de nuestros análisis, hemos detectado y analizado las tres redes que permiten liberar el potencial innovador de un territorio:

- ▶ Redes de talento.
- ▶ Redes de estructuras organizativas y sistemas de incentivos.
- ▶ Red de diseño urbano e infraestructural que configuran el espacio físico donde se desarrolla el tejido productivo.

La buena noticia es que los tres factores principales dependen de decisiones humanas y, por tanto, está en nuestras manos el priorizar criterios de toma de decisión que favorezcan el máximo rendimiento de los tres tipos de redes. Hemos tenido ocasión de identificar las principales relaciones de causalidad que favorecen o dificultan la habilidad de las sociedades para permitir a sus ciudadanos el desarrollo de nuevas soluciones y la transformación de lo que inicialmente suelen ser puras intuiciones en productos o servicios escalables que generen riqueza y permitan desarrollar una vida más plena.

## Tipologías de red óptimas para creación y captura de valor económico a escala urbana

Los criterios de diseño urbano inciden estructuralmente en cómo las personas interactúan entre sí. Por ejemplo, el modelo *radial/concéntrico* de una ciudad como París presenta algunas ventajas, como resultado de la concentración de instituciones en el centro histórico, pero tiende a engendrar una división entre el centro de la ciudad y los barrios periféricos que puede dañar la cohesión social. Uno de los resultados de nuestro análisis es que la mayoría de retículas y tramas a escala urbana se producen como resultado de redes *orgánicas*, diseñadas sin una lógica de sistemas. En consecuencia, dichas tipologías presentan una serie de ineficiencias internas que redundan en perjuicio del sistema de creación y captura de valor económico. El esfuerzo de modelización de ciudades como sistemas complejos, sin embargo, nos permite identificar qué tipologías de diseño urbano presentan unas características que maximizan la interacción humana, minimizan las ineficiencias, y nos permiten concebir ciudades eficientes a la par que hermosas. Factores como la topología (diseño de la trama urbana en 2D), la morfología (faceta 3D, incluyendo la altura de edificios y niveles de densidad), o el nivel de saturación inducen diferentes tipos de interacción entre personas.





En síntesis, hemos identificado que el tipo de red que describe la creación de valor óptima sigue una distribución de tipo *fractal*, una tipología descubierta por Mandelbrot que permite una distribución eficiente de actividades y servicios de calidad a lo largo y ancho de un área metropolitana. Con el objeto de identificar qué factores permiten transformar un sistema económico urbano mediocre u oligárquico en un sistema que impulse al máximo el potencial latente individual y colectivo, debemos identificar qué formas de topología, morfología y entropía urbana nos acercan a una distribución con una estructura interna de tipo *fractal*. Análogamente, aquellas intervenciones en el territorio que refuercen el modelo educativo, el tejido económico, o de apoyo social, nos permitirá acercarnos a una función de captura de valor económico a escala urbana de tipo *Poisson*, que describe aquellas sociedades más igualitarias y que protegen a las personas y colectivos más frágiles. En cierto modo, nuestro modelo viene a reforzar la validez del clásico lema: “De cada cual según sus capacidades, a cada cual según sus necesidades”, atribuido a Louis Blanc.

A modo de ejemplo, hemos diseñado indicadores cuantitativos para medir los beneficios no lineales de la agregación geográfica estratégica que se producen en los distritos de innovación más consolidados:

► **Intensidad de innovación:** esfuerzo colectivo de apoyo a las actividades intensivas en conocimiento medido como porcentaje de empleados respecto del total, y tipo/fase de innovación asociado.

► **Rendimiento de la innovación:** resultados tangibles de las actividades intensivas en conocimiento, en términos de nuevas patentes, nuevos productos y servicios, proyectos de Investigación y Desarrollo, artículos científicos, etc.

► **Impacto de la innovación:** mide cómo las actividades intensivas en conocimiento impactan positivamente en la disminución de las desigualdades, contribuyen a la reducción del desempleo, y generan redes de *know-how* colectivo más resilientes a las crisis cíclicas.

El resultado del análisis ha revelado que los distritos de innovación por empleado producen cuatro veces más invenciones (nuevas patentes, nuevos productos, nuevos servicios, I+D, artículos científicos); por residente, generan hasta nueve veces más puestos de trabajo (quince veces más puestos de trabajo intensivos de conocimiento) y hasta veinte veces más riqueza. Además, por cada puesto de trabajo intensivo en conocimiento, se generan de media entre cuatro y cinco empleos de apoyo; esto favorece la reducción del desempleo y contribuye a generar ciclos de prosperidad distribuida en toda el área metropolitana de la ciudad.

**Una posible estrategia ganadora es la del diseño de distritos de innovación, capaces de alojar centros de investigación y transferencia de tecnología punteros, compañías intensivas en innovación y personas, y equipos, que puedan generar nuevos productos y servicios a partir de la colaboración. A su vez, estos pueden generar inmensas oportunidades de trabajo para la sociedad mediante centros de producción de alto valor añadido y hubs intermodales que permitan que estos productos y servicios sean competitivos en el mercado global. Esta estrategia, en definitiva, pretende generar una economía basada en la innovación, el trabajo en red, y el mérito personal.**

En agosto de 2019, la revista MIT Technology Review anunció la publicación por parte de las consultoras Aretian y Opinio del primer Atlas de Distritos de Innovación del mundo, desarrollado por el grupo de investigación en Innovación Urbana como evolución de la tesis que publiqué en 2018 con mi colega Jeremy Burke. Si bien esta primera edición se ha centrado particularmente en los cincuenta distritos de innovación líderes en Estados Unidos, en el futuro incluirá asimismo también a Europa, Latinoamérica, Asia y otras regiones del mundo. Esta nueva metodología (que se basa en autores como Évariste Galois, Ildelfons Cerdà y Louis Durand, así como en los modelos desarrollados por Barabási, Hidalgo y Hausmann) puede ser una de las claves que permita una mejor comprensión del fenómeno de la innovación urbana y sirva de estímulo y guía para tomar mejores decisiones. Asimismo, dicha nueva metodología puede permitirnos identificar la localización idónea para dichas comunidades, qué criterios de diseño deben conformar la planificación urbanística de tales distritos, y qué industrias y talentos presentan mejores perspectivas para la potenciación del *know-how* colectivo local. Con el tiempo, dicha herramienta puede llegar a convertirse en un motor de análisis y apoyo a la toma de decisión que genere más oportunidades profesionales de calidad y nos permita avanzar hacia una sociedad más próspera, dinámica, libre y, en última instancia, más humana.

**voce**senelfenix.com