

Documento de políticas:

La COVID-19 en un mundo urbano

Julio de 2020

Resumen

En las últimas décadas, el crecimiento de las ciudades ha sido espectacular, lo que ha agravado algunos de los problemas más acuciantes de la humanidad. Sin embargo, ese crecimiento también ha traído consigo grandes oportunidades para aprender a proteger la vida, afianzar la prosperidad y cuidar del planeta. Con la enfermedad por coronavirus (COVID-19), esos problemas y esas oportunidades han salido a la luz y, en algunos casos, se han reforzado.

Con un porcentaje estimado del 90 % de todos los casos registrados de COVID-19¹, las zonas urbanas se han convertido en el epicentro de la pandemia. La alta concentración de habitantes y de intercambios, tanto a escala mundial como local, las hacen especialmente vulnerables a la propagación del virus. No obstante, no hay datos que sugieran una correlación entre la densidad en sí misma y una mayor transmisión de la enfermedad. Las ciudades disponen de todo lo necesario para gestionar la crisis sin perder un ápice del carácter dinámico, resiliente e innovador que tanto atrae a las personas. Para ello, se deberá recurrir, de manera consciente, al tipo de políticas que se describen más adelante, sobre todo en lo que respecta a las desigualdades, la capacidad local y la recuperación ecológica e inclusiva.

La crisis sanitaria actual ha desestabilizado a corto plazo la economía y la igualdad de acceso y oportunidades en muchas ciudades, así como

la seguridad, el empleo, los servicios públicos, la infraestructura y el transporte. Esa inestabilidad está afectando de manera desproporcionada a los más vulnerables de la sociedad.

La COVID-19 ha puesto de manifiesto la función crítica de las autoridades locales como agentes de primera línea en la respuesta a la crisis, la recuperación y la reconstrucción. La prestación de servicios, el desarrollo económico y la inversión en infraestructuras dependen en gran medida de ellas. Sin embargo, el cierre de negocios, la pérdida de empleos y otras consecuencias económicas de la pandemia han reducido los ingresos tributarios, lo que ha puesto a muchas de ellas en importantes aprietos financieros. Las estimaciones del Banco Mundial y las entidades de las Naciones Unidas sugieren que, de media, las autoridades locales podrían perder entre un 15 % y un 25 % de sus ingresos en 2021². Los lugares donde la base económica está menos diversificada están sufriendo las repercusiones de modo especial. Por ejemplo, las ciudades cuyos ingresos dependen fundamentalmente del turismo podrían experimentar un fuerte retroceso económico, pues se estima que los ingresos procedentes de dicha actividad descenderán hasta en un 80 % en 2020, a lo que se sumaría la pérdida de 120 millones de puestos de trabajo³. Si no se hace frente a la posible crisis financiera de las ciudades, podrían correr peligro algunas

¹ Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), "Opinion: COVID-19 demonstrates urgent need for cities to prepare for pandemics", 15 de junio de 2020. Se puede consultar en <https://unhabitat.org/opinion-covid-19-demonstrates-urgent-need-for-cities-to-prepare-for-pandemics>.

² Semeh Wahba y otros, "Cities are on the front lines of COVID-19", 12 de mayo de 2020. Se puede consultar en <https://blogs.worldbank.org/sustainablecities/cities-are-front-lines-covid-19>.

³ Organización Mundial del Turismo (OMT), "Las cifras de turistas internacionales podrían caer un 60-80% en 2020", 7 de mayo de 2020. Se puede consultar en <https://www.unwto.org/es/news/covid-19-las-cifras-de-turistas-internacionales-podrian-caer-un-60-80-en-2020>.

inversiones cruciales en infraestructuras urbanas, podría haber recortes en los servicios públicos y se podrían echar a perder las iniciativas generales de desarrollo urbano sostenible.

En las zonas urbanas, las medidas de confinamiento derivadas de la COVID-19 han tenido repercusiones económicas que van más allá de sus propios límites. Las economías urbanas representan, aproximadamente, el 80 % del PIB mundial⁴. Se estima que las horas trabajadas en todos los países y todas las regiones han caído un 14 % en el segundo trimestre de 2020 con respecto al último trimestre de 2019, lo que equivale a una pérdida de 400 millones de puestos de trabajo a tiempo completo⁵. El sector informal, que supone un 90 % y un 67 % del empleo en los países de ingreso bajo y mediano, respectivamente⁶, ha sido uno de los más perjudicados en todo el mundo. En el primer mes de la crisis, quienes trabajaban en la economía informal perdieron, de media, hasta un 60 % de sus ingresos. En África y América Latina, la cifra fue de casi el 80 %⁷. El efecto ha sido devastador entre las mujeres, que están sobrerrepresentadas en el sector informal

y en otros muy castigados, como los del turismo, la hostelería y los servicios.

El arraigo de las desigualdades, lo que incluye la zona de la ciudad donde vive y trabaja una persona, así como su género y edad, puede agravar los efectos de la pandemia en grupos ya de por sí vulnerables⁸. Algunos datos indican que puede ser más difícil hacer frente a la COVID-19 en zonas urbanas con altos niveles de delincuencia y violencia⁹, escasez de infraestructuras y viviendas¹⁰ o una gobernanza local débil¹¹, donde los trabajadores de primera línea no cuentan con medios o recursos suficientes. El acceso limitado a la atención sanitaria¹², a los servicios básicos¹³ y a una vivienda o unos espacios públicos adecuados puede obstaculizar aún más las iniciativas de respuesta.

Para poder cumplir con seguridad las directrices de distanciamiento físico e higiene relacionadas con el coronavirus, todo el mundo debería tener acceso a una vivienda adecuada¹⁴. Sin embargo, la crisis de la vivienda urbana que se observa en todo el mundo obliga a unos mil millones de personas, o un 24 % de la población urbana mundial, a residir en barrios marginales y

⁴ Banco Mundial, "Desarrollo urbano", 20 de abril de 2020. Se puede consultar en <https://www.bancomundial.org/es/topic/urbandevelopment/overview>.

⁵ Observatorio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT): *La COVID-19 y el mundo del trabajo*, quinta edición, 30 de junio de 2020.

⁶ OIT, "La crisis de COVID-19 y la economía informal: respuestas inmediatas y desafíos de política". Se puede consultar en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/briefingnote/wcms_745450.pdf.

⁷ Naciones Unidas, "El mundo del trabajo y la COVID-19". Se puede consultar en https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_world_of_work_and_covid_19_spanish.pdf.

⁸ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), "OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)", 13 de mayo de 2020, se puede consultar en <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/cities-policy-responses-fd1053ff>; Jillian Du, Robert King y Radha Chanchani, "Tackling Inequality in Cities is Essential for Fighting COVID-19", 14 de abril de 2020, se puede consultar en <https://www.wri.org/blog/2020/04/coronavirus-inequality-cities>.

⁹ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), "Research Brief: The impact of COVID-19 on Organized crime". Se puede consultar en https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/covid/RB_COVID_organized_crime_july13_web.pdf.

¹⁰ Gaurav Bhardwaj y otros, *Cities, Crowding, and the Coronavirus: Predicting Contagion Risk Hotspots*, Washington D. C.; Banco Mundial, 2020. Se puede consultar en <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33648>.

¹¹ ONU-Hábitat, "UN-Habitat Guidance on COVID-19 and Public Space", junio de 2020. Se puede consultar en https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/06/un-habitat_guidance_on_covid-19_and_public_space.pdf.

¹² Naciones Unidas, "El mundo del trabajo y la COVID-19". Se puede consultar en https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_world_of_work_and_covid_19_spanish.pdf.

¹³ Gaurav Bhardwaj y otros, *Cities*, 2020.

¹⁴ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), "COVID-19 Guidance Note: Protecting residents of informal settlements", 23 de abril de 2020. Se puede consultar en https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/SR_housing_COVID-19_Guidance_informal_settlements.pdf.

asentamientos informales¹⁵, lo que empeora los efectos de la pandemia. Con unos ingresos limitados o inexistentes durante los períodos de confinamiento, los pobres de las zonas urbanas de todos los países corren el riesgo de que los desalojen, mientras que el hacinamiento en las viviendas de baja calidad incrementa el riesgo de transmisión rápida. Muchas mujeres también podrían estar más expuestas a la violencia y el abuso como consecuencia del problema de la vivienda. Los casos de violencia de género se han incrementado desde que comenzó la pandemia y han alcanzado niveles alarmantes en todas las regiones. Las restricciones a la movilidad y el aumento del desempleo y la pobreza han mermado todavía más la capacidad de las mujeres para escapar de situaciones de abuso.

El número de usuarios y el volumen de ingresos de la red de transporte público se han desplomado en todo el mundo, lo que ha obligado a recortar los servicios. Esta tendencia es preocupante dado que, antes de la pandemia, solo alrededor de la mitad de la población urbana gozaba de un acceso fácil al transporte público¹⁶. De no detenerse y revertirse, el descenso del número de usuarios como consecuencia de la COVID-19 podría poner en peligro la transición a unos servicios de transporte seguros y sostenibles para todos y obstaculizar las iniciativas para hacer frente al cambio climático y la contaminación del aire.

En varias ciudades se ha promovido el uso de las bicicletas y los desplazamientos a pie como

alternativas seguras a los servicios públicos. De esta manera, nuevos grupos de usuarios pueden aprovechar la rentabilidad y los beneficios para la salud que ofrecen estas formas de transporte. Es posible que la buena acogida que han tenido estas iniciativas aliente a las autoridades municipales a destinar más espacios a fines semejantes, aumentando, así, la movilidad y la seguridad¹⁷. También se podría aprovechar la situación para replantear el transporte público desde una perspectiva de género, teniendo presentes distintas consideraciones de protección, el recorrido de las principales vías y rutas, y cómo estos factores influyen en el tiempo que se invierte en los desplazamientos entre escuelas, centros de cuidados, mercados y otros servicios esenciales normalmente alejados de las principales rutas de transporte.

Varios estudios científicos nuevos sugieren una correlación entre la mala calidad del aire y una tasa de mortalidad más elevada por COVID-19. Por ejemplo, se ha vinculado un ligero incremento de la materia particulada fina a un aumento del 8 % y de hasta el 21,4 % en la tasa de fallecimientos de los Estados Unidos y los Países Bajos, respectivamente¹⁸. Hay nuevos datos que también apuntan a los efectos en las mujeres embarazadas y los recién nacidos, así como en la mortalidad materna, sobre todo en las poblaciones cuya situación socioeconómica ya es difícil por causa de la marginación¹⁹. Durante la pandemia, cuando los países pusieron en suspenso la actividad económica para contener el virus, la contaminación y las emisiones de gases de efecto invernadero

¹⁵ Informe del Secretario General sobre los progresos realizados para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se puede consultar en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/108/05/pdf/N2010805.pdf?OpenElement>.

¹⁶ Informe del Secretario General sobre los progresos realizados para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se puede consultar en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/108/05/pdf/N2010805.pdf?OpenElement>.

¹⁷ ONU-Mujeres, *Garantizando ciudades y espacios públicos seguros para mujeres y niñas durante la COVID-19*, 2020, pág. 6.

¹⁸ Wu y otros, "Exposure to air pollution and COVID-19 mortality in the United States: A nationwide cross-sectional study", medRxiv 2020.04.05.20054502; y Cole y otros, "Air Pollution Exposure and COVID-19", IZA DP Núm. 13367, se puede consultar en <http://ftp.iza.org/dp13367.pdf>.

¹⁹ Christopher Flavelle, "Climate Change Tied to Pregnancy Risks, Affecting Black Mothers Most", *New York Times*, 18 de junio de 2020. Se puede consultar en <https://www.nytimes.com/2020/06/18/climate/climate-change-pregnancy-study.html>.

disminuyeron drásticamente, pero estos beneficios ambientales solo serán temporales si la economía vuelve a ponerse en marcha sin que se hayan implantado políticas para prevenir la contaminación del aire e impulsar la descarbonización.

Entretanto, **la pandemia está acelerando tendencias, tales como la digitalización, el teletrabajo y la prestación de servicios esenciales por medios virtuales.** Esta transición hacia la vida digital crea incertidumbre sobre el futuro de las infraestructuras y los edificios de las ciudades, pues la demanda de espacio de oficinas y vivienda podría decaer posteriormente. Por su parte, la segregación urbana y la migración podrían dispararse, si quienes tienen más ingresos buscan nuevas formas de vivir y trabajar fuera de las ciudades como respuesta a la pandemia. Si todo esto fuera acompañado de un mayor crecimiento urbano incontrolado y un aumento de las desigualdades raciales, de ingresos y de género, la migración fuera de las ciudades podría frustrar algunas iniciativas importantes relacionadas con el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la protección de la biodiversidad y la respuesta a la crisis climática²⁰.

Urge replantear y transformar las ciudades para responder a la realidad de la COVID-19 y posibles pandemias futuras, así como para mejorar creando ciudades más resilientes, inclusivas y sostenibles. Sabemos que es posible hacerlo. La rapidez con la que hemos encajado los cambios derivados de la COVID-19 es una prueba contundente de que la sociedad es capaz de transformarse, casi de la noche a la mañana, para hacer frente a las amenazas más apremiantes, tales como la crisis del clima y la contaminación, que amenazan la propia

viabilidad de las ciudades. En el pasado, los brotes de enfermedades, como la pandemia de gripe de 1918 y las epidemias localizadas de tuberculosis y cólera, propiciaron varias transformaciones de carácter positivo, como la creación de las redes de alcantarillado, los parques públicos y la regulación de la vivienda para mejorar el saneamiento y reducir la masificación. Las autoridades locales y regionales no han tardado en presentar un gran número de innovaciones que podrían solucionar las deficiencias estructurales que la pandemia ha dejado al descubierto.

