

LA DÉCADA COVID
EN MÉXICO

Los desafíos
de la pandemia
desde las ciencias sociales
y las humanidades

Ciudades mexicanas
y **condiciones**
de habitabilidad
en tiempos
de **pandemia**

Manuel Suárez Lastra
Alicia Ziccardi Contigiani
(Coordinadores)



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. Enrique Graue Wiechers
Rector

COORDINADORES DE LA COLECCIÓN

Dra. Guadalupe Valencia García
Coordinadora de Humanidades

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas
Secretario General

Mtro. Néstor Martínez Cristo
Director General de Comunicación Social

CON LA COLABORACIÓN DE

Mtra. Yuritzí Arredondo Martínez
Secretaria Técnica-Coordinación de Humanidades

COORDINADORES DEL TOMO 12

Dr. Manuel Suárez Lastra
Investigador del Instituto de Geografía (IG)

Dra. Alicia Ziccardi Contigiani
Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales (IIS)

EDITORES ACADÉMICOS

Dr. Manuel Suárez Lastra
Investigador del Instituto de Geografía, UNAM
PRESIDENTE

Dra. María Teresa Sánchez Salazar
Investigadora del Instituto de Geografía, UNAM
EDITORA ACADÉMICA

Dr. Héctor Mendoza Vargas
Investigador del Instituto de Geografía, UNAM
EDITOR ACADÉMICO ASOCIADO

COORDINACIÓN DE HUMANIDADES

COMITÉ EDITORIAL

Dra. Guadalupe Valencia García
Coordinadora de Humanidades

Lic. Ángel Figueroa Perea
*Director General de Divulgación
de las Humanidades*

Mtra. Socorro Venegas
*Directora General de Publicaciones
y Fomento Editorial*

Diego García del Gállego
*Coordinador del Programa Editorial
de la Coordinación de Humanidades*

Lic. Gloria Adriana Hernández Sánchez
*Coordinadora de Gestión
de la DGENP*

Lic. Francisco Hernández Avilés
Coordinador de Promoción y Distribución

Mtra. Sayri Karp Mitastein
Directora de la Editorial UDG

Mtra. Norma Angélica Ocampo Mendoza
*Secretaria Jurídica de la Coordinación
de Humanidades*

Joaquín Díez-Canedo Flores
*Consultor editorial
independiente*

Lic. Mauricio Salvador
*Jefe del Departamento de Publicaciones
de la Coordinación de Humanidades*

Mtro. Tomás Granados Salinas
Director Editorial de Grano de Sal

La década COVID en México:
los desafíos de la pandemia
desde las ciencias sociales y las humanidades

Tomo 12

Ciudades mexicanas y condiciones
de habitabilidad en tiempos de pandemia

La década COVID en México:
los desafíos de la pandemia
desde las ciencias sociales y las humanidades
Tomo 12

Ciudades mexicanas y condiciones
de habitabilidad en tiempos de pandemia

Manuel Suárez Lastra
Alicia Ziccardi Contigiani
(Coordinadores)



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Coordinación de Humanidades

2023

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información

Nombres: Suárez Lastra, Manuel, editor. | Ziccardi, Alicia, editor.

Título: Ciudades mexicanas y condiciones de habitabilidad en tiempos de pandemia / Manuel Suárez Lastra, Alicia Ziccardi (coordinadores).

Descripción: Primera edición. | Ciudad de México : Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, 2023. | Serie: La década COVID en México : los desafíos de la pandemia desde las ciencias sociales y las humanidades ; tomo 12.

Identificadores: LIBRUNAM 2205841 (impreso) | LIBRUNAM 2205867 (libro electrónico) | ISBN 9786073074933 (impreso) | ISBN 9786073074940 (libro electrónico).

Temas: Vivienda – México. | Aislamiento social -- Aspectos sanitarios – México. | Distanciamiento social (Salud pública) – México. | Turismo -- Aspectos sanitarios -- Ciudad de México. | Pandemia de COVID-19, 2020- -- Aspectos sociales -- México.

Clasificación: LCC HD7306.A3.C585 2023 | LCC HD7306.A3 (libro electrónico) | DDC 307.14160972—dc23

Este libro fue sometido a un proceso de dictaminación por pares académicos expertos y cuenta con el aval del Comité Editorial de la Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México para su publicación.

Imagen de forros: Cecilia López Rodríguez

Gestión editorial: Aracely Loza Pineda y Ana Lizbet Sánchez Vela

Primera edición: 2023

D. R. © 2023 Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, alcaldía Coyoacán, 04510, Ciudad de México

Coordinación de Humanidades

Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510, Ciudad de México

www.humanidades.unam.mx

ELECTRÓNICOS:

ISBN (Volumen): 978-607-30-7494-0 Título: Ciudades mexicanas y condiciones de habitabilidad en tiempos de pandemia

ISBN (Obra completa): 978-607-30-6883-3 Título: La década COVID en México

IMPRESOS:

ISBN (Volumen): 978-607-30-7493-3 Título: Ciudades mexicanas y condiciones de habitabilidad en tiempos de pandemia

ISBN (Obra completa): 978-607-30-6843-7 Título: La década COVID en México

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México.



Se autoriza la copia, distribución y comunicación pública de la obra, reconociendo la autoría, sin fines comerciales y sin autorización para alterar o transformar. Bajo licencia creative commons Atribución 4.0 Internacional.

Hecho en México

Contenido

Presentación	13
<i>Dr. Enrique Graue Wiechers</i>	
Prólogo	15
<i>Guadalupe Valencia García</i> <i>Leonardo Lomelí Vanegas</i> <i>Néstor Martínez Cristo</i>	
Proemio	23
<i>Joan Subirats</i>	
Introducción: De ciudades confinadas a ciudades sostenibles y saludables	27
<i>Alicia Ziccardi Contigiani</i> <i>Manuel Suárez Lastra</i>	
I. CIUDAD DE MÉXICO: EPICENTRO DE LA PANDEMIA HABITABILIDAD Y RESILIENCIA COMUNITARIA	
1 La pandemia del siglo XXI: pobreza y resiliencia urbana en la región metropolitana de la Ciudad de México	45
<i>Alicia Ziccardi Contigiani</i>	
2 Ahora se ve, ahora no se ve. La cuestión inquilinaria en la Ciudad de México	87
<i>Antonio Azuela</i> <i>Maria Silvia Emanuelli</i> <i>Sandra Murillo</i>	
3 La habitabilidad de las calles de la Ciudad de México: narrativas de quienes no pudieron quedarse en casa	125
<i>Alí Ruiz Coronel</i>	

II. CIUDAD DE MÉXICO: LOS DESAFÍOS
DE LA MOVILIDAD Y EL TURISMO

- 4 Movilidad cotidiana a unidades médicas: escenarios antes
y durante la primera ola del coronavirus en Ciudad de México 153

Mateo Carlos Galindo Pérez
Manuel Suárez Lastra

- 5 ¿Viajar o no viajar? Perspectivas turísticas de residentes
en Ciudad de México frente al COVID-19 185

Driselda Patricia Sánchez Aguirre
Ilia Alvarado-Sizzo

III. CIUDADES FRONTERIZAS: ENTRE EL AISLAMIENTO SOCIAL
Y LAS CORRIENTES MIGRATORIAS

- 6 Ciudad Juárez: pandemia, confinamiento
y género en conjuntos habitacionales de interés social 219

Marina Contreras-Saldaña
Héctor Padilla Delgado

- 7 Entre el control migratorio y la asistencia humanitaria.
Las ciudades fronterizas de Tijuana y Tapachula
en tiempos de COVID-19 247

Alethia Fernández de la Reguera Ahedo

IV. CIUDADES CAPITALES: CONDICIONES DE HABITABILIDAD
Y USO DEL ESPACIO PÚBLICO

- 8 Habitabilidad, gestión local y pandemia en una capital estatal.
El caso de la Zona Metropolitana de Toluca 277

Carolina Inés Pedrotti

- 9 Espacios públicos en Mérida. El caso de los tianguis
en parques recreativos 311

Susana Pérez Medina

V. EFECTOS HUMANOS, ECONÓMICOS
Y TERRITORIALES DE LA PANDEMIA

- 10 COVID-19, desastre humanitario y política urbana
hacia la nueva normalidad 339
Daniel Rodríguez Velázquez
- 11 Crisis económica y laboral en ciudades de México
durante la pandemia COVID-19 y políticas
públicas de recuperación 377
José Gasca Zamora
- 12 Transformación urbana en tiempos de pandemia
y postpandemia: capacidades institucionales
para la acción climática-ambiental y de resiliencia
en Ciudad de México y Juárez 401
Gian Carlo Delgado

La década COVID en México: los desafíos de la pandemia desde las ciencias sociales y las humanidades

PRESENTACIÓN

La emergencia sanitaria a nivel global causada por el virus SARS-CoV-2 y sus variantes es una de las más grandes y complejas crisis globales de los últimos cien años. En apenas unos meses, paralizó al mundo y puso en jaque a los sistemas de salud más sólidos y sofisticados, además de golpear severamente las principales actividades económicas, educativas, culturales y sociales, sin distinción de clases o fronteras.

