

Reseña

John Macdonald, Charles Branas y Robert Stokes. *Changing Places: The Science of New Urban Planning*, 2019. New Jersey: Princeton University Press. US\$29.95 (ISBN: 9780691195216), 216 pp.

Pablo Navarrete-Hernández

Universidad de Chile, Chile

El estudio de las ciudades puede ser enfocado desde diversas perspectivas y disciplinas. La economía urbana, por ejemplo, utiliza una aproximación cuantitativa basada en agentes que maximizan su utilidad, mientras que la sociología urbana busca estudiar estructuras, procesos, gobernanzas y conflictos urbanos, muchas veces desde una perspectiva cualitativa. Para otro grupo de diseñadores urbanos, la ciudad puede ser entendida desde su morfología y su normativa. A pesar de que todas esas aproximaciones estudian un mismo objeto, 'la ciudad', es común que las diferencias metodológicas y disciplinares hagan que la discusión sobre la ciudad se dé en silos disciplinares.

Si bien *Changing Places* podría enmarcarse en la tradición positivista de la economía urbana, el libro es eminentemente multidisciplinar. No solo se enfoca en la cuestión utilitaria, sino que asertivamente moviliza marcos teóricos provenientes del diseño y la planificación urbana, y los articula con la evidencia empírica existente. Tema tras tema, MacDonald, Branas y Stokes muestran cómo una serie de estudios cuantitativos causales comprueban que las teorías de planificación urbana tienen un efecto tangible, cuyo impacto va mucho más allá de las transformaciones físicas o funcionales que vemos a diario, y que permite mejorar la calidad de vida de las personas en aspectos tan diversos como la salud, seguridad y actividad económica. Por ende, proponen que las políticas urbanas, que

llaman 'políticas basadas en lugares', deberían ocupar un lugar central en las políticas públicas, a la par con aquellas provenientes de disciplinas como la medicina o la economía.

No cabe duda de que este excelente libro cambiará la planificación urbana desde el quehacer de la investigación —relevando la evidencia causal— hacia la práctica —relevando la necesidad de actuar en base a políticas basadas en evidencia. Más fundamentalmente, este libro da un marco teórico-práctico para construir una nueva planificación urbana que se sitúe en el centro de las políticas públicas. MacDonald, Branas y Stokes argumentan que la planificación y el diseño urbano no solo afectan la forma y la estética de las ciudades, sino que también transforman las conductas y los estilos de vida de las personas que las habitan. Los autores hacen notar que las políticas públicas tradicionales se enfocan en 'cambiar' la conducta, el estilo de vida o la salud de individuos. Esta estrategia, requiere que cada 'individuo' tenga un alto grado de cumplimiento con el 'tratamiento' para ser efectiva, por lo que termina de impactando a un número limitado de la población. En contraste, la planificación urbana genera políticas públicas basadas en lugares que condicionan las conductas no solo de unos pocos, sino de todos los ciudadanos.

Sin quedarse en la teoría, MacDonald, Branas y Stokes muestran, a través de una serie de estudios causales y casi causales, que el impacto de programas urbanos ha conseguido tamaños de efecto superiores a una aproximación tradicional basada en individuos, proveniente de disciplinas como la economía, la farmacología o la medicina. En consecuencia, concluyen que la planificación urbana debería ser considerada como una alternativa real a la política pública basada en individuos, en materias tan diversas como la salud, el combate del crimen o el crecimiento económico.

Sin embargo, para pasar de la periferia al centro de las políticas públicas se necesita una 'nueva planificación urbana', una que transite hacia la comprobación del efecto de propuestas urbanas con evidencia científica-causal. Para los autores, no es la falta de teoría lo que mantiene las políticas basadas en lugares en el margen, sino principalmente la escasez de estudios causales o casi causales que demuestren la efectividad y la necesidad de escalar las recomendaciones propuestas por la planificación y el diseño urbanos. Es este esfuerzo de testeo científico, en

contraste, el que ha posicionado a la medicina y, más recientemente a la economía, en el corazón de las políticas y con esto ha capturado la inversión pública. Para avanzar hacia esta nueva planificación urbana basada en evidencia causal, las teorías urbanas deben ser probadas empíricamente. Este ejercicio requiere del trabajo colaborativo entre tomadores de decisión —comunidades, arquitectos, planificadores y desarrolladores urbanos e investigadores—, quienes tienen las herramientas para evaluar sus efectos.

Los ocho capítulos de *Changing Places* proveen una visión panorámica de las razones prácticas y teóricas, así como de las herramientas metodológicas que posibilitarían avanzar hacia un urbanismo basado en la evaluación causal. También, compilan la evidencia científica sobre la efectividad de las políticas públicas basadas en lugares.