Para hacer frente a la COVID-19 en un mundo cada vez más urbanizado hay que saber cómo la urbanización influye en las repercusiones, las respuestas y la recuperación a largo plazo. Las respuestas con un alcance limitado o cortoplacista, que se centran en soluciones rápidas, podrían empeorar y hacer permanentes los problemas que la pandemia ha sacado a la luz. No obstante, será conveniente mantener durante algún tiempo muchas de las medidas de respuesta a corto plazo que se han ido adoptando, incluso después de que el brote inicial parezca haberse contenido, dado el riesgo de una segunda oleada. Es necesario que las autoridades nacionales, regionales y locales opten por políticas de largo plazo que refuercen nuestra resiliencia frente a futuras pandemias, así como ante peligros y desastres climáticos y económicos, sin dejar de lado los derechos humanos, el sostenimiento de la paz y el fortalecimiento de nuestra capacidad para lograr los ODS.

Para ello, se deberán fortalecer los compromisos y las medidas en tres ámbitos principales:

²⁰ <https://unstats.un.org/sdgs/report/2016/goal-11>.

1) LUCHA CONTRA LAS DESIGUALDADES Y LOS DÉFICITS DE DESARROLLO

Las iniciativas de las autoridades nacionales y locales para proteger a los grupos más vulnerables durante las fases inmediatas de respuesta son cruciales, al igual que las medidas de recuperación que reducen las desigualdades urbanas, refuerzan los derechos humanos e impulsan la resiliencia de los grupos vulnerables ante dificultades futuras. En este contexto, cabe mencionar las siguientes medidas prioritarias que los responsables de la formulación de políticas podrían tomar, en consulta con las partes interesadas pertinentes:

- **Conocer las desigualdades y comprometerse a recoger y utilizar datos desglosados.** Se podrían trazar mapas y hacer análisis de las desigualdades, a escala de ciudad y de vecindario. Esta información se podría desglosar por género y edad, con el fin de evaluar el estado de salud, riqueza y bienestar de las personas y poder replantear, así, las políticas de desarrollo nacionales y locales, sobre todo, en las zonas desfavorecidas y los barrios marginales, con la máxima localización posible.
- **Dar un alojamiento seguro a todas las personas y examinar la posibilidad de suspender los desalojos.** Se podría dar acceso a alojamientos de tipo temporal para que quienes viven en condiciones de hacinamiento o de inseguridad puedan practicar el distanciamiento físico o aislarse en condiciones de seguridad, cuando sea necesario. Mientras dure la crisis de la COVID-19, se debe proteger a todos los ciudadanos de los desalojos y del corte de los servicios esenciales, sin importar la situación migratoria o el carácter formal o informal del lugar donde vive cada persona.

Se debería entender que los refugios para víctimas de la violencia doméstica son servicios esenciales y, cuando estos se encuentren a plena capacidad o no tengan espacio suficiente como para poder respetar las medidas de distanciamiento, se debería poder ofrecer alternativas de alojamiento.

- **Hacer inversiones públicas de gran escala en viviendas asequibles y adecuadas y en el mejoramiento de los barrios marginales,** de forma que los grupos marginados puedan alojarse en lugares donde gocen de una buena salud física y mental durante la pandemia y con posterioridad. También hace falta invertir en la preparación para el futuro ampliando la cobertura del abastecimiento adecuado de agua y los servicios de saneamiento.
- **Evitar la interrupción de los servicios públicos y procurar que estos sean accesibles por los pobres de las zonas urbanas y otros grupos vulnerables en condiciones de igualdad y condonar o aplazar los pagos.** Esta medida es particularmente importante en el caso de los servicios que son básicos para poder afrontar eficazmente la crisis, tales como el agua, el saneamiento, la recogida de basuras y el suministro eléctrico. Convendría que las personas y las comunidades que actualmente carecen de ellos tuvieran un acceso inmediato, por ejemplo, instalando puestos para el lavado de manos. Del mismo modo, un mayor acceso a Internet en los barrios urbanos pobres facilitaría el teletrabajo y la enseñanza en línea mientras los centros escolares permanecen cerrados.
- **Procurar un acceso en condiciones de igualdad a los suministros, las instalaciones y los recursos sanitarios,** y prestar apoyo a

los pobres de las zonas urbanas y los grupos vulnerables distribuyendo mascarillas, haciendo pruebas y facilitando el tratamiento de forma gratuita o a un precio bajo. Se debería de fomentar la coordinación y la colaboración entre los hospitales, de modo que la carga del tratamiento de la COVID-19 se reparta de manera efectiva. De ese modo, los hospitales situados en las zonas desfavorecidas y afectadas no se verían desbordados cuando los que se encuentran en zonas menos castigadas contarán con espacio libre.

- **Velar por la distribución equitativa de las vacunas.** Las ciudades son un núcleo fundamental para distribuir las vacunas y, como tales, pueden contribuir a que se haga de manera equitativa. Las autoridades locales pueden ayudar a que, cuando esté disponible, la vacuna de la COVID-19 se administre a los grupos pobres y vulnerables de modo gratuito o a un precio muy bajo²¹.
- **Procurar que, en las medidas de respuesta inmediata, diseño y planificación, estén representadas las comunidades y las personas más marginadas.** En las tareas de respuesta se debería contar con la participación y colaboración de las comunidades más vulnerables y marginadas, entre las que se encuentran los habitantes de barrios marginales, las personas sin hogar, los desplazados internos, las personas con discapacidad, las mujeres y las niñas, y los migrantes y los refugiados, de modo que en las medidas que se adopten se tengan presentes sus necesidades.

2) FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD DE LAS INSTANCIAS LOCALES, EN PARTICULAR, DE LAS AUTORIDADES LOCALES

Las autoridades nacionales podrían promover una gobernanza más inclusiva, colaborativa y receptiva entre todas las jurisdicciones e instancias de gobierno. Las medidas nacionales de estímulo que fortalecen al máximo las respuestas subnacionales específicas e impulsan la capacidad presupuestaria de las autoridades locales pueden ayudar a aliviar algunas restricciones. Entre las posibles medidas prioritarias cabría destacar las siguientes:

- **Velar por la colaboración entre las distintas instancias de gobierno y jurisdicciones subnacionales.** Las respuestas locales giran en torno a una gobernanza inclusiva y participativa a diferentes niveles, y hace falta institucionalizar la colaboración entre todas las instancias gubernamentales manteniendo un contacto constante con los ciudadanos, en especial con los grupos marginados y vulnerables. Cuando las mujeres estén poco representadas oficialmente en los órganos de gobernanza, se debería estudiar la posibilidad de establecer estructuras temporales, como, por ejemplo, un grupo de trabajo municipal sobre la COVID con una representación equilibrada de género.
- **Aumentar la capacidad presupuestaria de las autoridades locales con medidas de política y fondos especiales de estímulo.** Podrían adoptarse medidas de estímulo y de políticas que refuercen la capacidad de las autoridades locales y regionales de mantener

²¹ Organización Mundial de la Salud (OMS), "COVID-19 Strategic Preparedness and Response Plan: operational planning guidelines to support country preparedness and response", 22 de mayo de 2020. Se puede consultar en [https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/cov-i-d-19-sprp-operational-planning-guidelines-to-support-country-preparedness-and-response-\(22may20\).pdf](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/cov-i-d-19-sprp-operational-planning-guidelines-to-support-country-preparedness-and-response-(22may20).pdf).

los servicios públicos básicos y de recaudar y controlar sus propios recursos (por ejemplo, mediante impuestos, cargas y tasas locales), sin empeorar la situación financiera de los grupos pobres y vulnerables.

- **Promover la rendición de cuentas y la transparencia.** Se podrían poner en marcha distintos mecanismos de rendición de cuentas de base empírica sobre la aplicación de las políticas relacionadas con la COVID-19 a todos los niveles de gobierno, de forma que las comunidades puedan trasladar directamente sus opiniones al respecto.
- **Procurar que las campañas de comunicación lleguen a todas las comunidades urbanas.** Se podría dar prioridad a distintas estrategias eficaces y coherentes de comunicación para reforzar la confianza pública en las iniciativas de respuesta y recuperación relacionadas con la COVID-19 a todos los niveles de gobierno, teniendo en cuenta las barreras de la alfabetización, el idioma y el acceso a la tecnología.
- **Ayudar a las autoridades locales a prevenir la disrupción de los servicios públicos esenciales.** Es necesario velar por que haya suficientes recursos financieros y capacidad de recaudación para mantener en funcionamiento los servicios públicos básicos (como el suministro de agua y electricidad, el saneamiento, el transporte o la educación). En la lista de servicios esenciales también deberían de figurar los centros de acogida para víctimas de violencia doméstica y otros servicios de protección. Se podrían adoptar políticas y estrategias que

fomenten la capacidad de prestar servicios públicos de manera equitativa y sistemas de transporte público que tengan en cuenta el género y sean sostenibles, seguros, asequibles, accesibles y atractivos, y se podrían habilitar infraestructuras que fomentaran los desplazamientos seguros a pie y en bicicleta. Las autoridades locales también pueden contribuir enormemente a reforzar el rastreo eficaz de contactos, siempre y cuando existan suficientes medios financieros y humanos.

3) FOMENTO DE UNA RECUPERACIÓN ECONÓMICA RESILIENTE, INCLUSIVA, ECOLÓGICA Y CON IGUALDAD DE GÉNERO

De cara al futuro, el fortalecimiento de la resiliencia y la sostenibilidad de las ciudades debe ser una prioridad en todo el mundo. Cuando una ciudad es resiliente puede afrontar las vulnerabilidades socioeconómicas subyacentes, basarse en datos para formular sus planes de urbanismo e invertir en el clima. Por ejemplo, los programas de asistencia económica y las medidas directas de estímulo financiero para las zonas urbanas podrían ayudar a mitigar los efectos de la COVID-19 en los comercios locales y crear nuevas cadenas de suministro más resilientes. Se podría ampliar el alcance de la protección social para que incluyera al sector informal, los trabajadores migrantes y los cuidadores, tanto remunerados como no remunerados²². Las medidas de recuperación económica podrían aprovechar las soluciones ecológicas y sostenibles que entrañan ventajas a más largo plazo, tales como la introducción de nuevos modelos de desarrollo urbano y la transición de una economía lineal a otra circular donde haya regeneración, se

²² ONU-Mujeres, "COVID-19 and the care economy: Immediate action and structural transformation for a gender-responsive recovery", 2020; y OMT, "Medidas de protección social para responder a la pandemia de COVID19 en los países en desarrollo: Fortalecimiento de la resiliencia mediante la construcción de una protección social universal", 2020. Se puede consultar en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_747854.pdf.

reduzcan los desechos y se reutilicen los materiales para, así, ahorrar costos y conseguir beneficios ambientales. Entre las posibles medidas prioritarias cabría destacar las siguientes:

- **Impulsar las microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes) y apoyar la reapertura de los comercios en condiciones de seguridad.** Se podrían adoptar medidas de estímulo y programas de protección social para las mipymes y quienes trabajan en la economía informal (por ejemplo, transferencias en efectivo, aplazamiento del pago de impuestos, subsidios salariales, licencias de enfermedad y contribuciones a la seguridad social subvencionadas y seguro de desempleo). Se podrían adoptar medidas (o agilizar su adopción) para digitalizar las economías, tales como las transferencias del gobierno a las empresas, lo que proporcionaría un acceso más seguro y más rápido a las ayudas públicas por medios digitales. Se podrían ampliar los ecosistemas digitales de pago, de forma que las mipymes pudieran pagar más rápidamente por los insumos comerciales que necesitan. Se podría fomentar el desarrollo de los productos financieros digitales y el acceso a ellos, incluida la disponibilidad de fondos para la reconstrucción y el crecimiento de las empresas en la fase de recuperación, y los seguros para proteger frente a desastres futuros²³. Se debería pensar en medidas específicas para las mipymes dirigidas por mujeres, ya que tienen más dificultades para obtener financiación y porque esta crisis está afectando de modo especial a las mujeres.

- **Buscar estrategias sostenibles de desarrollo económico.** Las autoridades locales y sus asociaciones podrían concebir estrategias participativas y a la medida que fomentaran el desarrollo económico local y la cohesión social y optar por inversiones públicas con un alto efecto multiplicador del empleo. Dichas estrategias podrían reconocer la existencia de la economía informal urbana y estar integradas en otras de recuperación económica de alcance nacional. Las estrategias locales de desarrollo económico también pueden ayudar a impulsar unas economías municipales productivas y diversificadas y, por ende, más resilientes.
- Convendría que los **regímenes de protección social también cubrieran a los más marginados**, sin importar el carácter formal o informal de su trabajo o su situación migratoria, y no solamente a quienes están en el mercado laboral formal.
- **Construir ciudades preparadas para el futuro.** Con las medidas de estímulo, se podría preparar a las ciudades de cara al futuro promoviendo los sectores con alto potencial de transformación ecológica y creación de empleo (por ejemplo, reconversiones, edificaciones y construcciones sostenibles, recogida y gestión de residuos, energía urbana renovable descentralizada, sistemas alimentarios locales e infraestructuras urbanas resilientes ante el clima).
- **Fijar como posible objetivo la compacidad urbana y frenar la desdensificación.** Se podrían implantar medidas de política e iniciativas que desalentaran el crecimiento

²³ Alianza Better Than Cash del Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, "Putting Digital Payments to Work in the Time of Covid-19", 31 de marzo de 2020. Se puede consultar en <https://www.betterthancash.org/news/blogs-stories/putting-digital-payments-to-work-in-the-time-of-covid-19>.

urbano incontrolado (por ejemplo, con la fijación de precios del carbono, la eliminación de las ayudas a los combustibles fósiles que recompensan la suburbanización y el fomento de una densidad urbana bien planteada para generar economías de aglomeración). Las ciudades compactas son más saludables para el planeta y las personas, sobre todo si se diseñan de tal forma que haya viviendas y espacios verdes públicos adecuados²⁴ para todos.