México no fue la excepción y atravesó por momentos aciagos y muy dolorosos. De acuerdo con los datos oficiales de exceso de mortalidad, la pandemia cobró, entre 2020 y 2022 —directa e indirectamente—, más de 650 000 vidas (casi 80 % asociadas al COVID-19)¹ y enfermó a millones de mexicanas y mexicanos. Debido a una merma de infraestructura, el sistema nacional de salud estuvo cerca del colapso. Aunado a esto, a pesar de ser un fenómeno sanitario generalizado, golpeó fuertemente a las poblaciones más vulnerables: la pobreza, el hacinamiento, la desigualdad y la violencia intrafamiliar, en particular contra las mujeres, se acentuaron.

¹ Gobierno de México. (2023). *Exceso de mortalidad en México, 2020-2023*. <https://coronavirus.gob.mx/exceso-de-mortalidad-en-mexico/>

Ante este panorama, la UNAM nunca se detuvo y volcó todas sus capacidades y talentos para ayudar, mediante el rigor de la academia y la solidaridad de su comunidad, en la contención de la crisis sanitaria. Para ello se tuvo que adaptar, adecuar e innovar en todas las áreas de docencia, investigación y difusión de la cultura.

De ahí deriva la importancia de esta obra, titulada *La década COVID en México: los desafíos de la pandemia desde las ciencias sociales y las humanidades*, una colección de quince títulos que analizan a profundidad, de manera interdisciplinaria, los impactos de la pandemia. Estos van desde la insuficiencia del sistema de salud; los retos para los modelos educativos; el aumento de la desigualdad y la precariedad laboral; la falta de atención a la salud mental y la violencia de género; hasta la urgente atención al deterioro del medio ambiente; las acciones para cerrar la brecha digital; la necesaria continuidad de la democracia; las nuevas habilidades profesionales para el futuro, entre otros.

Si bien el inicio de la década a la que hace referencia esta obra está irrevocablemente marcada por este evento global, su evolución y postrimerías están repletas de efectos aún por conocer, muchos de ellos no deseados. Otros, sin embargo, representarán oportunidades únicas e invaluable para repensar y corregir las estrategias de desarrollo equitativo, justicia y adaptación que demandan los nuevos tiempos.

Agradezco el compromiso y dedicación de todas y todos los especialistas de nuestra casa de estudios que tuvieron a bien participar, con el conocimiento y experiencia de sus distintas especialidades, en la construcción de este profundo y sentido testimonio.

Estoy seguro de que estos análisis, reflexiones y memorias serán de enorme utilidad para el futuro próximo de nuestro país y están llamados a convertirse en un referente para la toma de decisiones ante eventuales emergencias sociales, ambientales y sanitarias.

“Por mi raza hablará el espíritu”

Dr. Enrique Graue Wiechers

Rector

Universidad Nacional Autónoma de México

Prólogo

Guadalupe Valencia García

Coordinación de Humanidades, UNAM

Leonardo Lomelí Vanegas

Secretaría General, UNAM

Néstor Martínez Cristo

Dirección General de Comunicación Social, UNAM

La pandemia de SARS-CoV-2, un acontecimiento global, impactó en todas las esferas de nuestra vida. Lo que inicialmente se anunció como una nueva gripa se transformó pronto en una emergencia humanitaria sin precedentes. En tan solo unos meses paralizó al planeta, sacudió los sistemas de salud más robustos, y ha dejado profundas secuelas sociales, económicas, políticas, psicológicas y culturales, por lo que hoy estamos ante lo que se ha dado en llamar la década COVID.

Nuestro país no escapó al desastre. Se estima que entre los años 2020 y 2022 la pandemia cobró más de seiscientos cincuenta mil vidas y enfermó a millones de personas de todos los estratos sociales, en particular a las poblaciones más vulnerables debido a la pobreza, las desigualdades y la violencia intrafamiliar. La menguada infraestructura del sistema nacional de salud estuvo cerca de sucumbir.

En este contexto, la Universidad Nacional Autónoma de México, a través de la Coordinación de Humanidades, se dio a la tarea de construir una reflexión colectiva sobre las consecuencias de la pandemia en nuestra sociedad. A partir de un enfoque interdisciplinario, en esta colección, las ciencias sociales y las humanidades se ponen en diálogo con las ciencias de la materia y de la vida. Los resultados expuestos en cada tomo provienen de profundas

investigaciones y reflexiones que, además de dar cuenta de las múltiples afectaciones sufridas a causa de la pandemia, ofrecen propuestas de salida y superación de la emergencia multifactorial causada por el SARS-CoV-2.

Cabe señalar que muchas de estas investigaciones no comenzaron con la presente colección, sino que ya contaban con un camino recorrido. Esto debido a que, a pesar del confinamiento y del trabajo remoto, la Universidad Nacional no se detuvo. Sus investigadores se abocaron, desde la óptica de sus respectivas especialidades, a comprender la pandemia: su desarrollo, sus consecuencias en los diversos aspectos de la vida, sus secuelas y, por supuesto, las maneras de enfrentarlas. Es destacable el trabajo de nuestra casa de estudios en la construcción de grandes repositorios digitales, pues sin estas herramientas las investigaciones no hubieran sido tan originales y ricas.

Para ofrecer al lector una visión completa de la colección, se pueden ubicar siete grandes ejes temáticos que articulan: economía; derecho; género; poblaciones y sustentabilidad; salud y medio ambiente; filosofía y educación, y, finalmente, las enseñanzas que nos ha dejado la pandemia y los derroteros intelectuales hacia el futuro.

El tomo 1, titulado *Pandemia y desigualdades sociales y económicas en México*, ofrece una visión informada sobre los diversos fenómenos relacionados con las desigualdades y cómo se vieron afectados por el COVID-19. La pandemia puede ser vista como una grave emergencia sanitaria que, a su vez, visibilizó y potenció, a un tiempo, la trama de las desigualdades estructurales en nuestro país. A lo largo de sus capítulos se abordan aspectos relacionados con el crecimiento económico regional, los ingresos, el empleo remunerado y no remunerado, la desigualdad salarial, el teletrabajo, la violencia de género, la población indígena, las juventudes vulnerables y las políticas públicas regionales.

El tomo 2, titulado *El mundo del trabajo y el ingreso*, estudia lo acontecido con el mercado laboral mexicano en la contingencia sanitaria. Entre otros temas, aborda las condiciones de trabajo de algunas nuevas formas del empleo en contextos de precariedad y flexibilidad laboral; asimismo, analiza los rasgos y vicisitudes del trabajo en nuestro país para aportar recomendaciones de política pública orientadas a generar mejores condiciones laborales.