En el primer capítulo, los autores proveen las motivaciones para desarrollar una política pública basada en lugares. MacDonald, Branas y Stokes explican que las políticas públicas tradicionales basadas en individuos han generado mejoras relativamente pequeñas y de corta duración, comparado con la cantidad de recursos públicos y privados invertidos para abordar un sinnúmero de materias tales como reducir el estrés, la obesidad, fomentar el ejercicio físico, reducir el crimen o mejorar la seguridad vial. Según los autores, el problema radica en que estas políticas atacan los efectos e ignoran casi completamente los lugares poco saludables e inseguros que condicionan la conducta de las personas. Por ejemplo, mientras las políticas públicas tradicionales tratan de aumentar la actividad física de las personas subsidiando la suscripción a gimnasios, lo cual afecta a unos pocos individuos, la planificación urbana puede fomentar los desplazamientos a pie o en bicicleta, impactando la actividad física de toda una comunidad. La efectividad de las políticas basadas en lugares yace en lo que los economistas del comportamiento han llamado *nudging*, es decir, hacer que las conductas saludables y seguras sean tomadas con el mínimo esfuerzo, transformándolas en la elección por defecto (Thaler y Cass 2009).

En el capítulo dedicado a nuevas teorías de la planificación urbana, el libro analiza tres movimientos: 1) el nuevo urbanismo, focalizado en proponer ciudades más densas, de usos mixtos y caminables (Helbrecht y Dirksmeier 2012); 2) el diseño activo, orientado a fomentar la actividad física a través de transformar el medio ambiente construido (Sport

England 2015), y 3) la prevención del crimen mediante el diseño ambiental, que enfatiza la transformación del medio ambiente construido para combatir el crimen (Ray 1977). Los autores describen cómo, en un origen, la planificación urbana nace con el objetivo de generar políticas basadas en lugares para mejorar la seguridad y la salud de las personas, tales como la definición de usos de suelo, códigos de construcción y de incendio, o la construcción de parques públicos. Sin embargo, la multidisciplinariedad de su construcción original y su centralidad cayó rápidamente en desuso conforme, por una parte, la planificación urbana se centró progresivamente en los aspectos estéticos-funcionales de la ciudad y, por otra, la calidad de la evidencia científica evolucionó en el tiempo. Mientras los nuevos movimientos de la planificación urbana recogen ideas del pasado, su comprobación empírica proviene principalmente de métodos de ensayo-error más que de un testeo científico, lo que reduce enormemente la calidad de su evidencia y el impacto de sus propuestas.

En el capítulo dedicado a métodos científicos, los autores no solo discuten acerca de los métodos disponibles para generar evidencia causal en la planificación urbana, sino sobre la centralidad que ha adquirido la política basada en evidencia en la toma de decisiones. Por un lado, las políticas urbanas surgen generalmente como iniciativas aisladas conducidas en áreas pequeñas de la ciudad que impactan a muy poca gente, haciendo inviable una evaluación causal. Por otro, mucha de la evaluación cuantitativa de programas urbanos se basa en indicadores descriptivos y, en el mejor de los casos, en estudiar correlaciones. Estas aproximaciones no satisfacen dos condiciones básicas de validación científica: la causalidad y la generalización. Causalidad refiere a que una acción (causa) produce un efecto (Angrist 2004). MacDonald, Branas y Stokes argumentan fuertemente en favor del uso de ensayos de control aleatorio (*randomised control trial*) y de casi experimentos para generar evidencia causal del impacto de la transformación de los lugares para posicionar la planificación urbana en el corazón de la política pública. La generalización alude a la capacidad de que un resultado se replique en una población diferente. Para mejorar la generalización de las políticas basadas en lugares, los autores proponen dos mecanismos: conducir ensayos de control aleatorio en muestras representativas de la población o llevar a cabo una constante evaluación causal de un programa conforme se expande a nuevas áreas urbanas, es decir, conducir metaanálisis de

programas urbanos. Los autores concluyen que una ‘política de generación de evidencia’ basada en construir estudios causales de pequeña escala para testear, escalar a nuevos lugares y volver a testear, sería un modelo viable para el estudio científico de políticas basadas en lugares.

En los capítulos siguientes, el libro se enfoca en una discusión empírica de políticas basadas en lugares con comprobado impacto en la salud y en la seguridad de las personas. El primero de estos capítulos empíricos discute la efectividad de los programas de regeneración de vivienda y su impacto en la gentrificación¹ de barrios. Luego, los autores discuten el efecto de recuperar sitios eriazos y propiedades abandonadas en los aspectos de salud y crimen, poniendo un particular acento en el análisis de incorporar allí áreas verdes. El capítulo seis se concentra en temas de transporte. Discute los efectos negativos de una ciudad planificada para el automóvil, los efectos positivos de fomentar ciudades caminables (lo cual aumenta la actividad física), así como el hecho de que la expansión del acceso al transporte público se correlaciona con la reducción de la obesidad y el crimen.