- **Procurar que los planes de resiliencia se basen en datos desglosados.** Se podrían recopilar y utilizar más datos urbanos desglosados e impulsar la planificación y elaboración de perfiles de resiliencia en el plano local para profundizar en cómo las ciudades responden a las crisis, se preparan para ellas y se recuperan. De esta manera, se podría ayudar a que los recursos, que son escasos, se usaran con mayor eficiencia y eficacia en las iniciativas de respuesta y fortalecimiento de la resiliencia.
- **Preparar y poner en práctica planes de resiliencia ante distintos peligros.** Se podrían elaborar planes de preparación para riesgos y desastres predecibles (como huracanes, olas de calor y otros efectos del cambio climático), que pueden verse agravados por las repercusiones de la COVID-19, y se podría invertir en el fortalecimiento de la resiliencia ante distintos peligros.
- **Invertir de modo considerable en la economía del cuidado.** Esta pandemia ha puesto de manifiesto que la economía formal depende del trabajo de cuidados, tanto remunerado como mal remunerado. La recuperación será más efectiva, rápida y sostenible si las inversiones financieras se centran más en la economía del cuidado, de modo que puedan participar quienes, de otro modo, no tendrían la posibilidad de unirse a la población activa formal.

²⁴ Por ejemplo, para aumentar la purificación del aire, la resiliencia ante los desastres naturales, el ocio y el comercio seguro al aire libre. Véase, Jon Kher Kaw, Hyunji Lee y Sameh Wahba, editores. *The Hidden Wealth of Cities: Creating, Financing, and Managing Public Spaces*, Washington D. C: Banco Mundial, 2020.

I. Lucha contra las desigualdades y los déficits de desarrollo

A. REPERCUSIONES

La COVID-19 está acentuando las desigualdades espaciales, sociales y económicas en las ciudades, lo que multiplica los efectos dañinos del virus en una espiral negativa que se autoperpetúa. Las desigualdades presentes en las ciudades, tanto en el Norte como en el Sur Globales, han tenido mucho que ver en el tipo y el alcance de las repercusiones provocadas por la enfermedad²⁵. Hay varios factores que exponen más claramente a la COVID-19: en qué lugar de la ciudad vive y trabaja una persona, su género, edad y estado de salud previo, su nivel de ingresos, el tipo de vivienda donde reside y su acceso a servicios públicos, tales como los centros de salud, las redes de transporte y el agua limpia.

Por ejemplo, la tasa de infección per cápita en los barrios más pobres de Londres es, hasta la fecha, tres veces superior a la de los más adinerados²⁶. En Singapur, surgieron núcleos de nuevos casos en complejos de vivienda para trabajadores migrantes con bajos ingresos²⁷. En la ciudad de Nueva York (Estados Unidos), los datos sugieren que la probabilidad de registrar más casos per cápita es mayor en los vecindarios más pobres y donde la unidad familiar media es más numerosa, y que los barrios con mayor población afroamericana y latina también sufren sus efectos de manera desproporcionada²⁸.

Los habitantes de los barrios marginales, que suman mil millones de personas en todo el mundo, también corren un mayor riesgo, sobre todo en África Subsahariana y Asia Oriental y Sudoriental, que acogen a un 23 % y un 36 %, respectivamente, de todos ellos²⁹. La pobreza se

²⁵ OCDE, "Policy Responses to COVID-19", se puede consultar en <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/cities-policy-responses-fd1053ff>; y Du, King y Chanchani, "Tackling Inequality", se puede consultar en <https://www.wri.org/blog/2020/04/coronavirus-inequality-cities>.

²⁶ *The Conversation*, "The coronavirus pandemic is already increasing inequality", 10 de abril de 2020. Se puede consultar en <https://theconversation.com/the-coronavirus-pandemic-is-already-increasing-inequality-135992>.

²⁷ ONU-Hábitat, "How Life in Our Cities Will Look After the Coronavirus Pandemic", 4 de mayo de 2020. Se puede consultar en <https://unhabitat.org/how-life-in-our-cities-will-look-after-the-coronavirus-pandemic>.

²⁸ Secretaría de Sanidad de la ciudad de Nueva York, <https://www1.nyc.gov/assets/doh/downloads/pdf/imm/covid-19-deaths-race-ethnicity-04082020-1.pdf>; y *New York Times*, "New York City Coronavirus Map and Case Count", se puede consultar en <https://www.nytimes.com/interactive/2020/nyregion/new-york-city-coronavirus-cases.html>.

²⁹ <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/goal-11>.

suma a la marginación en los barrios más desfavorecidos perpetuando otras formas de desigualdad socioeconómica, política o cultural, lo que incrementa todavía más el riesgo a la exposición.

En todo el mundo, la crisis de la vivienda urbana ha empeorado la pandemia y esta, a su vez, ha agravado la crisis de la vivienda. En la situación actual, el acceso universal a una vivienda adecuada es una defensa de primera línea frente al coronavirus³⁰, pero casi 1.800 millones de personas residen en viviendas hacinadas o inadecuadas, en barrios o condiciones marginales, o están sin hogar, altamente expuestas. Las medidas generales de prevención, como el confinamiento y el distanciamiento físico, son más difíciles de respetar en condiciones de hacinamiento³¹.

El acceso limitado a los servicios urbanos básicos y sanitarios resta eficacia a las respuestas para hacer frente a la COVID-19, algo que es particularmente obvio en los barrios urbanos desfavorecidos y entre la población sin hogar.

En los asentamientos informales y los barrios marginales, muchas viviendas carecen de instalaciones de agua y saneamiento, por lo que lavarse las manos en condiciones de seguridad y con regularidad es extremadamente difícil. Por lo general, quienes no tienen acceso a un suministro de agua adecuado no tienen

conexión directa a la red y dependen, en su lugar, de hidrantes, pozos mecánicos y manuales, quioscos o vendedores de agua, lo que puede resultar considerablemente más caro³². Por ejemplo, en los barrios marginales de Nairobi, el agua cuesta hasta 25 veces más que la tasa que cobra la empresa municipal de abastecimiento³³. Las personas sin hogar suelen tener que elegir entre dormir al aire libre, donde el acceso al agua, el saneamiento, la atención sanitaria y otros servicios es limitada, o ir a un refugio, donde es posible que estén hacinados y sea difícil seguir las normas de distanciamiento físico³⁴.

El reparto de los espacios públicos urbanos es desigual, pese a su importancia para frenar la propagación de la COVID-19. Este hecho se aprecia con más claridad en los barrios pobres y de ingreso bajo. Menos de la mitad de la población del mundo puede acceder a un espacio público al aire libre en un radio de 400 m de distancia a pie desde su casa³⁵.

Los espacios públicos son fundamentales para reducir el estrés, mejorar la salud mental y el bienestar, contribuir al desarrollo de los niños y levantar instalaciones temporales. La pandemia ha dejado al descubierto importantes deficiencias en la accesibilidad, la flexibilidad, el diseño, la gestión, el mantenimiento y la comunicación de los espacios públicos³⁶.

³⁰ ACNUDH, "COVID-19 Guidance Note: Protecting residents of informal settlements", 23 de abril de 2020. Se puede consultar en https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/SR_housing_COVID-19_Guidance_informal_settlements.pdf.

³¹ ACNUDH, "Protecting the right to housing in the context of the COVID-19 outbreak". Se puede consultar en <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/COVID19RightToHousing.aspx>.

³² UNESCO y ONU-Agua, *Informe mundial de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos 2019: no dejar a nadie atrás*, 2019. Se puede consultar en <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000367304>.

³³ *Ibid.*

³⁴ ACNUDH, "COVID-19 Guidance Note: Protecting those living in homelessness", 28 de abril de 2020. Se puede consultar en https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/SR_housing_COVID-19_guidance_homeless.pdf.

³⁵ Informe del Secretario General sobre los progresos realizados para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se puede consultar en <https://undocs.org/es/E/2020/57>.

³⁶ ONU-Mujeres, "Garantizando ciudades y espacios públicos seguros para mujeres y niñas durante la COVID-19", se puede consultar en <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2020/05/brief-covid-19-and-ensuring-safe-cities-and-safe-public-spaces-for-women-and-girls>; y Kaw, Lee y Sameh, editores, *Hidden Wealth of Cities*, 2020.

La pandemia está sacando a la luz las desigualdades subyacentes a la brecha digital.

Muchos hogares, escuelas y vecindarios en zonas urbanas desfavorecidas no pueden aprovechar los servicios virtuales de enseñanza, medicina y trabajo porque la conectividad a Internet es escasa, inexistente o inasequible o porque no disponen de computadoras^{37,38}. Como consecuencia, muchas personas se ven obligadas a salir de casa para ir a trabajar y obtener servicios. A finales de 2019, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)

estimó que alrededor de 3.600 millones de personas siguen sin tener conexión a Internet. La falta de acceso es mucho mayor en los países menos adelantados, donde, en promedio, apenas dos de cada diez personas están conectadas a Internet³⁹.

³⁷ Wamuyu, "Bridging the digital divide among low income urban communities. Leveraging use of Community Technology Centers", *Telematics and Informatics*, vol. 34, núm. 8, diciembre de 2017, págs. 1709 a 1720. Se puede consultar en <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/32343670>.

³⁸ GSMA, *The Mobile Gender Gap Report 2020*. Se puede consultar en <https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2020/05/GSMA-The-Mobile-Gender-Gap-Report-2020.pdf>.

³⁹ "Nuevos datos de la UIT indican que, pese a la mayor implantación de Internet la brecha de género digital sigue creciendo", 5 de noviembre de 2019. Se puede consultar en <https://www.itu.int/es/mediacentre/Pages/2019-PR19.aspx>.

LUCHA CONTRA LA DESIGUALDAD DE ACCESO A LAS MEDIDAS DE PREVENCIÓN, RESPUESTA Y RECUPERACIÓN RELACIONADAS CON LA COVID-19



El **24 %** de la población urbana vive en barrios marginales y asentamientos informales

Aproximadamente **mil millones de personas** en todo el mundo viven en barrios marginales y asentamientos informales, normalmente sin un acceso fiable y asequible a distintos servicios públicos y a una vivienda adecuada.

Fuente: <https://undocs.org/es/E/2020/57>.



Brotos de COVID-19 en asentamientos informales

En Mumbai, a mediados de abril de 2020, el

30 % de las zonas de contención (es decir, donde han surgido brotes importantes) estaban localizadas en barrios marginales y el 60 %, a 100 m de un asentamiento informal.

Fuente: <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2020/04/16/are-slums-more-vulnerable-to-the-covid-19-pandemic-evidence-from-mumbai>.



Agua y saneamiento

En 2017, el **29 %** de la población mundial (**2.200 millones de personas**) no tenía acceso a fuentes de agua potable gestionadas de manera segura y un 55 % (4.200 millones de personas) no tenía acceso a servicios de saneamiento gestionados de manera segura*. En cuanto a las ciudades, solo el 27 % de la población urbana en los países de ingreso bajo utiliza servicios de agua potable gestionados con seguridad** y solamente el 20 % de la población urbana de África (excluido el Norte de África) utiliza servicios de saneamiento gestionados de forma segura***.

Fuentes:

* Informe del Secretario General sobre los progresos realizados para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se puede consultar en <https://undocs.org/es/E/2020/57>.

** <https://data.worldbank.org/indicador/SH.H2O.SMDW.UR.ZS>.

*** <https://data.worldbank.org/indicador/SH.STA.SMSS.UR.ZS>.

La marcada disparidad de los efectos de la COVID-19 entre regiones exige respuestas de gobernanza y de política diferenciadas

En Francia, en el mes de abril de 2020, el **37 %** de los casos confirmados se concentraba en la región de Île-de-France. Para ayudar a repartir la carga sanitaria, las autoridades trasladaron a pacientes de las regiones más afectadas a las menos afectadas.

Fuente: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government-d3e314e1>.

En Nigeria, en el mes de julio de 2020, el **38 %** de los casos se concentraba en Lagos. Los gobiernos federales y estatales han impuesto medidas complementarias de exoneración de impuestos.

Fuente: <https://covid19.ncdc.gov.ng/report>.

B. SOLUCIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

Los Gobiernos podrían diseñar respuestas a medida para los barrios con mayor riesgo, dadas las disparidades espaciales de los efectos de la COVID-19 y la resiliencia de las ciudades. Hacer partícipes en la respuesta a las comunidades más vulnerables y marginadas, incluidos los desplazados internos, los migrantes y los refugiados, puede ayudarlas a aprovechar las medidas de asistencia sin miedo a represalias. Convendría localizar con el mayor detalle posible las zonas vulnerables y críticas en el plano subnacional y dentro de las propias ciudades. Por ejemplo, en la provincia de Gauteng (Sudáfrica) se ha contratado a expertos académicos para trazar mapas de las comunidades que viven en zonas vulnerables, del sector informal y de quienes tienen inseguridad alimentaria y mayor exposición al virus⁴⁰.

Las respuestas innovadoras al problema de la vivienda inadecuada e inasequible, el hacinamiento y el sinhogarismo, aunque sean a corto plazo, podrían ser un punto de partida para cambiar la orientación de las políticas y las soluciones estructurales, algo que lleva pendiente mucho tiempo. A corto plazo, las personas sin hogar necesitan un refugio temporal para poder cumplir las normas de distanciamiento físico, cuarentena y aislamiento, y ser atendidas. Todas las instancias gubernamentales deben dar orientaciones claras para prohibir o retrasar los desalojos, ya sea de una residencia principal o solar, con independencia de la situación migratoria de las

personas o el carácter formal o informal de la vivienda. Para que nadie se quede en la calle, los gobiernos podrían considerar la posibilidad de crear fondos de emergencia, por ejemplo, mediante transferencias en efectivo, y colaborar con el sector bancario y financiero para suspender el pago de hipotecas y adoptar medidas de apoyo al alquiler.

Por ejemplo, las autoridades locales de Bogotá, Montreal (Canadá), Viena, y Barcelona y Valencia (España) han proporcionado viviendas de emergencia a las personas sin hogar, y en el caso de Valencia y Barcelona, se han hecho asociaciones con el sector privado para el uso de viviendas vacías⁴¹. A mediano y largo plazo, la inversión pública a gran escala en viviendas asequibles y accesibles y en el mejoramiento de los barrios marginales será fundamental para resolver el problema de la escasez de viviendas. Este tipo de inversiones también puede contribuir a una recuperación económica intensiva en mano de obra, a unos regímenes de propiedad seguros y a la ampliación de la cobertura adecuada al agua y el saneamiento.