Las *Afectaciones de la pandemia a las poblaciones rurales en México* es el título del tomo 3 y parte de un segundo eje temático que se ocupa de las poblaciones y la sustentabilidad en el contexto de pandemia. Este tomo presenta estudios de caso realizados en diversas poblaciones rurales en territorio nacional; en ellos se muestra que los costos de la pandemia no afectaron de igual manera a distintos grupos de población. Las investigaciones reunidas demuestran que algunas comunidades han experimentado procesos estructurales históricos de exclusión y desigualdad. Otra aportación de este tomo fue destacar las estrategias y fortalezas, objetivas y subjetivas, que se conservan en la memoria de las poblaciones rurales para enfrentar periodos de crisis desde sus propias experiencias durante los últimos tres años.

Dentro de este eje temático se enmarca el tomo 6, *Los imaginarios de la pandemia*, donde confluyen trabajos dedicados a mostrar las formas de percepción y de actuación de diversos sujetos en el contexto de la crisis sanitaria. Se presta especial atención a las transformaciones en los imaginarios relativos al tiempo y al espacio en el cual los sujetos se perciben a sí mismos y al mundo circundante en el contexto de la pandemia; a sus visiones del presente y del futuro, sus narrativas, y sus formas de afectividad. La importancia de su estudio radica en que revelan una parte significativa del comportamiento gregario construido en el desenvolvimiento consciente o inconsciente de las comunidades y los sujetos que las conforman.

El tercer título en este eje temático corresponde al tomo 12, *Ciudades mexicanas y condiciones de habitabilidad en tiempos de pandemia*. La emergencia transformó rápidamente el modo de vida en las ciudades y se hizo imperativo reflexionar sobre la necesidad de impulsar, desde los distintos niveles de gobierno, nuevas políticas económicas, sociales y urbanas que permitieran construir ciudades sostenibles y saludables. La pandemia exigió redefinir el uso del espacio privado, condicionó al extremo el uso del espacio público, puso de manifiesto las limitaciones del sistema de salud y de la seguridad social y, al tiempo que generó un fuerte incremento de la pobreza y produjo una amplificación de las desigualdades tanto socioeconómicas como territoriales.

El tomo 4, titulado *Estado de derecho*, se integra en el eje temático sobre el derecho y la pandemia. Su objetivo es contribuir a la comprensión de las

repercusiones de la pandemia en el Estado de derecho mexicano, poniendo particular atención en la manera en la que se aplica el derecho convencional por parte del Estado en la gestión de la emergencia sanitaria y la necesaria existencia de contrapesos y controles constitucionales en relación con las medidas adoptadas para afrontar la pandemia.

Dicho eje temático integra también el tomo 7: *Derechos humanos*. Los trabajos reunidos ofrecen un análisis de los diversos efectos que la pandemia ha tenido en algunos de los más importantes derechos de las personas, en particular los relacionados con la salud, el acceso a las vacunas, a la educación, al trabajo y a la seguridad social, además del derecho a una vida libre de violencia. Las reflexiones ahí vertidas dan cuenta de algunas propuestas de políticas públicas que pueden servir como una guía de acción para que los distintos niveles de gobierno aumenten la protección de los derechos humanos en tiempos de contingencia sanitaria.

El tomo 8, *Democracia en tiempos difíciles*, analiza los efectos de la pandemia en los procesos de toma de decisión pública en nuestro país, aunque considerando también la perspectiva comparada. Los trabajos aquí incluidos pretenden comprender las repercusiones que la pandemia produjo en el régimen democrático, tanto en sus dimensiones institucionales como en las procesuales. Además, busca detectar los retos y oportunidades para la acción de gobierno, las inercias en las formas de gobernar, así como las tendencias que se configuran a partir de la contingencia y que podrán definir el futuro del país.

El tema referido a la salud y al medio ambiente en el contexto de la pandemia es revisado en los tomos 5, 13 y 14. *Salud mental, afectividad y resiliencia* es el título del tomo 5, que reúne aportaciones desde la psicología y la filosofía para ofrecernos estudios en torno a las emociones, los sentimientos y las afectaciones psicológicas desencadenadas por la contingencia sanitaria. Describe las afectaciones a la salud mental de niñas y niños, los problemas emocionales en procesos educativos y las causas de malestar psicológico. Además, muestra un paisaje completo sobre el consumo de sustancias psicoactivas y un retrato del fenómeno del suicidio, examinando definiciones, modelos explicativos y factores tanto de riesgo como de protección. Finalmente, se

presenta un importante análisis sobre el miedo colectivo y su combate a partir de expresiones de solidaridad en contingencias.

En el tomo 13, titulado *La crisis sanitaria*, se reúnen testimonios en primera persona de profesionales de la salud que hicieron frente a la pandemia en México. Con esas voces intenta construir una visión integral desde las perspectivas de los especialistas involucrados en las primeras líneas de acción. Sin duda, la contribución fundamental del tomo es dimensionar la complejidad del fenómeno de la emergencia, pues superó cualquier pronóstico. Con esto en mente, parte desde reflexiones subjetivas, lecturas críticas y propositivas, acompañadas de un conjunto de análisis con rigor metodológico.

Por su parte, el tomo 14, *Ecología, medio ambiente y sustentabilidad*, analiza la relación de la pandemia con las actividades antropogénicas y los cambios climáticos, demográficos y tecnológicos que marcaron un cambio en los factores de riesgo ante las enfermedades infecciosas. Se basa en la comprensión de que enfermedades como la COVID-19 serán cada vez más frecuentes debido a factores como la destrucción de los ecosistemas naturales, la urbanización, la intensificación de la agricultura, la industrialización y el cambio climático. Estas enfermedades se propagan inesperadamente a sitios donde antes no ocurrían, gracias a los cambios en los patrones de distribución geográfica de las especies patógenas y a su rápida dispersión relacionada con la gran conectividad global. El tomo tiene por objetivo mostrar cómo el desarrollo de las pandemias tiene una profunda relación con la destrucción de la naturaleza y la pérdida de la biodiversidad.

El género y la pandemia es otra línea destacada de estudio en la colección. El tomo 9, *Género, violencia, tareas de cuidado y respuestas sociales a la crisis*, ofrece diversos acercamientos al tema del cuidado como hecho fundamental para contribuir a la mejora por los daños que causan las desigualdades que violentan nuestra sociedad, agravados en un marco de pandemia. Parte del reconocimiento de que el concepto de *cuidado* ha cobrado relevancia analítica en las discusiones políticas, académicas e institucionales. A su vez, subraya el papel del Estado en la construcción de sistemas de cuidados, el valor de las comunidades que lo enfrentan cada día, de la sociedad civil que

cuida generaciones y el medio ambiente, de las y los creadores que protegen la palabra y la memoria. Del mismo modo, ubica las fuerzas contenidas y alerta, en clave de género, ante la necesidad de cuidados diversos e integrales que nos permitan construir una sociedad igualitaria, incluyente y respetuosa de los derechos humanos.

Otro eje temático articulador es el referido a la filosofía, educación y pandemia. Aquí se ubica el tomo 10, *Educación, conocimiento e innovación*. En este se reúnen trabajos que revisan la experiencia educativa mexicana durante la contingencia, y la puesta en marcha de diversas estrategias que buscaron no interrumpir los procesos educativos. Además, pone atención en la presencia de efectos negativos, pues las necesidades que surgieron en la pandemia se sumaron a las problemáticas que ya se padecían en este campo, incluso en la docencia. La intención de estos trabajos es enriquecer la discusión sobre la manera en que se transformó la educación, sus consecuencias, retos y posibles escenarios a futuro.

Reflexiones desde la ética y la filosofía es el título de tomo 11. Este libro expone la idea de que podemos y debemos pensar a raíz de lo que hemos vivido en estos últimos años de pandemia, partiendo de que no existe una sola respuesta a pregunta alguna relacionada con la experiencia vivida. Incorpora también la reflexión desde una perspectiva ética y bioética, vetas de la filosofía de enorme valía para pensar las situaciones críticas que se presentaron en esta aciaga época de nuestra existencia.

