

LA PRIMERA DE OCCIDENTE: MILÁN PASA DE SER LA CIUDAD DEL BOOM A ZONA CALIENTE DE LA EMERGENCIA

La ciudad de Milán, como también la región que la rodea, Lombardía, fueron el primer epicentro de la COVID-19 en Occidente. Dado este extraordinario papel, otros territorios tienen mucho que aprender de los éxitos y los fracasos de la gestión de la crisis por parte de la ciudad italiana. A pesar de la patente escasez de recursos, Milán empezó a planificar su recuperación socioeconómica a mediados de abril. Apoyándose en partenariados público-privados y en una estrategia holística de adaptación, las medidas de recuperación abordan la crisis sanitaria actual, así como los retos urbanos del futuro.



Andrea Tobia Zevi

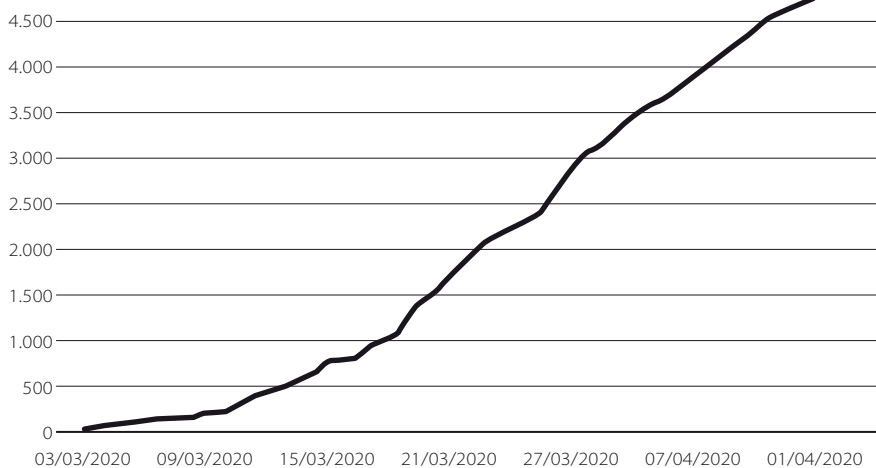
investigador asociado,
Global Cities Programme,
Istituto per gli studi di
politica internazionale
(ISPI)

Hace dos meses, Milán atravesaba un periodo de expansión. En cuanto capital de Lombardía, una de las regiones más ricas de Europa, Milán es la potencia económica de Italia. Tiene un papel central para varios sectores económicos, como las finanzas, el comercio, la moda, el diseño, el sector del mueble, las ciencias humanas, la industria editorial y los medios de comunicación. Su influencia en el sistema productivo italiano va mucho más allá de sus fronteras administrativas. En el siglo XX, las fábricas italianas se concentraban en el llamado «triángulo industrial» dibujado entre Turín, Génova y Milán. Hoy, los economistas consideran que el triángulo que se forma entre Milán, Bolonia y Treviso (hacia el sur y el este) es mucho más relevante en términos logísticos y del PIB. En los últimos años, Milán también se ha convertido en uno de los destinos turísticos más visitados de la Unión Europea: en 2019, recibió casi 11 millones de visitantes. Desde que en 2015 albergara la Exposición Universal, personas de todo el mundo han podido disfrutar de su agradable estilo de vida, de sus atracciones culturales y gastronómicas y de acontecimientos de talla mundial como la Semana de la Moda y el Salón del Mueble de Milán. Incluso el tiempo ha cambiado: conocida por su niebla, Milán está ahora más soleada que nunca, probablemente a causa del cambio climático.

El auge de Milán ha experimentado una caída en picado desde que la pandemia de la COVID-19 azotó la ciudad en febrero de 2020. La ciudad, como también la región que la rodea, Lombardía, fueron el primer epicentro de la COVID-19 en Occidente. Dado este extraordinario papel, otros territorios tienen mucho que aprender de los éxitos y los fracasos de la gestión de la crisis por parte de la ciudad italiana.

Todo sucedió muy rápido. El 19 de febrero, un hombre de 38 años dio positivo por el nuevo virus en un centro de salud de Codogno, situado en la provincia de Lodi, en el *hinterland* lombardo. Otras dos personas resultaron infectadas en el Véneto, la región vecina. El 23 de febrero, se cerraron las escuelas del norte de Italia y se puso en cuarentena a diez pueblos de la región: se establecieron «zonas rojas» y la policía controlaba su perímetro para que nadie pudiera entrar o salir de ellas. En Milán muchas dependencias públicas, museos, tiendas y restaurantes cerraron sus puertas. Luego reabrieron unos pocos días siguiendo las declaraciones del alcalde de Milán, Giuseppe Sala, quien impulsó una campaña en las redes sociales llamada «Milán no para» cuyo objetivo era contribuir a que la vida y la economía siguieran su curso. En un primer momento la iniciativa fue bien recibida, pero pronto surgieron las críticas por irresponsabilidad. El 4 de marzo, el Gobierno central decidió cerrar las escuelas en todo el país. Cuatro días más tarde, el primer ministro italiano, Giuseppe Conte, declaró zona roja toda Lombardía, con sus 10 millones de habitantes. El 10 de marzo, se impuso el confinamiento en todo el territorio nacional.