La eficacia de las medidas de respuesta y recuperación relacionadas con la COVID-19 y el fortalecimiento de la resiliencia de las ciudades frente a crisis futuras dependerá del acceso a los servicios públicos esenciales. Las autoridades locales deben velar por el acceso a los servicios públicos, especialmente entre los pobres de las zonas urbanas, los habitantes de los barrios marginales, las personas sin hogar y otros grupos vulnerables. Es importante que lo hagan, sobre todo, en el caso de los servicios que se consideran básicos para hacer frente a la crisis con eficacia (tales como el abastecimiento de agua y electricidad). Por ejemplo, no cortar el suministro de agua si el consumidor está en

⁴⁰ <https://www.gcro.ac.za>.

⁴¹ https://www.uclg.org/sites/default/files/eng_briefing_housing_1le1.pdf.

mora, reducir el importe de la tasa o dar servicio gratuito puede ayudar a que el lavado de manos y otras medidas de higiene sean efectivas y a retrasar la propagación del virus.

Algunas ciudades han instalado puestos para el lavado de manos en lugares públicos e instituciones, de modo que quienes actualmente no tienen acceso a una instalación de agua y saneamiento puedan utilizarlas. En Nakuru (Kenya), los puestos de lavado de manos en asentamientos informales son permanentes y están conectados a la red municipal, por lo que el suministro está asegurado en todo momento⁴². Con ellos, se ha eliminado el costo que suponía transportar el agua y rellenar unos depósitos de 1.000 l de capacidad. Los jóvenes del municipio se encargan del mantenimiento, por lo que, además, se han creado oportunidades de empleo.

El acceso a los servicios de salud en condiciones de igualdad ayuda a proteger a las personas. Todas las instancias gubernamentales pueden aplicar medidas para que los pobres de las zonas urbanas y los grupos vulnerables puedan acceder de forma gratuita o a bajo costo a equipos de protección y a servicios de realización de pruebas y tratamiento. Por ejemplo, las autoridades locales de Abiyán (Côte d'Ivoire), Johannesburgo (Sudáfrica) y Lagos (Nigeria) han distribuido suministros sanitarios y de prevención entre las comunidades, los trabajadores sociales y los

centros de salud, en ocasiones yendo de puerta en puerta⁴³. Los grupos comunitarios de barrios de ingreso bajo y los asentamientos informales suelen contar con redes y estructuras bien establecidas a las que se puede recurrir para descentralizar la distribución de recursos básicos.

Las instancias gubernamentales y las autoridades sanitarias pueden coordinarse con los hospitales, de forma que la carga del tratamiento de la COVID-19 se reparta de manera efectiva y ayudar, así, a que los centros médicos de los barrios más pobres no se vean desbordados. La construcción de hospitales de campaña y la conversión de estructuras existentes también pueden aumentar la capacidad de atención. En la ciudad de Nueva York (Estados Unidos), las instalaciones médicas temporales ayudaron a reforzar el número de camas disponibles en todo el estado, que pasó de unas 53.000 a 90.000⁴⁴.

En otras muchas ciudades, tales como Yakarta, Sao Paulo (Brasil), Wuhan (China) y Londres, se han levantado hospitales de campaña y convertido instalaciones existentes para aumentar la capacidad durante la crisis⁴⁵.

Intervenciones específicas para grupos vulnerables. Reconociendo que la exposición a los riesgos y los efectos difiere entre colectivos, algunos gobiernos han diseñado medidas específicas adaptadas a los más vulnerables.

⁴² ONU-Hábitat, "Youth lead the way in preventing COVID-19 spread in Kenya's informal settlements", 12 de mayo de 2020. Se puede consultar en <https://unhabitat.org/youth-lead-the-way-in-preventing-covid-19-spread-in-kenya%E2%80%99s-informal-settlements>.

⁴³ ONU-Hábitat, FNUDC, UCLG-Africa, CEPA, *COVID-19 in African Cities: Impacts, Responses and Policies*, 2020. Se puede consultar en https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/06/covid-19_in_african_cities_impacts_responses_and_policies_2.pdf.

⁴⁴ Paul Sonne y Missy Ryan, *The Washington Post*, "As beds go unfilled, states scale back Army Corps makeshift hospitals", 25 de abril de 2020. Se puede consultar en https://www.washingtonpost.com/national-security/as-beds-go-unfilled-states-scale-back-army-corps-makeshift-hospitals/2020/04/24/4570fb5c-8404-11ea-9728-c74380d9d410_story.html.

⁴⁵ *The Jakarta Post*, "Jakarta's emergency hospital for COVID-19 open for business", se puede consultar en <https://www.thejakartapost.com/news/2020/03/23/jakartas-emergency-hospital-for-covid-19-open-for-business.html>; Ryan Pickerell, *Business Insider*, "Wuhan is scrambling to fill 11 sports centers, exhibition halls, and other local venues with over 10,000 beds to create makeshift coronavirus hospitals", 4 de febrero de 2020, se puede consultar en <https://www.businessinsider.de/international/wuhan-sports-stadiums-makeshift-coronavirus-hospitals-2020-2/?r=US&IR=T>; *BBC News*, "Coronavirus: Field hospitals treating patients around world", 30 de marzo de 2020, se puede consultar en <https://www.bbc.com/news/world-52089337>.

Por ejemplo, en Pune (India), un grupo dedicado a la recogida de desechos ha estado repartiendo guantes y mascarillas a quienes trabajan en su mismo sector de manera informal⁴⁶. En muchas ciudades, estos últimos contribuyen de modo importante a gestionar los residuos y sin la protección adecuada, estarán más expuestos durante la pandemia. En Gaziantep (Turquía), la coordinación con las organizaciones de la sociedad civil ha sido fundamental para superar

las barreras de la alfabetización y el idioma al aplicar las medidas de apoyo relacionadas con la COVID entre los refugiados. En la ciudad de Quito se ha contado con la colaboración de las asociaciones locales de migrantes para que en las iniciativas de respuesta se tengan en cuenta las necesidades de este colectivo. También se ha contado con la cooperación de distintos negocios locales para dar asistencia social a los residentes migrantes⁴⁷.

⁴⁶ Silpa Kaza, "Waste workers are protecting our communities during COVID-19", 9 de abril de 2020, se puede consultar en <https://blogs.worldbank.org/sustainablecities/waste-workers-are-protecting-our-communities-during-covid-19>.

⁴⁷ https://www.uclg.org/sites/default/files/eng_briefing_1le_migration_0.pdf.

POLÍTICAS Y SOLUCIONES INNOVADORAS DE PROTECCIÓN Y RECUPERACIÓN EN CONDICIONES DE IGUALDAD RELACIONADAS CON LA COVID-19 EN ENTORNOS URBANOS

Apoyo al acceso a una vivienda

Ayudas para el pago de alquileres

- Yokohama (Japón), Vila Nova de Famalicao (Portugal)

Reducción de los alquileres en la vivienda pública

- Addis Abeba, Lisboa

Aplazamiento temporal de los desalojos durante la crisis

- Nueva York y San Francisco (Estados Unidos)

Aplazamiento del pago del alquiler

- Chicago y San Francisco (Estados Unidos), París, Lisboa y Sintra (Portugal)

Refugio temporal para víctimas de la violencia doméstica

- Namur (Bélgica), París

Refugio temporal para personas sin hogar y grupos frágiles

- Nueva York y Los Ángeles (Estados Unidos), Toronto (Canadá), Bilbao (España), París, Londres, Bratislava

Distribución de viviendas vacías entre las personas en riesgo social como medida de emergencia

- Barcelona y Valencia (España)

Fuentes: la mayoría de los ejemplos se han extraído de un análisis realizado por ONU-Hábitat a partir de un estudio de seguimiento a cargo de la OCDE de las respuestas dadas a la COVID-19 en más de 40 ciudades. Se puede consultar en <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/cities-policy-responses-fd1053ff>; https://www.uclg.org/sites/default/files/eng_briefing_housing_lle1.pdf.

Refuerzo del acceso a los servicios básicos y su prestación

Abastecimiento de agua en barrios desfavorecidos

- Ciudad de México, Buenos Aires, Lima, Freetown (Jamaica), Nairobi y Nakuru (Kenya), Dakar, Costa Rica

Restauración de servicios de agua

- Chicago (Estados Unidos)

Eliminación de la tasa de agua

- Alora (España), Lima

Exención parcial de las tasas de agua, saneamiento y desechos urbanos

- Oakland (Estados Unidos), Oporto y Braga (Portugal), Machakos (Kenya)

Recogida de desechos sólidos

- Kingston, Lima

Fuente: OIT, "La crisis de COVID-19 y la economía informal: respuestas inmediatas y desafíos de política", 2020. Se puede consultar en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/briefingnote/wcms_745450.pdf.

II. Fortalecimiento de la capacidad de los agentes locales, especialmente de las autoridades locales

A. REPERCUSIONES

La COVID-19 ha puesto de manifiesto la función crítica de las autoridades locales como agentes de primera línea en la respuesta a la crisis, la recuperación y la reconstrucción. La prestación de servicios, la inversión en infraestructuras y la movilización de los ciudadanos dependen en gran parte de ellas. Las medidas tomadas por las autoridades locales han ayudado a afrontar los riesgos sanitarios inmediatos y a hacer lo posible por salvar vidas. Cabe destacar, entre otras, el seguimiento y rastreo de contactos, el levantamiento de instalaciones provisionales de atención de la salud, cuarentena y aislamiento, y la distribución de suministros y alimentos entre las comunidades y los hogares vulnerables. Las autoridades locales también han sido un pilar del apoyo prestado a las empresas y los comercios locales mediante desgravaciones de impuestos y tasas de servicio.

La pandemia de COVID-19 ha reducido sustancialmente los ingresos de las autoridades locales y subnacionales y limitado los presupuestos. Ello se debe a que la recaudación de impuestos ha ido disminuyendo a medida que los comercios locales han ido cerrando y las transferencias desde el Gobierno central se han ido volviendo impredecibles e insuficientes. Es posible que las autoridades locales y regionales, cuyos ingresos proceden primordialmente de los activos y del cobro de impuestos, cánones y tasas, tengan más aprietos presupuestarios que las que (también) reciben fondos de las autoridades nacionales⁴⁸.

Se espera que, en muchos casos, la escasez de recursos se prolongue más allá de las etapas iniciales de la pandemia. Por ejemplo, el déficit total de los presupuestos estatales en los Estados Unidos se estima en un 10 % en el ejercicio en curso, y en un 25 %, aproximadamente, en 2021⁴⁹. Entretanto, en África, las autoridades locales se enfrentan a pérdidas de hasta el 60 % de sus

⁴⁸ OCDE, "The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government", 16 de junio de 2020. Se puede consultar en https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128_128287-5agkkojaaa&title=The-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government.

⁴⁹ Center on Budget and Policy Priorities, "States Grappling With Hit to Tax Collections". Se puede consultar en <https://www.cbpp.org/research/state-budget-and-tax/states-grappling-with-hit-to-tax-collections>.

ingresos⁵⁰. Si bien es cierto que los efectos de la COVID-19 se dejarán sentir en los presupuestos de las autoridades locales de todo el mundo, conviene recordar que la situación financiera y la capacidad de cada una de ellas pueden variar considerablemente. El costo que entrañan las medidas de respuesta a la crisis y la necesidad de desviar fondos que ya estaban asignados empeoran las restricciones financieras. El declive de la productividad de las empresas, del consumo y de los ingresos en las ciudades también repercutirá en la recaudación nacional de impuestos.

La crisis también ha puesto de manifiesto el poder que tiene la comunidad y la importancia de la solidaridad y las redes de protección social para mitigar sus efectos. Por ejemplo, el municipio de Sfax (Túnez), junto con la Asociación Tierra de Asilo Túnez, ha hecho un llamamiento a la solidaridad para con la comunidad local de migrantes y refugiados⁵¹, pues las medidas de contención han castigado especialmente a estos grupos, al perder muchos de ellos sus fuentes de ingresos⁵².

La capacidad de las autoridades locales para poner servicios e infraestructuras esenciales a disposición de la población ha mermado notablemente. La pérdida de ingresos podría poner en peligro inversiones cruciales en infraestructura urbana, lo que traería consigo recortes en los servicios públicos y echaría a perder las iniciativas generales de desarrollo urbano sostenible. La planificación y las inversiones básicas necesarias para poder encarar desastres futuros relacionados con el cambio climático y la salud pública se verán seriamente perjudicadas. El problema reviste

especial gravedad en los barrios desfavorecidos y los segmentos de la población con gran dependencia de los servicios públicos. También hay un riesgo considerable de que la pandemia dañe la capacidad de las autoridades locales de prestar servicios básicos y de invertir en la infraestructura social y en la mejora de las instalaciones esenciales en los próximos años.

Las repercusiones de la COVID-19 en los servicios municipales han sido numerosas y muy variadas. Por ejemplo, muchas ciudades están teniendo problemas con la recogida y la gestión de la basura, a causa de la disminución del nivel de servicio, la redistribución de los activos disponibles y el mayor volumen de desechos médicos y productos de plástico desechables utilizados para el reparto de alimentos a domicilio y las comidas para llevar. En estas circunstancias, algunas autoridades municipales, como las de Albuquerque y Bellingham (ambas en los Estados Unidos)⁵³ han suspendido la prohibición de las bolsas de plástico u otras restricciones sobre los productos de plástico desechables. Por su parte, la disrupción de los servicios públicos de transporte es especialmente problemática para quienes no pueden trabajar desde casa y, como consecuencia de la segregación espacial, gastan más tiempo y dinero en sus desplazamientos.