Cierra la colección el tomo 15, *Las enseñanzas de la pandemia*, una visión amplia de los catorce títulos que le preceden. Integra sus aportes y los coloca en un diálogo interdisciplinario. Este tomo se nutre también del seminario “La década COVID en México”, evento académico en el que las y los coordinadores de los catorce tomos presentaron los contenidos de cada uno de ellos y las propuestas formuladas para solventar las terribles secuelas que nos ha dejado la pandemia. Este tomo pretende englobar una visión de conjunto y comprender la necesidad de las reflexiones desde la articulación virtuosa de diversos análisis y discusiones vertidas en cada uno de los catorce ejemplares de la colección.

Las investigaciones que aquí se presentan nos han demostrado también que estamos en un momento y un lugar idóneos para llevar a cabo nuestros estudios. Momento ideal porque apenas comenzamos a atestiguar la materialización de las secuelas de la pandemia, pues, como bien apunta el título, los estragos de esta crisis seguirán arrastrándose durante una década o más; lugar ideal porque la capacidad científica interdisciplinaria presente en la UNAM permite realizar estudios, análisis, reflexiones y debates situados siempre desde posturas metodológicas serias y rigurosas comprometidas con la sociedad mexicana para buscar senderos de salida a la crisis que nos afecta desde 2020 y que seguiremos padeciendo por unos años más.

Proemio

Joan Subirats

Catedrático de Ciencia Política e Investigador del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona. Ministro de Universidades de España

En pleno proceso acelerado de globalización y digitalización, la pandemia del COVID-19 reforzó algunos diagnósticos y parámetros de análisis sobre la evolución y los procesos de cambio en nuestras sociedades, ralentizó otras perspectivas y tendencias y, más en general, obligó a repensar categorías y perspectivas. Los riesgos son cada vez más globales. Riesgos relacionados con la emergencia climática y la insostenibilidad de nuestros modelos de desarrollo. Riesgos generados por pandemias que surgen de manera inopinada y que se extienden en un mundo con niveles de movilidad de personas y mercancías altísimos. Riesgos cuyas dimensiones y alarmas se multiplican en un sistema de información instantáneo, sin barreras y muchas veces sin garantías suficientes de fiabilidad. La geopolítica del siglo xx se ha modificado notablemente y ello genera reajustes para nada pacíficos en fuentes energéticas o materias primas. Pero, la volatilidad e incertidumbre en que transitamos no puede situarse sólo a escala global. Necesitamos ver sus efectos en las instancias territoriales y locales. Unos espacios de proximidad, que, al final, son claves para la subsistencia.

Cambia la escala de los problemas, y debería cambiar también la escala desde la que podamos dar respuesta a esos problemas. Si los problemas son globales exigirían respuestas globales. Pero, lo cierto es que son al mismo tiempo globales y locales, y cada uno de ellos exige un abordaje específico y

una escala de respuesta adecuada. La pandemia ha mostrado lo importante que es definir bien los espacios de poder y de responsabilidad de cada esfera de gobierno, pero, asimismo, la necesidad de evitar fragmentar o compartimentar problemas basándose en supuestos de distribución de competencias y de preeminencia jerárquica que cada vez resultan más obsoletos.

El libro que tengo el honor de prologar quiere poner el énfasis en la significación propia del territorio y de las esferas de gobierno más cercanas al ciudadano. Las ciudades, con sus distintos tamaños y sus distintas posiciones centrales o periféricas, han sido y son palancas de innovación y al mismo tiempo de protección.

Los gobiernos locales, en sus distintas configuraciones, son hoy un elemento clave en la calidad de vida concreta y cotidiana de la ciudadanía a escala global. La pandemia ha tenido y tiene patrones y características comunes en todo el mundo, pero, asimismo, se ha concretado en configuraciones y efectos muy distintos en cada uno de los lugares de ese mundo. En cada lugar la pandemia ha tenido sus especificidades. Se han tenido que afrontar limitaciones a la movilidad de las personas y, por tanto, a su autonomía y libertad personales. Al mismo tiempo, si bien la pandemia aparentemente era “democrática” (ya que afectaba igual a pobres y ricos, a jóvenes y viejos, a personas blancas o de color...), lo cierto es que, como el mismo libro muestra, los efectos han sido muy distintos según condiciones de renta, calidad de la vivienda, disponibilidad de espacios verdes, densidad poblacional y tantos otros parámetros. No podemos, por tanto, confundir igualdad con homogeneidad. Lo contrario de la igualdad es la desigualdad, y lo contrario de homogeneidad es diversidad. Y todo ello en un marco inapelable de autonomía personal. La pandemia ha puesto de relieve la tensión entre tres valores a los que cada vez atribuimos una significación pareja: el valor de la autonomía personal, la exigencia de igualdad y el reconocimiento de la diversidad.

Es precisamente en ese contexto que el valor de la proximidad se pone más de relieve. Es cierto que cuando predomina la sensación de riesgo y de incertidumbre, y cuando el mercado no da suficientes garantías para una gran mayoría de la población, la gente busca protección. El Estado ha ido asumiendo, en cada país de manera específica, ese papel instrumental de protección colectiva.

Y si bien se discutió ampliamente su papel y la dimensión de su intervención a finales del siglo pasado y al inicio de éste, ahora, en tiempos de pandemia, ha vuelto a ejercer ese papel, con todas las peculiaridades de cada escenario nacional. Pero, la esfera estatal inevitablemente acaba ejerciendo esa necesaria labor de protección desde lejos, de manera homogénea, jerárquica y patriarcal (es decir, con formas poco empáticas, poco sensibles con la diversidad, con formatos de prescripción poco compartidos con los usuarios finales).

En este escenario adquiere un relieve particular el papel de los gobiernos territoriales, locales y regionales, ya que incorporan como valor añadido la proximidad, es decir, la capacidad de adaptarse a realidades, colectivos y situaciones personales distintas. Permitiendo, asimismo, que la necesaria articulación de recursos procedentes de distintas lógicas competenciales pueda ejercerse de manera articulada y cooperativa. Desde lejos la transversalidad e integralidad, tan necesaria para dar respuesta protectora a situaciones y problemas complejos, resulta muy complicada. Y ese es precisamente el gran valor diferencial de los gobiernos territoriales más cercanos a la ciudadanía.

Por otro lado, y tal como se pone de relieve en el texto que prologo, conviene recordar que detrás de denominaciones genéricas como “territorio” o “proximidad” tenemos realidades sociales, económicas o institucionales que son muy distintas. Hay espacios “centrales” y espacios “periféricos”. Términos que acostumbran a ir más allá de una mera diferencia en la posición geográfica de cada ciudad o territorio, para expresar diferencias sustantivas en capacidades, recursos, niveles de bienestar o acceso a determinados servicios y posibilidades.

No descubrimos nada nuevo al constatar que siempre han habido áreas geográficas con niveles de desarrollo diferenciados. Espacios en los que por razones históricas, de cercanía a recursos básicos, por posición geográfica, o por decisión institucional, han conseguido ser “centrales”, acumular mayores niveles de bienestar, y que hay otras que por razones también distintas, han “seguido” desde “fuera” esa evolución. Lo significativo ahora, no es constatar ni tan solo explicar esas diferencias, sino analizar la posibilidad de que esas asimetrías y desigualdades crezcan o disminuyan, y que distintas estrategias pueden tratar de seguir en relación con los nuevos escenarios que se abren.

A medida que pasen los meses y las dinámicas de “normalización” ganen terreno, podremos ir analizando hasta qué punto la crisis del COVID-19 ha supuesto una oportunidad para repensar las ciudades. Combinando ventajas (proximidad, intercambio, oportunidades, autonomía y espacios de diversidad...) e inconvenientes (densidad, problemas de habitabilidad, coexistencia de graves, desigualdades,...). Las ciudades en las que quisiéramos vivir, sostiene Sennett, son espacios limpios y seguros, con servicios públicos eficientes, con una base económica dinámica e innovadora, con una fuerte presencia cultural y educativa, capaces de permitir la convivencia sin tensiones de personas de orígenes, creencias y formas de vida dispares. Estas no son las ciudades en las que ahora vivimos. Hemos de ir analizando, como hacen los autores de este libro, reunidos por la labor de coordinación de los profesores Manuel Suárez y Alicia Ziccardi, qué efectos positivos y negativos ha tenido y tendrá la pandemia global con sus consecuencias locales y diversas, y hasta qué punto avanzamos o no en esa agenda estratégica a la que aspiramos. En época de riesgos globales y especificidades locales, las ciudades abiertas merecen seguir siendo expresión de vida concentrada.