Gráfico 1. Número de infectados en la ciudad de Milán



Source: Milanotoday. Fuente: región de Lombardía

En el análisis del impacto de la COVID-19 en Milán y la respuesta de la ciudad es importante hacer hincapié en que, aunque ha estado en primera línea de la emergencia, sus competencias administrativas y sus recursos económicos han sido muy limitados. De hecho, dado que en Italia el sistema sanitario es competencia de las regiones, estas han liderado la respuesta a la pandemia tal y como ha sucedido con los gobernadores de los estados en Estados Unidos. Es más, mientras que el Gobierno italiano moviliza cientos de miles de millones para gestionar la crisis sanitaria, social y económica provocada por la COVID-19, Milán, una ciudad verdaderamente global, solo tuvo la posibilidad de destinar unos pocos millones de euros a hacer frente a la emergencia. En efecto, los diferentes departamentos del Gobierno municipal han tenido que reducir su presupuesto un 22 % a fin de compensar la disminución en la recaudación de los impuestos locales que ha resultado de la pandemia. El apoyo directo del Gobierno italiano también ha sido exiguo. Así, solo transfirió unos siete millones de euros al Ayuntamiento de Milán, que debieron reservarse obligatoriamente para ayudar a las personas pobres a conseguir comida y productos médicos.

**LAS ALIANZAS
MULTIACTOR Y LOS
PARTENARIADOS
PÚBLICO-PRIVADOS
SERÁN ESENCIALES
PARA ABORDAR LAS
CONSECUENCIAS
SOCIOECONÓMICAS DE
ESTA CRISIS SANITARIA.**

La falta de recursos de la ciudad y su dependencia de los gobiernos regional y central se incluyen en la Estrategia de adaptación Milán 2020 (Ayuntamiento de Milán, 2020) que adoptó la ciudad el 24 de abril. Este instrumento detalla cómo, a fin de poder iniciar la fase de recuperación, que implica implementar nuevas políticas y medidas sanitarias como mapeos, rastreos y tratamientos, además de abordar el impacto socioeconómico de la crisis, se requiere el apoyo de los niveles superiores de gobierno.

A pesar de operar con serias limitaciones, el consistorio milanés ha tomado varias medidas para abordar la emergencia en su territorio. Con objeto de incrementar el número de camas en cuidados intensivos, inició una colaboración con el Ejército italiano para la construcción del primer hospital provisional de la ciudad y otra con el Departamento de Protección Civil para el diseño de otro hospital nuevo. Dicho esto, el hecho de que haya varios niveles de gobierno involucrados en estas actuaciones ha reducido, evidentemente, su rapidez y su eficiencia. Sobre la base de estas experiencias podría argumentarse que, ante una emergencia, las grandes ciudades globales trabajan mejor si gestionan las políticas de manera autónoma y coordinándose directamente con el Gobierno nacional. Ello también se ha puesto en evidencia con la mala gestión de la crisis en las residencias

de personas mayores (gestionadas por las regiones), en las que murieron muchos internos, como también en las cárceles situadas en Milán y otras ciudades (gestionadas por el Ministerio de Justicia), en las que estallaron disturbios los primeros días de marzo.

El Ayuntamiento de Milán ha demostrado una gran capacidad de invención para sobreponerse a las dificultades financieras. Así, el alcalde creó un fondo de ayuda mutua para recaudar dinero del sector privado y de donantes particulares que ha resultado todo un éxito. La efectividad del fondo permite extraer dos conclusiones: la primera es que los gobiernos municipales dependen cada vez más de una variedad de actores urbanos y, la segunda, que los partenariados público-privados son fundamentales para luchar contra la pandemia.

UNA ESTRATEGIA DE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL SERÁ ESENCIAL PARA QUE MILÁN PUEDA MITIGAR EL CAMBIO CLIMÁTICO Y, A LA VEZ, PREVENIR EPIDEMIAS FUTURAS.

Las alianzas multiactor y los partenariados público-privados serán esenciales para abordar las consecuencias socioeconómicas de esta crisis sanitaria. Milán cuenta con una red muy potente de organizaciones dedicadas a la solidaridad y que reaccionaron con prontitud y eficiencia. Muchos colectivos desfavorecidos

han recibido ayuda de la Iglesia, de empresas, de filántropos y de organizaciones de la sociedad civil, y varios empresarios importantes han apoyado a hospitales y centros de investigación. El Ayuntamiento de Milán reconoció el gran valor de estas iniciativas y creó, en consecuencia, el sitio web *Milanoaiuta* («Milán ayuda») para coordinar este apoyo en torno a cuatro áreas: recursos destinados a la alimentación, asistencia para personas mayores y frágiles, entregas a domicilio y personas voluntarias dispuestas a ayudar.