Con todo, las autoridades locales también han encontrado soluciones innovadoras para responder a la COVID-19 y prestar servicios. Muchos países han recurrido a herramientas digitales para rastrear y contener el virus, así como para difundir información, realizar campañas de concienciación y prestar servicios esenciales a los ciudadanos. Por ejemplo, en Dubái (Emiratos Árabes Unidos) se introdujo un

⁵⁰ ONU-Hábitat, "COVID-19 in African Cities". Se puede consultar en https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/06/covid-19_in_african_cities_impacts_responses_and_policies2.pdf.

⁵¹ <https://www.citiesforglobalhealth.org/initiatives/gov/187>.

⁵² Naciones Unidas, documento de políticas del Secretario General sobre la COVID-19 y las personas en movimiento. Se puede consultar en https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_brief_c19_people_on_the_move_spanish.pdf.

⁵³ Gillian Flaccus, AP, "Pandemic deals blow to plastic bag bans, plastic reduction", 8 de abril de 2020. Se puede consultar en <https://apnews.com/b58cd897fb1275d8a4bdc29528b4cce>.

servicio totalmente virtual para crear una identidad nacional digital que da acceso a los ciudadanos, los residentes y los visitantes a 5.000 servicios públicos y privados⁵⁴.

⁵⁴ Mohammed Soliman, "COVID-19 and the digital landscape in the Gulf", 13 de mayo de 2020. Se puede consultar en <https://www.mei.edu/publications/covid-19-and-digital-landscape-gulf>.

EFFECTOS DE LA COVID-19 EN LAS AUTORIDADES LOCALES Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS



Se estima que las autoridades locales **perderán entre un**

15 % y un 25 %

de ingresos en 2021 a causa de la COVID-19, lo que repercutirá en la calidad de los servicios públicos, las inversiones en infraestructuras y el desarrollo urbano sostenible.

Fuente: <https://blogs.worldbank.org/sustainablecities/cities-are-front-lines-covid-19>.



Aumento de los desechos

En la provincia china de Hubei, la respuesta a la COVID-19 supuso un **incremento del**

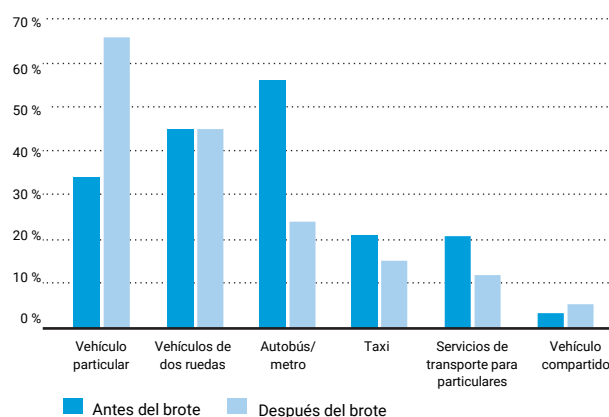
600 % de los desechos médicos (de 40 a 240 toneladas diarias).

Las cifras registradas en otras ciudades asiáticas también han sido llamativas: 1.317 toneladas diarias más en abril en Bangkok, 280 toneladas diarias más en Manila, 212 toneladas diarias más en Yakarta, 154 toneladas diarias más en Kuala Lumpur y 160 toneladas diarias más en Hanói.

Fuente: Banco Asiático de Desarrollo, 2020. Se puede consultar en <https://www.adb.org/publications/managing-medical-waste-covid19>.



En China, durante el brote del virus y con posterioridad, descendió el uso del transporte público y aumentó el de los vehículos particulares.



Fuente: 13 IPSOS, "Impact of Coronavirus, Survey of 1,620 consumers in China" (marzo de 2020).



En Tailandia, la pandemia de COVID-19 y la posterior etapa de confinamiento han dado lugar a un importante incremento del volumen de desechos de plástico. Según el Instituto Tailandés del Medio Ambiente (TEI), el volumen medio pasó de 2.120 toneladas diarias en 2019 a unas 3.440 toneladas diarias entre enero y abril de 2020. Tan solo el aumento registrado en el mes de abril fue de casi el

62 %.

Fuente: <http://www.tei.or.th/en/index.php>.

B. SOLUCIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

Las autoridades nacionales podrían promover una gobernanza más inclusiva, colaborativa y receptiva entre todas las jurisdicciones e instancias de gobierno para hacer frente de manera efectiva a la COVID-19. Mediante la coordinación se conseguirían unas respuestas de política coherentes, se reforzarían los sistemas locales de salud de primera línea y se podrían distribuir de manera oportuna paquetes de asistencia a las comunidades vulnerables, marginadas y pobres. Hace falta que los dirigentes locales, regionales y, en especial, los nacionales tomen medidas decisivas frente a la pandemia, a fin de poder superarla y dejar a las ciudades mejor preparadas para el largo plazo.

Si las autoridades nacionales aplican medidas de estímulo que fortalezcan al máximo las respuestas subnacionales específicas, así como la capacidad presupuestaria local, será más fácil contextualizar las medidas de respuesta y recuperación. De esa manera, se ayudará a mantener los servicios cruciales de las autoridades locales, se reforzará la resiliencia y la preparación y se impulsarán unas estrategias locales de recuperación propicias a los ODS mediante las que se evite cualquier retroceso de los compromisos alcanzados sobre el clima y los derechos humanos, incluida la igualdad de género.

Al prestar apoyo a las autoridades locales, se podrían suavizar los efectos de la pandemia en los ámbitos sanitario y socioeconómico en las ciudades. Está claro que conviene invertir en sistemas más resilientes y adoptar enfoques

descentralizados para responder a la COVID-19 y velar por que la capacidad fiscal local sea suficiente para que los servicios públicos básicos sigan siendo accesibles y asequibles para todos. En las medidas de estímulo fiscal adoptadas en Alemania, que suman 130.000 millones de euros, se han destinado 25.000 millones de euros de ayuda a los municipios, incluidos 8.000 millones de euros para compensar la pérdida de ingresos procedentes de los impuestos a la actividad empresarial local⁵⁵.

Al colaborar con la sociedad civil, las autoridades locales pueden aumentar la transparencia y la implicación comunitaria de forma efectiva en las respuestas a la pandemia. La colaboración con los residentes, las organizaciones de vecinos, los líderes comunitarios, los expertos en salud y políticas y el sector privado ha demostrado ser crucial a la hora de generar la confianza necesaria para aplicar las medidas sanitarias y desarrollar respuestas innovadoras frente al virus. Del mismo modo, las autoridades podrían invertir en estrategias efectivas de comunicación y transparencia para reforzar la rendición de cuentas y la confianza pública en la respuesta a la COVID-19.

A través de las estrategias de comunicación se debe luchar contra la información falsa e incorrecta, que sigue difundiéndose, sobre todo, a través de los medios sociales y los servicios de mensajería cifrada. Se debería velar por que los grupos de población vulnerables y en situación de riesgo, entre los que se encuentran las personas con discapacidad, los pueblos indígenas, los migrantes y los refugiados, reciban información veraz y en formatos accesibles. A fin de ser efectivas y pertinentes para todos los ciudadanos, las políticas relacionadas con la planificación de la respuesta

⁵⁵ OCDE, "The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government", 16 de junio de 2020. Se puede consultar en <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government-d3e314e1>.

y las decisiones que se toman al respecto deben incluir a las mujeres, así como a las personas de edad, las personas con diversa orientación sexual e identidad de género y las personas con discapacidad.

En las respuestas y medidas de emergencia, tales como las iniciativas de estímulo, también se debe exigir un mayor grado de rendición de cuentas a las organizaciones públicas, ya que son estas las encargadas de obtener y distribuir los recursos. La desconfianza debida a los casos de malversación en el reparto de los fondos también puede trasladarse a las principales medidas sanitarias implantadas para retrasar la propagación del virus.

Una prioridad de las autoridades locales debería ser la prestación ininterrumpida de los servicios públicos esenciales, algo fundamental para la atención sanitaria y los servicios inmediatos de prevención y gestión de la COVID-19. Si los servicios de gestión de residuos continúan sin interrupciones, se estará ayudando a prevenir otros posibles riesgos para la salud pública derivados de una mala gestión.

El transporte público sigue siendo fundamental, sobre todo para los pobres de las zonas urbanas y los grupos vulnerables que necesitan seguir desplazándose al trabajo y accediendo a servicios esenciales. Incluso antes de la pandemia, solo la mitad, aproximadamente, de la población urbana del mundo podía acceder fácilmente al transporte público⁵⁶. Si no se invierte la tendencia, el descenso del número de usuarios y su continua estigmatización, dada la percepción surgida durante la pandemia de que utilizarlos supone un riesgo para la salud,

podrían poner en peligro el proceso general de transición hacia un transporte sostenible y accesible, impedir los avances en la lucha contra las crisis del clima y la contaminación del aire, y desembocar en unos niveles debilitantes de daño económico.

Las medidas para poder pagar a los trabajadores sanitarios por medios digitales, en lugar de hacerlo en efectivo, lo que frecuentemente es un proceso lento, inexacto y dado a la corrupción, el fraude y el robo con violencia, han demostrado ser altamente eficaces en crisis sanitarias anteriores (por ejemplo, en la del ébola). Las medidas de este tipo pueden fortalecer al personal médico, desalentar el absentismo y apoyar a los trabajadores sanitarios que realizan labores extremadamente peligrosas durante la pandemia en beneficio de sus comunidades. También pueden traer consigo eficiencias y ahorros en los presupuestos de los servicios de salud, que se encuentran al límite⁵⁷. Los pagos por medios digitales también pueden reforzar el empoderamiento económico de las mujeres, que, de esa manera pueden, por ejemplo, tomar decisiones de gasto en el hogar, a diferencia de lo que ocurre cuando se maneja efectivo.

A largo plazo, **urge mejorar el deficiente estado de los servicios públicos en muchas ciudades**, que se ha visto agravado por años de desinversión y en muchos casos, una privatización mal gestionada. La digitalización de los servicios puede mejorar tanto el acceso como la eficiencia, si bien se debe evitar que los pobres y los grupos vulnerables queden todavía más excluidos velando por un acceso equitativo y seguro a la tecnología digital e Internet.

⁵⁶ Informe del Secretario General sobre los progresos realizados para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se puede consultar en <https://undocs.org/es/E/2020/57>.

⁵⁷ Alianza Better Than Cash, "Saving Money, Saving Lives: A Case Study on the Benefits of Digitizing Payments to Ebola Response Workers in Sierra Leone", 18 de mayo de 2016. Se puede consultar en <https://www.betterthancash.org/tools-research/case-studies/saving-money-saving-lives-a-case-study-on-the-benefits-of-digitizing-payments-to-ebola-response-workers-in-sierra-leone>.

POLÍTICAS Y SOLUCIONES INNOVADORAS PARA LAS AUTORIDADES LOCALES Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS



Donaciones y transferencias intergubernamentales

En el mes de marzo de 2020, en China, el **83 %** de los casos confirmados se concentraban en la provincia de Hubei. El Gobierno central destinó a la provincia 35.000 millones de yuanes en donaciones generales, cuyo uso debían determinar las autoridades provinciales teniendo en cuenta las orientaciones nacionales generales. También en el mes de marzo de 2020, en Corea del Sur, el 71 % de los casos confirmados se concentraban en la ciudad de Daegu. Ese mes, el país aprobó un presupuesto suplementario que incluía medidas de apoyo para dicha ciudad y la provincia de Kyeongsang septentrional, dos de las zonas más castigadas del país.

Fuentes: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-china-funding/china-to-step-up-funding-support-for-virus-hit-regions-idUSKBN20S0JK>; <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/theterritorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-ofgovernment-d3e314e1>; Oficina de Finanzas para el Desarrollo del Ministerio de Economía y Hacienda, Centro de Control de Enfermedades de Corea y Ministerio de Salud y Bienestar, "Tackling COVID-19: Health, Quarantine and Economic Measures of South Korea", se puede consultar en <https://eena.org/wp-content/uploads/Tackling-COVID-19.pdf>.

Acceso y participación cultural



Para que los ciudadanos tuvieran acceso frecuente a los servicios culturales y para reforzar los lazos sociales y promover la cooperación entre comunidades durante

el brote de COVID-19, la Secretaría de Cultura de la Ciudad de México puso en marcha un sitio web especial e innovador llamado *Capital Cultural en Nuestra Casa*. En él, los usuarios pueden participar virtualmente en actos y actividades culturales programados. Es una manera de apoyar a los artistas y las personas que trabajan en el mundo de la cultura.

Fuente: <https://es.unesco.org/news/conciertos-virtuales-unen-ciudadanos-ciudad-mexico>.



Comunicación y servicios digitales

El gobierno provincial de Yakarta ha creado un [sitio web sobre la COVID-19](#), que está disponible en indonesio e inglés, donde los ciudadanos pueden consultar datos estadísticos clave sobre el brote en la región e información actualizada, acceder a un servicio de asistencia sobre la enfermedad y hacerse un "autotest" en línea diseñado por la Secretaría de Salud de Yakarta.

En Singapur se puso en marcha un servicio de chat virtual (llamado "COVID-19 Chat for Biz") para resolver las dudas de los comercios con respecto al virus, así como un portal para empresas ("[COVID-19 GoBusiness Portal](#)") que ofrece ayuda con la tramitación de permisos para los trabajadores esenciales.

En Uganda, la empresa líder en comercio electrónico Jumia Food Uganda ha creado una alianza con varios mercados informales a modo experimental con la idea de apoyar a las cadenas de suministro que utilizan las microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes) y poner en contacto a los proveedores informales y a los consumidores en línea.

Fuentes: <https://corona.jakarta.go.id/en>; <https://www.tech.gov.sg/products-and-services/responding-to-covid-19-with-tech>; <https://www.ug.undp.org/content/uganda/en/home/blog/2020/connecting-informal-market-vendors-to-e-commerce-to-reach-consum.html>.