Introducción: De ciudades confinadas a ciudades sostenibles y saludables

Alicia Ziccardi Contigiani

Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

Manuel Suárez Lastra

Instituto de Geografía, UNAM

Este libro reúne un conjunto de resultados de investigaciones realizadas desde las ciencias sociales con el objetivo de analizar los principales efectos económicos, sociales y urbanos generados por la COVID-19 en las ciudades mexicanas y señalar algunos aspectos que debieran considerarse en adelante en las políticas públicas con el objetivo de lograr ciudades más sostenibles y saludables.

La crisis sanitaria generada por SARS-COV-2 (COVID-19) por su naturaleza, localización y consecuencias es principalmente una crisis urbana. No sólo porque se desarrolló principalmente en las ciudades, sino también porque ha transformado velozmente el modo de vida urbano, principalmente durante el periodo de confinamiento que exigió redefinir el uso del espacio privado y condicionó extremadamente el uso del espacio público. Por ello, la pregunta es si este “hecho total” (Ramonet, 2020), como se dio en calificarlo, transformará en adelante las políticas sociales urbanas que despliegan diferentes ámbitos de gobierno –federal, estatal y municipal– o si simplemente éstas han sido políticas de contención ante la emergencia y superada la crisis continuarán abonando al modelo de ciudad dispersa y difusa, en la que prevalecen intensos procesos de segregación urbana y fragmentación social.

Conviene recordar que, en varios momentos de la historia, las ciudades se han transformado profundamente como consecuencia de crisis sanitarias

provocadas por graves epidemias –tifus, cólera, tuberculosis– que ponían en riesgo la existencia misma de las sociedades. Éstas dieron origen a intensas campañas de higienización y de transformación del diseño de las ciudades, tanto de las viviendas como de sus espacios públicos, infraestructuras y equipamientos.

Mejorar las pésimas condiciones de vida de los trabajadores durante el proceso de expansión capitalista de finales del siglo XIX fue una de las más importantes luchas que libraron los primeros sindicatos obreros ante las evidentes condiciones de insalubridad que existían en las fábricas y en las viviendas de las clases populares, mal alimentadas y sin acceso a los servicios educativos y de salud. Los textos de Engels “Contribución al problema de la vivienda” y *La situación de la clase obrera en Inglaterra* (1845), son profundos análisis de la paupérrima reproducción social que soportaba la clase trabajadora y que llevó a que las organizaciones sindicales negociaran no sólo mejores ingresos sino también el llamado salario indirecto, en especial la provisión de una vivienda digna y servicios de salud.

Pero lo que interesa rescatar es que en México la acción del Estado ante las crisis sanitarias de finales del siglo XIX y el siglo XX no quedó acotada a las campañas de limpieza y desinfección de espacios públicos de las ciudades, sino que se tradujo en impulsar innovadores procesos de planeación y crear una amplia variedad de obras de infraestructura básica para garantizar el acceso domiciliario de agua potable y drenaje. En México el gran reto fue innovar en el diseño urbano, ampliando y modificando el trazo original de las calles para dar paso a los cambios que exigía el reemplazo de transporte público de tracción animal a motorizado, ya que de ello dependía expandir el espacio de la ciudad y a la vez acercar las distancias entre la vivienda y el trabajo (Ziccardi 2010; 2014).

Las crisis sanitarias fueron detonantes de que el urbanismo cuestionara y repensara el diseño y la gestión de las ciudades, espacios, equipamientos públicos y viviendas. Esto llevó a que los sectores de altos ingresos abandonaran el espacio central fundacional y se trasladaran a nuevos barrios donde las condiciones de vida y en especial las condiciones de salubridad estaban garantizadas. Para los sectores populares de menores ingresos, en cambio, per-

sistió la opción de vivir en el centro en viejas y deterioradas vecindades hasta que se legitimó el derecho a la vivienda y comenzaron a construirse masivas viviendas precarias en altura o pequeñas viviendas unifamiliares carentes de equipamientos en las periferias de las ciudades. Pero debe reconocerse que el higienismo, como se denominó a esta corriente del urbanismo, se ocupó de repensar la ciudad de una manera distinta, no sólo para garantizar una mejor calidad de vida material sino la salud pública del conjunto de la población. Para ello desarrolló cuerpos de leyes, de normativas y reglamentos, que ofrecían garantías sobre la responsabilidad del Estado en crear condiciones de vida adecuadas para el conjunto de la sociedad.

Más tarde, el modelo de estado de bienestar surgido de la segunda posguerra concibió en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU del 10 de diciembre de 1948, los componentes de la reproducción social como derechos de los trabajadores y obligaciones patronales –alimentación, salud, vivienda, educación–. En sus diferentes variantes el Estado de bienestar (Sping Andersen, 1993) y de manera acotada y/o residual, en el caso de los países de menor desarrollo económico, se crearon políticas públicas sectoriales y una arquitectura institucional que permitiese hacer efectivos los derechos consagrados en las Constituciones y cuerpos legales. En países como México, esto dio origen a una ciudadanía fragmentada entre trabajadores estables y bien remunerados para quienes se ideó un régimen de seguridad social contributiva que incluía el acceso a los servicios de salud y el financiamiento de viviendas de interés social y una amplia masa de trabajadoras y trabajadores informales desprovistos de bienes básicos que debieron aceptar condiciones de trabajo y de vida sumamente precarias, autoproduciendo sus viviendas y recurriendo a una oferta limitada de servicios de salud pública (De Gortari y Ziccardi, 1996; Cordera y Ziccardi, coords., 2022; en Barba, coord., 2004) .

Esta evolución progresiva del reconocimiento y garantías de derechos llevó a que en el caso de la vivienda, al profundizarse la adopción de políticas económicas neoliberales a partir del año 2000, se reestructurara el entramado institucional encargado de financiar las viviendas para el sector de trabajadores formales y de mejores ingresos, un intenso proceso de financiarización que

lleva a que un bien necesario para la sobrevivencia de las familias trabajadoras, se transforme en una oferta masiva de viviendas de mala calidad, localizadas en suelo barato de periferias cada vez más lejanas, donde los servicios públicos no están garantizados, lo que permite obtener elevadísimas tasas de ganancia a los desarrolladores inmobiliarios.

En el contexto de la pandemia algunas de las preguntas que se plantean en este libro son: ¿cómo enfrentaron estos trabajadores el confinamiento social del 2020 y 2021 habitando en estos masivos conjuntos habitacionales?, ¿qué efectos tuvo sobre la salud de estas familias compartir el hacinamiento veinticuatro horas al día?, ¿cómo resolvieron el acceso a los alimentos viviendo en las periferias, lejos de supermercados y sin la red de pequeños comercios que tienen los espacios centrales, con un acceso muy limitado a internet y cuando el transporte público disminuyó su frecuencia?, ¿de qué manera superaron el cúmulo de obstáculos que debieron sortear para movilizarse quienes debían continuar trabajando en zonas centrales de la ciudad y quienes habitan en colonias populares ya consolidadas y localizadas en los perímetros interiores de nuestras ciudades?

El hacinamiento habitacional es uno de las principales factores para explicar la concentración de casos de contagio y de muerte en las ciudades, asimismo, el compartir el espacio privado y los recursos tecnológicos.

La familia o el núcleo residente se vieron obligados a redefinir el uso del espacio y aprender a compartirlo para realizar actividades que permitiesen generar ingresos, asumir tareas escolares, recurrir a entretenimientos y cumplir con las ineludibles tareas domésticas.

Pero la pandemia hizo evidente la sobrecarga de actividades para las mujeres, en un espacio interior que no siempre ofrece seguridad, sino que, por el contrario, las expone cuando se convive con una persona violenta y golpeadora.