El séptimo capítulo empírico se concentra en entender el efecto de diseñar lugares de entretenimiento y parques públicos en la recuperación económica de áreas urbanas, así como en mejorar la salud y la seguridad de la población. Aquí, la mayor parte de la discusión analiza el impacto de los distritos de mejora de negocios (*Business Improvement District-BID*) que cofinancian el incremento de la calidad y la seguridad en el espacio público a través de acciones como la remoción de grafiti, la limpieza de calles, la inversión en seguridad privada y la generación de eventos. Al mismo tiempo se discute el efecto de técnicas de marketing de bajo costo para fomentar el uso de parques para desarrollar actividad física.

El último de esta serie de capítulos empíricos analiza las consecuencias no esperadas de las políticas basadas en lugares, sean estos efectos positivos o negativos. Por ejemplo, por un lado, toda política que mejora un lugar lo hace más atractivo, lo cual aumenta el riesgo de desplazamiento de la población residente. En contraste, el mejorar la conectividad con el transporte público de un barrio puede aumentar la

¹ Afluencia de grupos de altos ingresos en barrios de bajos ingresos, lo que resulta en un paulatino aumento de los precios de arriendo y, por ende, en el desplazamiento de residentes de bajos ingresos.

actividad física de las personas que caminan hacia o desde los paraderos de buses y metro. Al igual que los anteriores, los autores proveen una serie de ejemplos de efectos indirectos, analizando casos como la creación de distritos universitarios, BIDs, la extensión de líneas de tranvías y la reducción de impuestos municipales. Los autores concluyen que el hecho de existir externalidades positivas o negativas en las políticas basadas en lugares no debería llevarnos a la incertidumbre y la inacción, sino que debería conducirnos a actuar no solo mirando el efecto directo de la planificación urbana, sino también monitoreando una multiplicidad de impactos para potenciar aquellos positivos y para mitigar los negativos. En cualquier escenario, es la ciencia causal y el estudio sistemático de los efectos de un programa urbano lo que permite eliminar los puntos ciegos e identificar aquellas políticas urbanas que son realmente efectivas.

En el epílogo de *Changing Places*, MacDonald, Branas y Stokes recapitulan las principales teorías y evidencia existentes para fundar una nueva planificación urbana basada en evidencia científica causal. En esta nueva planificación urbana, científicos y planificadores urbanos deben trabajar de la mano junto a las comunidades para generar ideas e implementarlas, evaluarlas científicamente y luego expandir aquellas efectivas a otras áreas de la ciudad. Esto significa transitar desde un modelo de políticas basadas en evidencia, hacia 'políticas que generan evidencia' a través de su implementación. Mientras más estudios muestren el impacto que el ambiente en el cual vivimos tienen en nuestra salud, seguridad y bienestar, las personas exigirán mejorar sus entornos y las políticas públicas otorgarán un lugar central a la planificación y el diseño urbano.

De este modo, el libro pone en el eje de la planificación urbana la demostración científica de sus supuestos. En este sentido, uno de sus mayores méritos es delinear una estrategia para reposicionar la política basada en lugares en el centro de las políticas públicas, así como articular mediante propuestas concretas y ejemplos, una agenda para la acción. Además, es la primera obra que sistemáticamente recopila la evidencia del impacto causal en salud y seguridad de programas urbanos.

La manera de escribir es simple y provee en todo momento de ejemplos ilustrativos que hacen comprensible y atractiva para el público general una discusión eminentemente técnica. Sin embargo, esto tiene el costo de no abordar una discusión más en profundidad de la evidencia y los métodos utilizados en estos estudios, lo cual interesaría al público

académico más especializado. Si bien los principios centrales del libro se mantienen intactos, el foco de los autores puesto únicamente en las políticas urbanas de Estados Unidos centra la discusión en la evaluación de programas urbanos de corte liberal. Al mismo tiempo, esta elección quita la oportunidad de discutir temáticas ampliamente cubiertas por investigadores, por ejemplo, de los Países Bajos y Reino Unido, acerca del impacto del entorno construido en la salud mental de las personas. La comprensión que entregan los autores parece fundamental para dar mayores niveles de rigurosidad científica a la planificación urbana, en un momento en el que la ciudadanía demanda el uso adecuado de los recursos públicos a través de políticas basadas en evidencia.

Bibliografía

- Angrist, J. 2004. Treatment Effect Heterogeneity in Theory and Practice. *Economic Journal* 114, 85-83.
- Helbrecht, I. y Dirksmeier, P. 2012. *New Urbanism: Life, Work, and Space in the New Downtown*. Surrey: Ashgate Publishing Company.
- Ray, J. 1977. *Crime Prevention through Environmental Design*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Thaler, R. y Cass, S. 2009. *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness*. New York: Penguin.
- Sport England 2015. *Active Design: Planning for Health and Wellbeing through Sport and Physical Activity*. London: Sport England. *EP*