Desarrollo comunitario



La ciudad de Helsinki ofreció ayudas financieras rápidas a los jóvenes para fomentar los intercambios comunitarios por medios innovadores durante la pandemia. Cada solicitante podía acceder a un máximo de 5.000 euros para buscar nuevas formas digitales de hacer partícipes a los ciudadanos en actividades deportivas y culturales y otro tipo de actos comunitarios.

Prestación de apoyo y respuesta rápida de las redes de gobierno local

Las redes de gobierno local intensificaron su apoyo a las autoridades locales y regionales, incluso a medida que la pandemia se iba extendiendo por diferentes partes del mundo. [UCLG](#) y [Metropolis](#) organizaron sesiones de formación en vivo y pusieron en marcha la plataforma [Cities for Global Health](#). [ICLEI](#) - Local Governments for Sustainability, [Commonwealth Local Government Forum](#), [Global Cities Resilience Network](#) y [Mayors Migration Council](#) también facilitaron diversas actividades de formación, así como redes y sistemas de rastreo, y dirigieron la preparación de orientaciones e instrumentos. El Grupo [C40](#) readaptó sus redes sobre el clima en apoyo de la respuesta a la pandemia y para crear un equipo de tareas sobre la COVID-19 integrado por alcaldes. El Equipo de Tareas Mundial de Gobiernos Locales y Regionales es una importante plataforma que impulsa distintas iniciativas de apoyo a las autoridades locales y regionales.

III. Fomento de una recuperación económica resiliente, inclusiva y ecológica

A. REPERCUSIONES

La COVID-19 ha interrumpido las cadenas de valor mundiales, hecho estragos en los sectores de la hostelería, los viajes y el turismo, y trastocado la economía mundial abriendo paso, probablemente, a la recesión más profunda desde la Segunda Guerra Mundial. Las cadenas de suministro se han visto alteradas por los períodos de confinamiento y las interrupciones en el transporte, lo que ha tenido consecuencias nefastas para los fabricantes y los minoristas. Según el Banco Mundial, todos los países y casi todos los sectores sufrirán un descenso de las exportaciones en los próximos años y los resultados serán aún peores en las regiones con una mayor dependencia del comercio internacional, sobre todo a través de las cadenas de valor mundiales y el turismo⁵⁸. Es posible que las ciudades con economías menos diversificadas salgan peor paradas⁵⁹.

La crisis de la COVID-19 ha perjudicado mucho a las economías locales. Las ciudades son el motor de la economía nacional y tienen gran

influencia sobre ella⁶⁰. Además, representan el 80 % del PIB mundial. Durante el confinamiento, la mayoría de los sectores de la economía urbana se han contraído y un elevado número de empresas han reducido su actividad o cerrado permanentemente. Los pequeños comercios y las empresas locales, en concreto, no suelen tener colchones financieros para sobrellevar los reveses y suelen depender más de los establecimientos físicos que de la presencia en Internet, por lo que están particularmente expuestos a la pérdida de ingresos durante las etapas de confinamiento⁶¹. Por este motivo, la productividad de las empresas se ha desplomado, lo que ha frenado todavía más el crecimiento económico, y los ingresos de las autoridades locales y nacionales derivados de la recaudación de impuestos han descendido. En muchos casos, sobre todo en los países de ingreso bajo y las ciudades con una capacidad limitada para tomar dinero en préstamo en los mercados financieros internacionales, esta situación puede constreñir la capacidad de los gobiernos de ofrecer medidas de respuesta esenciales con la rapidez y de la magnitud necesarias para frenar la propagación del virus.

⁵⁸ Banco Mundial, *Perspectivas económicas mundiales*, junio de 2020, Washington D. C.: Banco Mundial.

⁵⁹ OMT, "Cifras de turistas internacionales". Se puede consultar en <https://www.unwto.org/es/news/covid-19-las-cifras-de-turistas-internacionales-podrian-caer-un-60-80-en-2020>.

⁶⁰ Banco Mundial, "Desarrollo urbano". Se puede consultar en <https://www.bancomundial.org/es/topic/urbandevelopment/overview>.

⁶¹ Universidad de Pennsylvania, Wharton, "How COVID-19 Will Change the Way We Shop", 8 de mayo de 2020. Se puede consultar en <https://knowledge.wharton.upenn.edu/article/covid-19-will-change-way-shop>.

En las ciudades se han perdido muchos puestos de trabajo, sobre todo en el sector informal y el mal remunerado. En las zonas urbanas trabaja un 38 % de la fuerza laboral mundial y opera la mayoría de los sectores que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) considera “de alto riesgo” en el contexto de la COVID. Estos son, por ejemplo, los pertenecientes al sector de la alimentación y el alojamiento, el comercio minorista y mayorista, los servicios y la gestión empresariales, el sector manufacturero, el turismo y la hostelería⁶². Se estima que las horas trabajadas en todos los países y todas las regiones han descendido drásticamente (en un 14 % en el segundo trimestre de 2020 con respecto al último trimestre de 2019⁶³). Esta reducción del número de horas trabajadas equivale a una pérdida de 400 millones de puestos de trabajo a tiempo completo. Alrededor del mundo, las repercusiones han sido especialmente graves en el sector informal, que supone un 90 % y un 67 % de todo el empleo en los países de ingreso bajo y medio, respectivamente, y engloba a ocho de cada diez empresas en el mundo⁶⁴. En el primer mes de la crisis, los trabajadores informales de todo el mundo perdieron hasta un 60 % de sus ingresos. En África y América Latina esta cifra fue de casi el 80 %⁶⁵.

Los trabajadores informales y las personas con trabajos mal remunerados suelen correr más riesgos de salud y seguridad en el lugar de trabajo que quienes tienen un puesto formal. Además, suelen carecer de seguridad en el empleo, prestaciones, protección social y

medios de negociación colectiva. Por ejemplo, el 72 % de los 13,6 millones de personas que viven en las favelas del Brasil no tienen ahorros⁶⁶. Con frecuencia, los trabajadores informales no han podido beneficiarse de las desgravaciones ofrecidas por las autoridades locales y nacionales porque no están incluidos en los registros nacionales. A ello se suma la ansiedad, el hambre y la inseguridad económica, por lo que para estas personas ha sido mucho más difícil, por no decir imposible, quedarse en casa y guardar la cuarentena durante los períodos de cierre de la economía. Estas personas rara vez pueden respetar el confinamiento, pues su prioridad principal sigue siendo conseguir un sueldo que les permita acceder a un sustento básico, pese a los riesgos, potencialmente mortales, de la exposición. Para los trabajadores vulnerables, entre los que encuentran los migrantes y los pueblos indígenas, los efectos de la disrupción económica provocada por la COVID-19 también pueden ser catastróficos. Es probable que, de producirse una contracción del 20 % de los ingresos o el consumo de las familias, entre 420 millones y 580 millones de personas acaben cayendo en la pobreza como consecuencia de la pandemia⁶⁷.

Los períodos de confinamiento y la drástica desaceleración de la actividad económica han tenido algunos efectos positivos a corto plazo para el medio ambiente. Por ejemplo, en las ciudades conocidas por la mala calidad del aire ha habido mejoras. La COVID-19 nos ha hecho ver que es posible alcanzar un futuro urbano ecológico. Con la reducción del transporte

⁶² Naciones Unidas, “El mundo del trabajo y la COVID-19”. Se puede consultar en https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_world_of_work_and_covid_19_spanish.pdf.

⁶³ Observatorio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT): *La COVID-19 y el mundo del trabajo*, quinta edición, 30 de junio de 2020.

⁶⁴ OIT, “La crisis de COVID-19 y la economía informal”. Se puede consultar en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/briefingnote/wcms_745450.pdf.

⁶⁵ Naciones Unidas, “El mundo del trabajo y la COVID-19”.

⁶⁶ L. Richmond, *Brazil urban inequalities will exacerbate the impacts of COVID-19*, LSE, Latin America and Caribbean Centre, 2020.

⁶⁷ A. Sumner, C. Hoy y E. Ortiz-Juarez, “Estimates of the Impact of COVID-19 on Global Poverty”, Helsinki: UNU-WIDER, se puede consultar en <https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2020/800-9>.

motorizado, en muchas ciudades ha descendido la contaminación, y otros medios para desplazarse, como caminar o ir en bicicleta, han ganado popularidad⁶⁸. Según algunos estudios, las tasas de infección por zoonosis pueden disminuir donde hay poca fragmentación del paisaje y mucha biodiversidad nativa⁶⁹. Además de este beneficio directo para la salud, las soluciones basadas en la naturaleza que favorecen la biodiversidad en las ciudades y sus alrededores pueden traer consigo otras ventajas relacionadas con los ecosistemas, tales como una reducción del efecto de isla térmica en las ciudades⁷⁰, el control de las inundaciones y la purificación del aire.

Entretanto, muchas grandes empresas han apostado por promover el teletrabajo indefinidamente. De esa forma, consiguen una reducción drástica de los gastos de alquiler, del consumo de energía y de su huella de carbono en las ciudades. Algunas empresas tecnológicas líderes del mundo han pedido ya a sus trabajadores que se organicen para seguir trabajando desde casa hasta el año 2021 y otras

han indicado que el retorno a las funciones presenciales en la oficina seguirá siendo opcional en el futuro próximo. Se espera que las políticas de estas grandes empresas marquen una nueva pauta para las más pequeñas del mismo sector, así como para las compañías de otras muchas industrias y países⁷¹.

La COVID-19 nos ha hecho ver que hay muchas posibilidades de crear un futuro resiliente al clima en las ciudades. La pandemia ha golpeado con fuerza a las comunidades y las ciudades que ya están expuestas a otros desastres climáticos y naturales. Por ejemplo, los países de África Oriental están haciendo frente a la COVID-19, a las langostas y a las inundaciones a un mismo tiempo⁷². Por tanto, sigue siendo prioritario mitigar los efectos del cambio climático y adaptarse a ellos para poder construir ciudades y comunidades resilientes capaces de afrontar los riesgos de una pandemia y el aumento previsto de las anomalías y los desastres naturales relacionados con el clima.

⁶⁸ IEA, "Changes in transport behaviour during the Covid-19 crisis", 27 de mayo de 2020, se puede consultar en <https://www.iea.org/articles/changes-in-transport-behaviour-during-the-covid-19-crisis>; *Transformative Urban Mobility Initiative, COVID-19 and Sustainable Mobility*, 26 de mayo de 2020, se puede consultar en https://www.transformative-mobility.org/assets/publications/2020_05_TUMI_COVID-19-and-Sustainable-Mobility.pdf; Agencia Europea de Medio Ambiente, "Air quality and COVID-19", se puede consultar en <https://www.eea.europa.eu/themes/air/air-quality-and-covid19>; Shardul Agrawala y otros, "Call for comments: climate and clean air responses to COVID-19", *International Journal of Public Health*, 3 de mayo de 2020, se puede consultar en https://link.springer.com/epdf/10.1007/s00038-020-01394-3?sharing_token=i-o3r_u800FbROSkh2pG5_e4RwIQNchNByi7w-bcMAY7tzIVGLFMifMxAKFYkKdDd01cUYyvQvcA4cVPojuqmmmsHjuSg4-Nj7tmszxT6-TY8LyKeOF84wzWKFMEu630CZ3PjDwInQ5hVMX-7Pysx6X-S9UeYHRyhW25BMKLeekX1c%3D; National Aeronautics and Space Administration, "NASA Monitors Environmental Signals From Global Response to COVID-19", 29 de abril de 2020, se puede consultar en <https://www.nasa.gov/feature/nasa-monitors-environmental-signals-from-global-response-to-covid-19>; Guojun He, Yuhang Pan y Takanao Tanaka, "The short-term impacts of COVID-19 lockdown on urban air pollution in China", *Nature Sustainability*, 7 de julio de 2020, se puede consultar en <https://www.nature.com/articles/s41893-020-0581-y>.

⁶⁹ Parvizeh R. Hosseini y otros, "Does the impact of biodiversity differ between emerging and endemic pathogens? The need to separate the concepts of hazard and risk", *The Royal Society Publishing*, 24 de abril de 2017, se puede consultar en <https://royalsocietypublishing.org/doi/10.1098/rstb.2016.0129>; David A. Wilkinson y otros, "Habitat fragmentation, biodiversity loss and the risk of novel infectious disease emergence", *Journal of The Royal Society Interface*, diciembre de 2018, se puede consultar en https://www.researchgate.net/publication/329438436_Habitat_fragmentation_biodiversity_loss_and_the_risk_of_novel_infectious_disease_emergence.

⁷⁰ El "efecto de isla térmica" en las ciudades es un fenómeno en el que la temperatura de las zonas urbanas es significativamente más alta que en las zonas rurales colindantes. Se debe, entre otras cosas, al calor generado por la concentración de vehículos, tales como los autobuses y los coches, y la construcción de edificios, que dificulta la dispersión del aire caliente.

⁷¹ Rachel Lerman y Jay Greene, "Big Tech was first to send workers home. Now it's in no rush to bring them back", *Washington Post*, 18 de mayo de 2020. Se puede consultar en <https://www.washingtonpost.com/technology/2020/05/18/facebook-google-work-from-home>.

⁷² Organización Mundial de la Salud, "COVID-19, locusts, flooding: WHO and triple threat in Somalia". Se puede consultar en <https://www.who.int/news-room/feature-stories/detail/covid-19-locusts-flooding-who-and-triple-threat-in-somalia>.

La correlación que suele hacerse entre la COVID-19 y el desarrollo urbano compacto es engañosa y puede alentar la desdensificación y el crecimiento incontrolado. Si bien preocupa que la densidad pueda acelerar la propagación del virus, no se ha demostrado que haya una correlación entre la densidad en sí misma y una mayor transmisión. De hecho, los efectos percibidos de la densidad en el caso de la COVID-19 son consecuencia de factores corolarios, tales como el hacinamiento, el nivel de ingresos y el acceso a los servicios.