El principal espacio público, la calle, quedó invalidado y el espacio al aire libre y los balcones son lugares de privilegio sólo para quienes pueden disfrutarlos.

El rasgo fundamental de vivir en pandemia ha sido construir una vida en aislamiento social y a la vez hiperconectada de manera virtual para trabajar, estudiar, relacionarse con afectos cercanos y lejanos, recuperando inclusive vínculos debilitados con los años. Una vida social trastocada por las limitaciones impuestas a la movilidad y el transporte, principalmente durante la Jornada Nacional de Sana Distancia.

Sin duda, el aislamiento social prolongado y restrictivo provocó cambios en la forma del habitar, tanto en el espacio público como en el privado, cuyos efectos no son los mismos para toda la sociedad. Las respuestas están íntimamente ligadas al tipo de viviendas, a los perfiles de las familias o núcleos de personas que habitan en una casa o departamento, en la periferia o en barrios centrales precarios, con acceso a servicios de agua, energía, red de conectividad. También se observaron otras condiciones habitacionales, como la grave situación de los migrantes viviendo en los albergues precarios de Tapachula y Tijuana y de las personas sin techo, que sin tener un lugar donde resguardarse durante la pandemia resistieron muchas veces el ofrecimiento de acudir a los espacios habilitados para ellos por el gobierno local.

De igual forma, interesa recuperar cómo la sociedad enfrentó la cuestión de los mecanismos de provisión de alimentos, ¿cómo se completaron con la distribución de despensas y vales gubernamentales para ser utilizados en el comercio barrial?, ¿de qué manera el adelanto de las transferencias monetarias a adultos mayores, a personas con discapacidad y las becas para niños y jóvenes puso de manifiesto la precariedad del mercado de trabajo en el que se insertan estos sectores populares y el alto grado de vulnerabilidad social que caracteriza su existencia? (Fuentes, 2021).

A ello se sumaron los graves problemas que enfrentaron los sectores populares y medios que perdieron su empleo o vieron disminuir sustancialmente sus ingresos y que no pudieron hacer frente al pago de un alquiler, y para quienes el gobierno no creó ningún tipo de ayuda o protección en la tenencia de la vivienda y en el acceso a un ingreso proveniente de una renta como ocurrió en muchas otras ciudades del mundo.

Como podrá verse en estos trabajos, los mecanismos de protección social que accionaron durante la pandemia fueron insuficientes y las redes de solidaridad familiar y social se activaron para garantizar la sobrevivencia de los grupos más vulnerables durante la pandemia.

El urbanismo pospandemia debe repensar los cambios producidos en las redes de transporte, que antes de la pandemia eran vistas como una solución óptima para mejorar la habitabilidad de las ciudades, fomentar la sostenibilidad y preservar el medio ambiente y que exigen ser vistas como un espacio público donde la de proximidad excesiva entre personas contribuyó, durante la pandemia, a una mayor dispersión y contagio del virus y, por lo tanto, a la búsqueda de soluciones personales, el uso del automóvil particular, motocicletas, el transporte no motorizado como la bicicleta o la caminata.

Además, la pandemia hizo aún más evidente que la segregación social, vista desde un enfoque de transporte, disminuye drásticamente el acceso a los servicios públicos más esenciales como el de salud cuya accesibilidad es en muchos casos cuestión de vida o muerte (Galindo y Suárez, 2018).

A medida que las vacunas se aplicaron y se recuperó la movilidad, se avanzó hacia la reconstrucción del espacio social y la convivencia en el espacio público. Se han transformado muchas cadenas de producción y el funcionamiento de los espacios públicos: restaurantes, exposiciones, teatros, cines, conciertos y estadios deportivos, se usan de manera diferente, privilegiando los espacios abiertos y/o ventilados y estableciéndose protocolos de nuevo uso en espacios cerrados.

Estos son algunos de los principales ejes de análisis de este libro que propone abrir un reflexión más amplia que ponga a debate los fundamentos del ejercicio de los derechos ciudadanos, las limitaciones de las políticas públicas sectoriales para hacerlos efectivos y la necesidad de su profunda reestructuración. Las ciudades deben estar a debate y sus urbanistas adoptar enfoques multi e interdisciplinarios que recuperen en el análisis el significado del modelo de ciudades compactas y ciudades difusas, un debate que ya estaba presente en congresos y reuniones desde hace más de una década (Ascher, 2004; Nel-lo, 1998). Por ahora, todo abona a la idea de que la pandemia desde la perspec-

tiva gubernamental sólo supuso diseñar una política de contención que difícilmente detonará en una revisión y reestructuración de las políticas sociales urbanas. Sin embargo, desde la investigación social y urbana, se continúa realizando aportes y reflexiones útiles surgidas de los primeros momentos de la salida de la pandemia, cuando el temor a un nuevo brote estaba presente, indican la necesidad de pensar y transformar la ciudad pospandemia.

En este sentido, el conjunto de trabajos que forman parte de este libro son análisis profundos y sistemáticos sobre diferentes aspectos de la realidad social y territorial, sobre las condiciones de las viviendas y el espacio público, en grandes ciudades o en ciudades medias, sobre la vivienda en renta y los problemas de las personas sin casa, sobre el sistema de transporte y la movilidad, vinculados al acceso al sistema de salud, las migraciones en las ciudades fronterizas y, la prevención de las situaciones de desastre y las capacidades institucionales para la acción climática-ambiental y de resiliencia.

La crisis sanitaria provocada por SARS-COV-2 COVID-19 es una crisis global y humanitaria que se ha expresado en la vida económica, social y urbana.

Alicia Ziccardi analiza la Ciudad de México, que es el espacio del país con la mayor concentración de casos de personas contagiadas y fallecidas, y donde se advierte que una de las principales consecuencias de la pandemia es el fuerte crecimiento de la pobreza urbana, como una problemática estructural que se ha amplificado con la pandemia COVID-19. En este trabajo, a partir de aplicar un cuestionario en línea, las consecuencias que generaron las precarias condiciones de habitabilidad con las que los sectores populares debieron enfrentar las consignas: “quédate en casa”, “lávate las manos” y “respeta la sana distancia”. Se realiza un recuento del saldo de la pandemia en las alcaldías de la CDMX y en los principales municipios metropolitanos del Estado de México, así como el incremento de la pobreza que se registra en estos años de vivir en pandemia y los cambios que se advierten en el modo de vida urbano ante la emergencia sanitaria. Asimismo, se retoman algunas de las principales acciones realizadas por el gobierno de la CDMX en el contexto de la centralidad que adquirió la acción sanitaria del gobierno federal y las realizadas por algunas organizaciones sociales y civiles que trabajaron para crear condiciones de

resiliencia urbana aportando finalmente ideas sobre el debate que se desarrolla actualmente y a nivel internacional sobre el futuro de las ciudades.

Antonio Azuela, María Silvia Emanuelli y Sandra Murillo, analizan los efectos de la pandemia entre los inquilinos y la dificultad que enfrentan para pagar las rentas o hipotecas luego de la contracción económica generada por la aparición de este virus a escala mundial. Muestran que estos efectos fueron generales en el resto del mundo, donde en diversas naciones, el gobierno tomó medidas justificando su intervención en el hecho de que la vivienda y el resguardo en ella corresponde a la primera línea de defensa contra Covid por lo que era emergente la protección a los diferentes tipos de propietarios. Exponen casos en EUA, América Latina y Europa, en donde se realizaron diversas modificaciones a leyes y reglamentos con la finalidad de otorgar protección a la población inquilinaria. El panorama de la vivienda en renta en México se analiza a partir de los censos de población y vivienda, así como un sondeo realizado durante la pandemia, lo que ofrece información respecto a las dificultades que tuvieron los inquilinos para realizar los pagos de sus rentas y la vinculación que tiene con el tema de desalojos, así como los procesos de movilidad residencial que se presenciaron ante la imposibilidad de pagar las rentas. Exponen que durante la pandemia nuevamente el debate en la sociedad civil en torno a la vivienda en renta cobró relevancia ya que expuso las desigualdades surgidas en este nuevo contexto lo que impulsó una serie de movilizaciones y demandas a partir de las cuales se presentaron las iniciativas en el ámbito legislativo, las cuales no prosperaron.