Demostrando previsión, Giuseppe Sala fue uno de los primeros alcaldes del mundo que empezaron a planificar la recuperación socioeconómica pos-COVID-19 en la ciudad. En una entrevista con el periódico *Corriere della Sera* a principios de abril, Sala identificó tres prioridades para la recuperación paso por paso de Milán: la adaptación de las infraestructuras digitales y de movilidad a los requisitos de distanciamiento social; la adopción de nuevas formas de conducta en los espacios públicos como son los estadios, los cines y los teatros; y el apoyo a la economía local, especialmente a las empresas pequeñas, a los comercios y a otras actividades comerciales en riesgo y que constituyen el «alma» de la ciudad (Giannattasio, 2020). La Estrategia de adaptación Milán 2020 añade otras cinco prioridades de gobernanza para esta fase de recuperación: 1) el empoderamiento de la ciudadanía y la inclusión social; 2) el apoyo

a empresas y comercios, a la digitalización, a la regeneración urbana y a la innovación social; 3) el empleo; 4) la movilidad, el espacio público y la creación de una «ciudad de los 15 minutos» (enfoque que ya está implementando París); y 5) la sostenibilidad. Toda política que se enmarque en estas áreas se orientará en particular al apoyo de los grupos vulnerables, incluyendo a las personas mayores, los niños y las mujeres.

El liderazgo de Giuseppe Sala a la hora de empezar a planificar las políticas para la recuperación de su ciudad le ha valido para que el Grupo de Liderazgo por el Clima de Ciudades C40 reconociera su rol y lo nombrara presidente del Grupo de Trabajo Global de Alcaldes para la Recuperación de la COVID-19, creado el 16 de abril. El Grupo de Trabajo de C40 se centrará especialmente en la relación entre las políticas de los ámbitos de la salud y el clima, una temática que también será central para Milán en el futuro. Milán y la región de Lombardía se encuentran entre los territorios con más contaminación de Europa. En este sentido, se arguye que esta situación ambiental favoreció la propagación del coronavirus en la región. Por el contrario, en Roma, donde los niveles de contaminación son más bajos, se pudo contener mucho mejor el brote a pesar de que centenares de trenes realizaron el trayecto entre las dos ciudades hasta el 8 de marzo. Por ello, una estrategia de sostenibilidad ambiental será esencial para que Milán pueda mitigar el cambio climático y, a la vez, prevenir epidemias futuras.

La crisis del coronavirus en Milán y otras ciudades requiere una discusión más amplia sobre el futuro de las ciudades. Las áreas urbanas necesitan ser flexibles y eficientes, abiertas y capaces de prevenir futuros brotes importantes de la enfermedad. En particular, esta búsqueda de equilibrio precisará que las ciudades aborden los siguientes retos:

- Demasiados niveles de responsabilidad reducen la eficiencia: es necesario repensar la relación administrativa entre las ciudades globales y los gobiernos nacionales a fin de aumentar la efectividad.
- Se requerirán inversiones en sanidad, regeneración urbana y transición ecológica para prevenir futuras epidemias y atraer a nuevos visitantes.
- Las infraestructuras y la movilidad urbanas necesitarán una transformación profunda para permitir el distanciamiento social.
- La segregación social es una gran amenaza: las comunidades vulnerables están más expuestas al virus y necesitan protección; por el contrario, podrían poner a toda la población en peligro.
- Las ciudades deberán cambiar los hábitos de trabajo y de ocio, pero, a la vez, deberán proteger su «alma» (acontecimientos, calles, comercios, etc.) si pretenden continuar compitiendo en la esfera global.

Para poder enfrentar todos estos retos se requerirán nuevas cualidades de gobernanza urbana: la creatividad, la flexibilidad y la capacidad de cooperar formarán parte del conjunto de habilidades esenciales de cualquier gobierno municipal y cualquier alcalde del futuro.

Referencias bibliográficas

Ayuntamiento de Milán. *Milano 2020. Strategia di adattamento*, 14 de abril de 2020 (en línea). [Fecha de consulta: 07.05.2020]: <https://www.comune.milano.it/documents/20126/95930101/Milano+2020.++Strategia+di+adattamento.pdf/c96c1297-f8ad-5482-859c-90de1d2b76cb?t=1587723749501>.

Giannattasio, Maurizio. «Come sarà Milano dopo il coronavirus, il sindaco Sala: "Da San Siro al metrò, così progettiamo la ripartenza a tappe"», *Corriere della Sera*, 27 de marzo de 2020 (en línea). [Fecha de consulta: 07.05.2020]: https://milano.corriere.it/notizie/cronaca/20_marzo_27/coronavirus-sindaco-sala-da-san-siro-metro-cosi-progettiamo-ripartenza-tappe-185ac2c4-7063-11ea-82c1-be2d421e9f6b.shtml?refresh_ce-cp.