Por ejemplo, en un análisis de las ciudades chinas⁷³ y otro de los barrios de la ciudad de Nueva York⁷⁴ no se observó correlación alguna entre la densidad y la incidencia de la enfermedad. Lo que sí se observó, en el caso de Nueva York, fue una correlación inversa entre los ingresos y la incidencia, lo que merita un examen más profundo sobre las condiciones de hacinamiento, el acceso a los servicios sanitarios y los efectos de la exposición a la contaminación⁷⁵. Las iniciativas para desdensificar las ciudades pondrán en peligro los avances relacionados con los ODS y los objetivos vinculados al clima y la biodiversidad.

A la hora de responder a la COVID-19, las autoridades locales y nacionales encontraron sumamente útiles **las estadísticas y los datos**

sistemáticos, fiables y sólidos relacionados con las ciudades. En todo el mundo, se dispone de menos datos subnacionales y municipales que nacionales. Dado que la mayor parte de la población vive en ciudades y que las prioridades de desarrollo sostenible se centrarán cada vez más en lo urbano, será crucial aumentar la recogida y el análisis de este tipo de datos.

Gracias a la solidez de sus sistemas y plataformas digitales de datos, países como Corea del Sur, Singapur e Israel han prevenido y gestionado con eficacia la COVID-19. Como consecuencia del brote de la enfermedad, también se han hecho algunas mejoras en el alcance, la escala y la innovación de los datos subnacionales y locales. La escasez y la deficiencia de los datos subnacionales y municipales, sobre todo en el caso de los asentamientos informales entre los más vulnerables, obstaculizaron las medidas de respuesta, impidieron una localización y un seguimiento efectivos en algunos contextos y exacerbaron la violencia.

⁷³ Wanli Fang y Sameh Wahba, "Urban Density Is Not an Enemy in the Coronavirus Fight: Evidence from China", 20 de abril de 2020. Se puede consultar en <https://blogs.worldbank.org/sustainablecities/urban-density-not-enemy-coronavirus-fight-evidence-china>.

⁷⁴ Robert Kehew, "New York City: Population Density and Income Levels Versus Incidence of Coronavirus", ONU-Hábitat, abril de 2020.

⁷⁵ *Ibid.*

DESPLOME DEL CONSUMO Y LA PRODUCTIVIDAD EN LAS CIUDADES A RAÍZ DE LA COVID-19 Y REPERCUSIÓN EN LAS ECONOMÍAS NACIONALES



La contribución de las ciudades al PIB nacional puede ser de hasta el 70 % en países, tales como Botswana, Uganda, Túnez y Kenya. De media, en los países africanos, casi un tercio del PIB nacional (un 31 %) procede de la ciudad principal.

Fuente:

<https://www.un.org/africarenewal/news/coronavirus/eca-economic-impact-covid-19-african-cities-likely-be-acute-through-sharp-decline-productivity>.



Según un estudio de cinco asentamientos informales en Nairobi que se realizó durante el confinamiento, en abril de 2020, el

81 % de los ciudadanos dijeron haber sufrido una pérdida parcial o completa de sus ingresos, y un 87 % se había saltado alguna comida o había comido menos.

Fuente:

https://www.popcouncil.org/uploads/pdfs/2020PGY_CovidKenyaKAPStudyPresentationRound2.pdf.



Programa de alquiler de bicicletas

El uso del **programa público de alquiler de bicicletas** en Nueva York

aumentó un 67 % a principios de marzo y el tráfico de este medio de transporte en los principales puentes de la ciudad se incrementó un 52 %.

Fuente:

<https://nyc.streetsblog.org/2020/03/12/boom-new-citi-bike-stats-show-cycling-surge-is-real-but-mayor-is-not-acting>.



Contaminación del aire

Los niveles de dióxido de nitrógeno cayeron más de un 70 % durante el período de confinamiento en Nueva Delhi, un 40 % en zonas urbanas de China, un 20 % en Bélgica y Alemania, y entre un 19 % y un 40 % en diferentes zonas de los Estados Unidos. Al mismo tiempo, la contaminación del aire puede contribuir a la morbilidad por COVID-19, ya que un estudio ha vinculado un incremento de PM2,5 con un aumento de la tasa de muerte por COVID-19.

Fuente:

<https://www.medicalnewstoday.com/articles/the-dual-effects-of-covid-19-lockdowns-on-air-quality#The-first-paper:-Nitrogen-dioxide>;
<https://projects.iq.harvard.edu/covid-pm>.



Condiciones de hacinamiento

Los trabajadores informales tienen un mayor riesgo de contraer el virus porque viven en condiciones precarias y de hacinamiento y no tienen acceso a servicios sanitarios, equipos de protección personal o protección social. Además, las medidas de contención relacionadas con la enfermedad merman su capacidad de generar ingresos. Dado que muchos de ellos dependen de un sueldo diario y tienen pocos ahorros, las consecuencias desde el punto de vista económico son demoledoras.

Fuentes: WIEGO (2020). <https://www.wiego.org/covid19crisis>; WIEGO, "COVID-19, Informal Workers and WIEGO's Work during this Crisis", 15 de mayo de 2020, se puede consultar en <https://www.wiego.org/covid19crisis>.

POLÍTICAS Y SOLUCIONES INNOVADORAS DE APOYO ECONÓMICO Y PARA UNA RECUPERACIÓN URBANA ECOLÓGICA

Sistemas de trueque

En Fiji, el colapso del turismo, su principal actividad económica, se ha llevado por delante el 5 % de los puestos de trabajo. A raíz de ello, más del 10 % de los ciudadanos se han unido a un grupo en línea llamado "Barter for Better Fiji" que ha reactivado el tradicional sistema de intercambios (por ejemplo, de alimentos frescos por servicios de construcción, jurídicos y médicos) en Suva, Nadi y otras ciudades y municipios de todo el país.

Fuente: <https://www.theguardian.com/world/2020/may/08/two-piglets-for-a-kayak-fiji-returns-to-barter-system-as-covid-19-hits-economy>.

Movilidad sostenible y segura

En las ciudades, se están abriendo más carriles para bicicletas o ensanchando los ya existentes (Berlín, Bogotá, Bruselas, París, Milán (Italia)); se están cerrando calles y abriendo carriles para bicicletas de manera temporal (Vancouver (Canadá), Denver y Nueva York (Estados Unidos), Budapest, Ciudad de México); se están peatonalizando algunas calles (Tel Aviv (Israel), Nueva York (Estados Unidos), Toronto (Canadá)); se está ofreciendo a los trabajadores sanitarios acceso gratuito a bicicletas eléctricas de forma temporal (Londres); se están implantando medidas de higiene y seguridad en el transporte público, por ejemplo, de limpieza y desinfección (Ciudad de México, San Francisco (Estados Unidos), Venecia y Nápoles (Italia), Bratislava); y se están instalando puestos para el lavado de manos (Bogotá, Ciudad del Cabo (Sudáfrica), Kigali).

Fuente: DW (2020) "Coronavirus inspires cities to push climate-friendly mobility", se puede consultar en <https://www.dw.com/en/coronavirus-inspires-cities-to-push-climate-friendly-mobility/a-53390186>; C. Armario, "Bogotá fomenta uso de bicicletas para prevenir COVID-19", *AP News*, 2020, se puede consultar en <https://apnews.com/8c0e0770a0e5438d8b7b3c23ad18301a>.

Apoyo a las PYME y los trabajadores



Alrededor del mundo, las autoridades municipales están haciendo lo posible por que los negocios locales se mantengan a flote e impulsar la recuperación económica, por ejemplo, mediante incentivos (París), desgravaciones (Madrid) o exenciones fiscales (Braga (Portugal)); incentivos financieros a las empresas (Ciudad de México); ayuda financiera de emergencia (Montreal (Canadá)); transferencias directas, sobre todo al sector informal y los grupos vulnerables (Chihuahua (México)); descuentos en el impuesto sobre la nómina a las empresas medianas, microcréditos y créditos emergentes para particulares y PYME (Nueva York (Estados Unidos), Tokio, Buenos Aires, Ciudad de México, Ciudad del Cabo (Sudáfrica)); más baja por enfermedad remunerada (San José, San Francisco (Estados Unidos)); y programas de proyectos productivos y fondos de ayuda mutua (Milán (Italia)).

Reforma de los programas de protección social

Antes de la crisis, varios gobiernos árabes habían invertido en la reforma de sus sistemas de protección para englobar en ellos a parte del sector informal y para que los pobres tuvieran asistencia social. Durante la pandemia, esta nueva infraestructura sirvió para ampliar rápidamente la cobertura de la asistencia. Las autoridades pusieron en marcha otros programas de apoyo en los que se permitía la participación de los trabajadores informales (Jordania, Túnez) y dieron seguro sanitario a las personas que habían perdido el trabajo (Marruecos).

Fuente: Extraído de un análisis realizado por ONU-Hábitat a partir de un estudio de seguimiento a cargo de la OCDE de las respuestas dadas a la COVID-19 en más de 40 ciudades. Se puede consultar en <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/cities-policy-responses-fd1053ff>.



Entre las medidas tomadas para reactivar los sistemas de alimentación y apoyar la producción y distribución locales cabe destacar los siguientes:

Comercio electrónico de productos agrícolas (Nanjing (China))

Organización de compras colectivas comunitarias de alimentos (Wuhan (China))

Acceso a alimentos en barrios marginales (Nairobi)

Acceso a alimentos en barrios pobres (Nueva York (Estados Unidos))

Sistemas de ayuda alimentaria para las personas de edad y los grupos vulnerables poniendo en contacto a agricultores y consumidores (Milán (Italia), Liubliana, Dakar)

Reparto gratuito de comidas (Nueva York (Estados Unidos), Zaragoza (España))

Unidades móviles de distribución de comida (Quito)

Servicio móvil de mercado mayorista (Lima)

Entrega a domicilio de alimentos (Montevideo)

Restaurantes comunitarios (Brasil)

Modelos comunitarios de distribución de alimentos (Ottawa)

B. SOLUCIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

Conviene poner en marcha programas de asistencia financiera para ayudar a las empresas y los negocios locales a hacer frente a los efectos de la COVID.

Puede tratarse de programas de apoyo financiero directo y protección social (por ejemplo, transferencias en efectivo, aplazamiento del pago de impuestos, subsidios salariales, licencias de enfermedad y contribuciones a la seguridad social subvencionadas y seguro de desempleo) para las PYME y los negocios informales o de asistencia indirecta para poder cambiar de actividad y dirigirse a otros sectores demandados, tales como el del equipo médico y de protección. Por ejemplo, las autoridades de Moscú han tomado medidas para apoyar a los comercios y las empresas, tales como aplazar el pago de los impuestos sobre las ventas y de otra clase y ampliar los préstamos, de las que se han beneficiado unas 35.000 empresas⁷⁶.

Las estrategias locales de desarrollo económico son cruciales para la recuperación, ya que pueden reducir las disparidades entre ciudades y comunidades, promover la cohesión social, generar oportunidades comerciales, crear puestos de trabajo locales y dar empleo productivo a las mujeres y los grupos excluidos. El concepto de la economía social y solidaria y otras economías de tipo comunitario son especialmente aptas para trayectorias de desarrollo centradas en las personas y responsables con el planeta.

Las estrategias locales de desarrollo económico también pueden ayudar a fomentar economías municipales productivas y diversificadas y, por tanto, más resilientes. Además del estímulo económico inmediato y el apoyo a las empresas, los hogares y los particulares, también se deben abordar los puntos débiles subyacentes de carácter estructural de las economías y las instituciones municipales. La distribución del empleo y las empresas entre los diferentes sectores económicos en las ciudades es un factor determinante del grado de exposición y la capacidad de recuperación de las economías locales cuando se producen desastres como el de la COVID-19. Las ciudades con una base económica limitada están muy expuestas al riesgo, sobre todo si el sector dominante del que dependen se ve directamente afectado.

Por ejemplo, en los Estados Unidos, en ciudades como Las Vegas, en Nevada, y Bakersfield, en California, y Beaumont, en Texas, que tienen economías especializadas, las repercusiones de la pandemia se han dejado sentir de modo especial en sus principales sectores de actividad (turismo y energía, respectivamente)⁷⁷. La COVID-19 también ha castigado duramente a las ciudades donde el sector informal es dominante y no existen unos servicios sólidos de fabricación productiva y comercializables, lo que ha puesto de relieve la necesidad urgente de una formalización gradual en las políticas nacionales⁷⁸. Teniendo en cuenta la experiencia actual, las autoridades locales y nacionales podrían concluir que la diversificación y una mayor formalización de las economías municipales son los pilares de unas ciudades más resilientes desde el punto de vista económico.

⁷⁶ Sitio web oficial de la alcaldía de Moscú, "Anti-crisis measures: Giving companies a helping hand during the pandemic", 20 de mayo de 2020. Se puede consultar en <https://www.mos.ru/en/news/item/74202073>.

⁷⁷ Alan Berube, "Which city economies did COVID-19 damage first?", *Brookings*, 29 de abril de 2020. Se puede consultar en <https://www.brookings.edu/blog/the-avenue/2020/04/29/which-city-economies-did-covid-19-damage-first>.

⁷⁸ Naciones Unidas, "El mundo del trabajo y la COVID-19". Se puede consultar en https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_world_of_work_and_covid_19_spanish.pdf.

Urge dar protección social a todas las personas, especialmente a los grupos urbanos más vulnerables y marginados, entre los que se encuentran los pueblos indígenas, las mujeres y los niños, las personas de edad, las personas sin hogar, la población reclusa, los consumidores de drogas y las personas con discapacidad, sin importar el carácter formal o informal de su empleo o su situación migratoria. Se debe ampliar la cobertura de la protección social al sector informal y a los cuidadores no remunerados (muchos de los cuales son mujeres). Es de vital importancia que las iniciativas de recuperación socioeconómica abran paso a una transformación que lleva pendiente mucho tiempo a favor de estos grupos.