Alethia Fernández de la Reguera Ahedo introduce una temática de fundamental importancia: los migrantes, categoría que agrupa a las personas migrantes, personas solicitantes y refugiadas las cuales producen una diversidad importante de flujos migratorios en los cuales se generaliza la necesidad de protección internacional. La autora presenta un panorama general de los flujos migratorios en los últimos años dentro del país en donde destaca el cambio en las políticas migratorias que han transitado al fortalecimiento de controles fronterizos y deportaciones, así como las saturaciones administrativas derivadas de las solicitudes, procesamientos y respuestas para la atención

de pases migratorios. En este sentido, la pandemia acentuó los largos tiempos de espera y ha desembocado en una mayor cifra de órdenes de retorno de los solicitantes a sus países de origen. Asimismo, la pandemia tuvo connotaciones negativas en la esfera de la salud dado que las medidas de protección a la población migrante fueron insuficientes. No obstante, esta desatención también es adjudicada al cambio en los organismos de salud pública del país producto de la desaparición y transición del Seguro Popular al Instituto de Salud para el Bienestar. Mientras que, desde un enfoque de vivienda, fue perceptible la condición de muchas familias al quedar en situación de calle derivada del cierre de albergues y casas para migrantes, los cuales cerraron durante una parte importante de la pandemia, o en algunos otros casos, la pérdida de empleos que detonó la pérdida del poder adquisitivo y con ello la viabilidad económica para acceder a viviendas.

La relación entre las condiciones de habitabilidad desde una perspectiva de género dentro de los conjuntos habitacionales de interés social, como una temática inserta en el contexto de la pandemia es analizada por Marina Contreras-Saldaña y Héctor Padilla. La vivienda como el centro de resguardo de la población ante la pandemia obliga a su reconfiguración como centro educativo, de trabajo, recreación y salud. Muestran con datos de la Encuesta Nacional de Vivienda la vulnerabilidad e inseguridad de los pobladores de los masivos conjuntos habitacionales en Ciudad Juárez, los procesos vinculados a altas tasas de migración derivado de la industria maquiladora y el elevado número de viviendas abandonadas, lo que la convierte en una de las ciudades ejemplo de una política de vivienda fallida, que entre otros efectos, genera un incremento en la percepción de inseguridad. Exponen que esa condición se acentúa y refleja la vulnerabilidad de las mujeres durante la pandemia al desarrollar dobles jornadas laborales y estar expuestas a nuevas condiciones de desigualdad.

Siguiendo con esta temática de los sin casa, la de habitabilidad en calle y el fenómeno por la falta de hogar o las condiciones inadecuadas de ésta, Alí Ruiz Coronel, distingue analíticamente entre aquellas personas sin techo, sin casa, en una vivienda insegura o en una vivienda inadecuada y cómo esto es

determinante para que las personas habiten en la calle. Expone, cómo diferentes programas llevados a cabo para la reinserción social de personas en situación de calle, principalmente realizados en Norteamérica y Europa, en donde el interés por asistir a estas personas ha derivado en programas para garantizar una vivienda y techo. Hace una lectura social de la problemática en donde se analiza esta condición de habitabilidad en calle, como una de las consecuencias de condiciones estructurales que en la mayoría de los casos, es analizada como una forma de elección propia o tragedia desde un corte moral sin que esto logre plasmar la complejidad de la problemática. La autora plantea la carencia de vivienda como una de las formas de déficit dentro de las ciudades en donde se pueden enmarcar otro tipo de deficiencias como la de infraestructura o servicios públicos. Presenta también algunas reflexiones importantes, para tener en consideración, como la falta de vivienda como un fenómeno complejo que puede ser analizado desde diferentes perspectivas, así como desde la situación que prevalece en la pandemia que evidencia la saturación de albergues y las condiciones de deterioro que se viven en los mismos.

Carolina Pedrotti afirma que la pandemia hizo visible el enlace histórico —e inseparable— entre salud y vivienda, políticas de salud y política habitacional, toda vez que las características, el estado y el funcionamiento de las viviendas pueden evaluarse a través de un conjunto de condiciones de habitabilidad y, dependiendo de esta evaluación, es posible estimar su grado de vulnerabilidad para el cumplimiento de reglas que faciliten la prevención, protección y atención de ésta y otras enfermedades. La observación del comportamiento de la pandemia en Toluca, una capital estatal mexicana, revela también que, aun cuando el manejo de las principales acciones de contención se ha realizado desde el ámbito central del gobierno, el problema debe atenderse en el ámbito local. Pero su estudio descubre las débiles capacidades institucionales de los gobiernos locales para una estrategia integrada de atención al problema (tanto en los sectores de atención, como en las escalas espaciales); a la vez, revela una serie de habilidades y maniobras para asumir y hacerse cargo —desde la urgencia y la escasez de recursos— de una gran cantidad de asuntos en el espacio local-municipal. Partiendo de una breve caracterización

de la metrópoli y las desigualdades que atraviesan a su población y territorio, interesa indagar cómo se ha transitado por las primeras etapas de pandemia por SARS-COV-2, desde los hogares y sus entornos, así como desde las acciones de sus gobiernos municipales.

Susana Pérez Medina expone el proceso de privatización de los espacios públicos desde dos ambientes: los tianguis y los parques recreativos a partir de un caso de estudio en la Zona Metropolitana de Mérida. Ambos escenarios cobraron relevancia durante la pandemia dado que el primero hace referencia a un centro de trabajo que con el cese parcial de actividades derivó en la suspensión de ingresos económicos a miles de familias. Mientras que el segundo, referido a los parques, muestra la diferencia entre las zonas abastecidas y aquellas carentes de estos espacios. Para tal objetivo la autora comienza con una breve caracterización de la privatización del espacio público, fenómeno asociado a las políticas neoliberales que han agudizado los escenarios de pobreza y desigualdad. La autora concluye con un análisis interrelacionado, que el tianguis representa una forma de apropiación por población de estratos socioeconómicos bajos, que desde una vertiente de trabajo informal, adquiere diversos matices como pobreza, precarización del empleo, entre otras. Por el otro lado, se observa una disputa por el uso del espacio entre el establecimiento del tianguis y el uso de un parque recreativo lo cual impide la libre circulación en el parque. Expone la interrelación entre diversos tópicos referidos a la apropiación de los espacios públicos en donde finaliza con algunas propuestas para una mejor gestión del espacio público a fin de asegurar la accesibilidad a equipamientos y servicios a los residentes y de forma particular, a aquellos en posiciones de desventaja social, mientras que en la esfera del comercio informal se plantea la necesidad de una normatividad precisa y clara que regule su establecimiento en el espacio público.

Otra perspectiva de análisis de la pandemia deriva de que la emergencia global y las estrategias para mitigar y evitar las cadenas de contagio a partir de la reducción de movilidad cotidiana, se tradujo en un crecimiento en otro tipo de movilidad: la causada con propósitos de búsqueda de atención médica y el tipo de entidad de salud donde fueron atendidos. Carlos Galindo Pérez y

Manuel Suárez Lastra, discuten y muestran resultados que apuntan a una marcada diferenciación territorial en aquellos poblados con mayor marginación dentro de la zona metropolitana del Valle de México como las principales entidades con mayor movilidad. Mientras que muestran que son estas entidades las más desprovistas de servicios de salud lo que incide en el incremento de la movilidad en búsqueda de atención médica especializada. El texto concluye con una síntesis de puntos de reflexión en donde recalcan que el cambio en el perfil de los usuarios de servicios de salud en la zona metropolitana, en el contexto de la pandemia, y la desigualdad en la distribución de la oferta hospitalaria, fue uno de los principales motivos en el incremento de la movilidad de las personas en búsqueda de atención médica que tuvo efectos en las distancias recorridas.