La protección social no debería plantearse como una carga, sino como una inversión necesaria en las personas, por lo que es aconsejable integrarla en los marcos nacionales de recursos⁷⁹. Muchas autoridades nacionales y locales han introducido medidas de protección social en respuesta a la COVID-19 que podrían mantenerse a largo plazo. Por ejemplo, en China, se exigió a las autoridades locales que elevaran el importe de las prestaciones del régimen nacional de asistencia social para todos los beneficiarios o las personas afectadas por el virus. En Vietnam, se hicieron transferencias en efectivo a quienes habían perdido el trabajo y no cumplían los requisitos para poder reclamar el seguro de desempleo, entre los que había muchos trabajadores del sector informal⁸⁰.

En las ciudades, las medidas de recuperación y reconstrucción podrían priorizar los aspectos ecológicos, de género y de sostenibilidad. Las medidas de estímulo fiscal que se planifiquen en

2020 y 2021 podrían o bien apostar por las bajas emisiones de carbono y una mayor resiliencia en el desarrollo económico o bien acabar reforzando los riesgos y la exposición a desastres climáticos devastadores para las generaciones futuras. A mediano plazo, las autoridades nacionales, regionales y locales pueden hacer frente al cambio climático velando por que las medidas de estímulo se centren en sectores con potencial para poner en marcha una transición ecológica y para crear empleo para hombres y mujeres. Los datos sugieren que se podrían garantizar directamente 87 millones de puestos de trabajo más en 2030 invirtiendo en un desarrollo urbano con bajas emisiones de carbono que invirtiendo en uno de “características tradicionales”⁸¹.

Para que la recuperación sea ecológica se deberán utilizar modelos basados en el desarrollo económico local, unos patrones de producción y consumo de proximidad, la conexión entre ciudades y comunidades rurales y el acortamiento de las cadenas de suministro. Las medidas de estímulo también podrían centrarse en las infraestructuras sostenibles, así como en la integración de las energías renovables y los edificios y la construcción ecológicos en la planificación y el diseño urbanos, y las soluciones basadas en la naturaleza. Por ejemplo, con respecto a los edificios y la construcción ecológicos, en el Reino Unido se busca aumentar la eficiencia energética de los hogares y los edificios públicos, tales como las escuelas, muchos de

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ Organización Internacional del Trabajo, “Medidas de protección social para responder a la pandemia de COVID19 en los países en desarrollo: Fortalecimiento de la resiliencia mediante la construcción de una protección social universal”, mayo de 2020. Se puede consultar en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_protect/—soc_sec/documents/publication/wcms_747854.pdf.

⁸¹ Coalition for Urban Transitions, *Climate Emergency, Urban Opportunity*, Londres y Washington D. C.: World Resources Institute (WRI), Ross Center for Sustainable Cities y Grupo de Liderazgo Climático de Ciudades C40, 2019, se puede consultar en <https://urbantransitions.global/urban-opportunity>.

los cuales están situados en zonas urbanas⁸², mediante un programa de reconversión de 3.000 millones de libras esterlinas.

Se debe hacer un esfuerzo deliberado para mantener, adaptar y ampliar las redes de transporte multimodal integradas en las ciudades y las zonas metropolitanas. La idea es replantear y transformar el transporte público tratando de dejar atrás el uso de los vehículos particulares y avanzar hacia unas formas de movilidad más sostenibles, inclusivas, saludables y seguras para hombres y mujeres. Por ejemplo, en los Estados Unidos, varias ciudades, entre ellas Austin, en Texas, están estudiando la posibilidad de implantar medidas para reducir los embotellamientos, que ayuden a mantener algunas de las mejoras observadas en la calidad del aire y las emisiones durante el confinamiento y generando, al mismo tiempo, unos ahorros en productividad y costos que se necesitan con desesperación⁸³.

Las ciudades tienen un potencial único para impulsar la transición de una economía lineal a otra circular, integrando de modo efectivo los sistemas de energía, alimentación, desechos y transporte entre productores y consumidores. Gracias a la concentración de recursos, capital, datos y talento en las ciudades, se acortan las distancias y se consolidan las infraestructuras, lo que, a su vez, reduce el uso de recursos per cápita. La aplicación de los principios de la economía circular puede ayudar a crear empleo durante el período de recuperación y reducir al

mismo tiempo los desechos y las modalidades de consumo costosas⁸⁴.

Es importante prevenir la desdensificación urbana en respuesta a la COVID-19. En su lugar, se debería fomentar la densidad estratégica, de modo que las infraestructuras y los servicios urbanos funcionen con eficacia, al tiempo que se reduce el uso de recursos y las emisiones de gases de efecto invernadero. Unos niveles adecuados y bien concebidos de compacidad urbana mantienen una productividad económica y una eficiencia ambiental mayores. Son aspectos básicos para combatir la vulnerabilidad subyacente a la COVID-19, que también crean entornos propicios para prevenir las enfermedades y promover la salud⁸⁵.

Mediante la planificación urbana y regional se debe buscar, de manera concertada, la creación de ciudades compactas, integradas y de uso mixto que acorten la distancia entre el lugar de trabajo y el domicilio, asegurando, al mismo tiempo, la disponibilidad de suficientes espacios verdes abiertos y públicos, sobre todo en los barrios superpoblados, así como de medios transporte público y no motorizado. Por ejemplo, París se ha comprometido a ser “la ciudad de los 15 minutos”, en la que cualquier ciudadano tenga cubiertas sus necesidades esenciales a una distancia corta, a pie o en bicicleta, desde su casa⁸⁶.

⁸² Will Ing, “Chancellor to unveil £3 billion retrofit funding”, *Architects’ Journal*, 7 de julio de 2020. Se puede consultar en <https://www.architectsjournal.co.uk/news/chancellor-to-unveil-3-billion-retrofit-funding/10047507.article>.

⁸³ Cailin Crowe, “4 cities win smart intersection challenge to reduce congestion”, *Smart Cities Dive*, 29 de junio de 2020. Se puede consultar en <https://www.smartcitiesdive.com/news/4-cities-win-smart-intersection-challenge-to-reduce-congestion/580698>.

⁸⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, “Declaración de la Alianza para la Acción hacia una Economía Verde: Las decisiones que tomemos hoy definirán nuestro futuro”, 14 de abril de 2020. Se puede consultar en <https://www.unenvironment.org/es/noticias-y-reportajes/declaraciones/alianza-para-la-accion-hacia-una-economia-verde-las-decisiones>.

⁸⁵ *The Lancet*, sección “Urban design, transport, and health”. Se puede consultar en <https://www.thelancet.com/series/urban-design>.

⁸⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, “Climate leadership for inspiration on Women’s Day and every day”, 6 de marzo de 2020. Se puede consultar en <https://www.unenvironment.org/news-and-stories/story/climate-leadership-inspiration-womens-day-and-every-day>.

Las medidas de estímulo podrían reforzar la resiliencia local al clima y los proyectos de infraestructura resiliente al clima con un alto potencial de creación de empleo, al tiempo que se reducen tanto el uso de los recursos como las emisiones de gases de efecto invernadero, introduciendo soluciones basadas en la naturaleza y restableciendo los ecosistemas naturales de la ciudad. A la vez, conviene poner en marcha y reforzar unos planes adaptados de preparación ante los riesgos y desastres predecibles (por ejemplo, huracanes, olas de calor y emergencias climáticas), los cuales podrían verse agravados como consecuencia de la COVID-19.

Para crear resiliencia urbana se deben aplicar enfoques basados en datos. La COVID-19 ha sacado a la luz importantes carencias de datos subnacionales y urbanos desglosados y ha

puesto de manifiesto la necesidad de que en los sistemas estadísticos nacionales los datos se desglosen por sexo y edad y con la mayor localización posible. En un mundo urbano, conviene disponer de datos y estadísticas altamente localizados en todas las dimensiones del desarrollo sostenible, a fin de poder hacer un seguimiento de los avances y formular políticas específicas y eficaces para cada lugar. Se trata de un aspecto importante en el contexto de los ODS en general y también, de modo específico, para la planificación y creación de perfiles de resiliencia, a fin de obtener un conocimiento más granular y profundo desde un punto de vista urbano, hacer un uso eficiente de unos recursos escasos para una respuesta inmediata, localizar los lugares más vulnerables y dar prioridad a las intervenciones específicas centradas en la resiliencia de las comunidades y las personas⁸⁷.

POLÍTICAS Y SOLUCIONES INNOVADORAS PARA REFORZAR LA RESILIENCIA URBANA



Experiencia adquirida en desastres pasados

En Ciudad del Cabo (Sudáfrica) se está recurriendo a la experiencia adquirida en crisis pasadas. Muchos de los expertos que colaboraron en la respuesta a la sequía trabajan estos días en las medidas para hacer frente a la COVID-19. Para ello, se sirven de instrumentos similares a los que utilizaron entonces, como la creación de índices para determinar quiénes están más expuestos al virus o de registros de datos para hacer un seguimiento de la situación. El Director de Resiliencia de la ciudad señaló que, durante las reuniones de planificación, los miembros de su equipo mencionan con frecuencia lo aprendido durante la sequía y la necesidad de tenerlo en cuenta en el momento presente.

Fuente: Cita de Gareth Morgan, Director de Resiliencia de Ciudad del Cabo. Se puede consultar en <https://www.weforum.org/agenda/2020/05/cities-pandemic-coronavirus-covid19-health-response-rebuild>.

⁸⁷ www.urbanresiliencehub.org.

Conclusión: El futuro de las ciudades

La situación actual nos ha hecho ver que la sociedad tiene capacidad para transformarse y adaptarse rápidamente. **Ahora más que nunca es importante que no volvamos al *statu quo* anterior a la pandemia y que, en su lugar, transformemos las ciudades en todo el mundo para que, en el futuro, sean resilientes, inclusivas, ecológicas y sostenibles desde el punto de vista económico.** Sabemos que se puede conseguir.

La resiliencia depende de un futuro urbano inclusivo. La pandemia ha agravado las desigualdades existentes y las divisiones más acusadas se aprecian en las ciudades. Sin unas ciudades y un desarrollo urbano inclusivos, los desastres y problemas que surjan en el futuro podrían tener consecuencias tan serias como las que vivimos actualmente o más graves aún, si cabe. Si en las ciudades sigue habiendo divisiones tan marcadas en cuanto a niveles de ingresos, acceso a los servicios, raza y situación migratoria, cada vez será más difícil no dejar a nadie atrás. Invertir en ciudades inclusivas es invertir en naciones inclusivas. Si queremos estar mejor preparados para afrontar desastres y crisis en el futuro y poder prosperar, debemos reducir las desigualdades urbanas.

Las ventajas de incluir la innovación en el diseño, la planificación y la gestión de las ciudades son muchas y variadas. La pandemia ha acelerado la digitalización de los servicios, como la telemedicina, el teletrabajo y la aplicación de la tecnología a diversos aspectos de la prevención y la gestión de la crisis. Para gestionar los efectos de la COVID-19, se deben fomentar los cambios de conducta y aplicar soluciones basadas en la tecnología, e incluso seguir haciéndolo cuando termine la crisis actual. Las posibilidades que ofrece la digitalización en los ámbitos de la gobernanza, el comercio, el trabajo y los sectores económicos claves, como el manufacturero, son inmensas. La COVID-19 ha acelerado los avances en estas esferas y ha hecho que sea imprescindible aplicar soluciones e innovaciones tecnológicas para planificar, gestionar y dirigir las ciudades y las infraestructuras urbanas. A este respecto, hará falta solucionar las desigualdades digitales dentro de las ciudades y entre ellas, sin perder de vista los derechos fundamentales y digitales.

La recuperación económica puede ser el punto de partida de una profunda transformación ecológica. Los efectos ambientales a corto plazo que ha traído consigo la gestión de la COVID-19 han demostrado lo que es posible conseguir si tomamos medidas colectivas y decisivas. Unas medidas de estímulo bien

concebidas que favorezcan una recuperación económica ecológica pueden dar lugar a beneficios económicos de largo plazo y evitar tanto los activos varados como la consolidación durante décadas de infraestructuras y sistemas de transporte con altas emisiones y muy contaminantes. Conviene que en la planificación y el desarrollo urbanos se tenga en cuenta la salud de las personas y del planeta, a fin de evitar los desequilibrios ecológicos, una mayor exposición a nuevos patógenos y la aparición de nuevas enfermedades. Si aprovechamos este momento para invertir verdaderamente en una transformación ecológica equitativa, podremos implantar soluciones duraderas y reducir el riesgo de crisis futuras, además de mitigar adecuadamente los efectos del cambio climático.

Como se ha indicado en este documento, existen muchas opciones al alcance de las autoridades locales, y de todas las personas en general, para hacer que las ciudades sean lugares donde prime la sostenibilidad, la accesibilidad, la innovación, la igualdad y el respeto de los derechos humanos. Las recomendaciones que aquí se recogen pueden adaptarse a los contextos locales, no solo en reconocimiento de los puntos fuertes y las dificultades que caracterizan a cada ciudad, e incluso a cada barrio, sino también para proteger su carácter y su cultura. También se han propuesto medidas para que las autoridades nacionales puedan

prestar su apoyo a las ciudades en esta tarea. Las Naciones Unidas están preparadas para colaborar con los países en este proceso.

El tipo de políticas que elijamos hoy, de aplicarse de manera continuada y contextualizada, podría determinar, por un lado, nuestra resiliencia futura ante pandemias y riesgos y desastres climáticos y económicos capaces de trastocar nuestra forma de vida y, por otro, nuestra capacidad para cumplir los ODS. Podemos reconstruir nuestras ciudades tomando pasos importantes. **En primer lugar, luchando contra las desigualdades y los déficits de desarrollo. En segundo lugar, fortaleciendo la capacidad de los agentes locales, especialmente de las autoridades locales. Y en tercer lugar, fomentando una recuperación económica resiliente, inclusiva y ecológica.**

Si lo hacemos bien, la respuesta a esta crisis urbana puede desembocar en una revolución y una reordenación colectiva de las prioridades de las ciudades en todo el mundo, reorientándolas hacia la diversidad, la inclusión, el trabajo sostenible, la innovación, la sostenibilidad ambiental, los sistemas con perspectiva de género y la creación de comunidades unidas en los espacios urbanos que todos compartimos.