Los efectos económicos por la COVID-19 en las ciudades y metrópolis del país son analizados por José Gasca Zamora, quien afirma que éstos dependieron en gran medida del número y clases de ramas productivas. El efecto económico por Covid es considerado en este artículo desde una conceptualización de vulnerabilidad territorial, donde se exponen algunos de los escenarios más complejos como la afectación a determinados sectores económicos basados en actividades manuales y de servicios a terceros. También existen territorios con un mayor efecto causado por su especialización económica, como ejemplo, las grandes ciudades enfocadas al turismo. Analiza también los efectos económicos a escala internacional y la relación con los efectos nacionales. En este sentido, México fue el escenario de matices que se acentuaron durante la pandemia dado que los meses previos a la declaración de la emergencia sanitaria el país atravesó el desplome en los precios de los hidrocarburos y durante la pandemia de la disminución de turismo internacional lo cual tuvo cifras rojas en el país. El autor muestra que en algunos territorios se registró un menor impacto de la pandemia: aquellos con perfiles productivos enfocados a la industria agrícola y lo agroindustrial, mientras que el turismo, actividades inmobiliarias y aquellas de servicio a terceros, serían de los sectores más vulnerables. También se afirma que aun cuando se implementaron diversas estrategias por parte de los diferentes órdenes de gobierno, éstas fueron insu-

ficientes para atender la variabilidad de efectos negativos, no se atendieron las cuestiones estructurales, destaca la fragilidad de la mayoría de las economías urbanas y la falta de coordinación metropolitana.

Este artículo encuentra continuidad y diálogo con el trabajo de Driselda Patricia Sánchez Aguirre e Ilia Alvarado-Sizzo en el que se aborda de forma particular la actividad económica del turismo y su vinculación con los patrones turísticos desarrollados en México durante la pandemia. Las autoras dan cuenta de la relevancia del sector turístico en la economía nacional e internacional y señalan que es uno de los más afectados por los escenarios de incertidumbre generados a partir de las medidas de contención urbana y restricción de movilidad de las personas. Los resultados de la aplicación de un cuestionario en línea muestran la contracción en la frecuencia de los viajes realizados, en mayor medida los de corte internacional, y destacan la asociación a sentimientos negativos como miedo, enojo, culpabilidad o tristeza. Las autoras especifican que, en la Ciudad de México, algunas alcaldías son las más proclives a tener viajes internacionales y nacionales y que, por lo general, éstas corresponden a aquellos territorios con una mejor calidad de vida lo que está asociado a aspectos socio-económicos. Destacan en su análisis que los viajes realizados durante la pandemia fueron predominantemente cercanos a la Ciudad de México, lo que muestra un cambio en el patrón prepandemia en donde los destinos por excelencia eran los estados costeros. Por otro lado, identifican los riesgos percibidos por la población durante la COVID-19, lo que es un aspecto determinante para concretar o no un viaje. Sin mencionar la carga emocional se expone que dentro de los principales obstáculos para viajar se consideraron aspectos económicos, familiares y de inseguridad. El trabajo de Daniel Rodríguez Velázquez propone una estrategia de reducción del riesgo de desastres con sentido preventivo y con un enfoque integrador, involucrando a los actores clave –sociedad civil, comunidades, ciudadanía, academia, gobierno, empresarios– e incluso a las víctimas, cuando los riesgos se concretan en desastres. Considera que es indispensable reformular las decisiones políticas y las intervenciones del estado y el capital en las dimensiones ambiental, territorial y de salud pública, asumiendo la inaplazable tarea

de reconstruir la convivencia sociedad-naturaleza. La reducción del riesgo de desastre frente a este desastre humanitario centra su estrategia en actuar sobre las causas y considerar ejes de política y gobernanza para contribuir a una “nueva normalidad” racional y sustentable, no repetir decisiones y actuaciones erróneas, a partir de reorientar la política urbana vinculada transversalmente con otras políticas públicas desde un enfoque de derechos humanos.

La salud como derecho humano queda condicionada a estructuras institucionales vulnerables, y el empleo permanece como un derecho humano desatendido en condiciones de alto riesgo por la crisis económica asociada con la pandemia. Esta crisis es evidente con las restricciones a los derechos a la cultura y la educación. El autor afirma que los derechos con sentido de progresividad, indivisibilidad y de dignidad humana irrenunciable, conlleva fortalecer a la sociedad, no sólo a las instituciones. El diálogo de saberes y conocimientos es fundamental, no será posible prevenir ni mitigar futuras pandemias y otros riesgos globales con ideas limitadas a la tríada: enfoques tecnonaturalistas, protagonismo gubernamental, y el aplazamiento de soluciones duraderas conforme a la dignidad humana.

Cierra este libro el artículo de Gian Carlo Delgado quien analiza el impacto de la pandemia de COVID-19, en particular las agendas climático-ambientales y de resiliencia en dos ciudades mexicanas que formalmente cuentan con planes de acción climática y estrategias de resiliencia: Ciudad de México y Ciudad Juárez. En su análisis se pone especial atención a los efectos e implicaciones generadas por la pandemia COVID-19 y colocarse en el ámbito de la toma de decisiones institucionales con el propósito de identificar lecciones aprendidas, retos y oportunidades para la transformación urbana sostenible y resiliente, durante y después de la pandemia de COVID-19. Los casos elegidos, permiten dar cuenta de la diversidad y complejidad que caracterizan a estas dos experiencias de transformación urbana y que develan las divergencias y similitudes en contextos con dinámicas y características propias de una megaciudad.

En el contexto del conjunto de aportaciones que se ofrecen en este libro la vinculación universidad-sociedad resulta estratégica, desde un planteamiento inter y multidisciplinario, crear condiciones de resiliencia y difundir conoci-

miento socialmente útil y generar saberes pospandemia para lograr ciudades sostenibles y saludables privilegiando una perspectiva metropolitana.

BIBLIOGRAFÍA

- Ascher, F. (2004). *Los nuevos principios del urbanismo. El fin de las ciudades no está a la orden del día*, traducción al español de Ma. Hernández Díaz. Madrid: Alianza Editorial.
- Barba Carlos, (2004). Reforma social y ciudadanía social en América Latina durante los años noventa: una perspectiva comparada En Barba, Carlos (coord.) Retos para la integración social de los pobres de América Latina. CLACSO, Buenos Aires, pp. 51-84.
- Cordera, R. y Ziccardi, A. (2022). *Las políticas sociales de México. Derechos constitucionales y arquitectura institucional*. México: IIS, PUED-UNAM, Ed. Siglo XXI.
- De Gortari, H. y Ziccardi, A. (1996). “Instituciones y clientelas de la política social en México (1867-1994)”. En Casas, R. *Las Políticas sociales en México de los años noventa*, IIS, FLACSO, Instituto José María Luis Mora, Editorial Plaza y Valdés, México. pp. 201-234.
- Engels, F. (2002). “*La situación de la clase obrera en Inglaterra, 1845*”. Digitalizado por JOJ, 2002. Esta edición en PDF: Mayo 2019. <http://www.marxists.org>
- Engels, F. (2006). *Contribución al problema de la vivienda*. Madrid: Fundación de Estudios Socialistas Federico Engels.
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado de bienestar*. Valencia: Edicions Alfons El Magnanim, Generalitat Valenciana.
- Fuentes, M. L. (2021). “Resiliencia y espacio social”. En Cordera, R. y Provencio, E. *Cambiar el rumbo del desarrollo tras la pandemia* (pp. 83-93). México: Programa Universitario de Estudios del Desarrollo.
- Galindo, C. y Suárez, M. (2018). “Servicios de salud del ISSSTE en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México ¿Qué pasaría si nos enfermamos todos?”. *Revista Gestión y Política Pública*, 27(2), 475-499.

- Indovina, F. (1990, 2004). “La ciudad difusa”. En Ramos, A. M. (Ed.) *Lo urbano en 20 autores contemporáneos* (pp. 49-59). Barcelona: Ediciones UPC.
- Nel-lo, O. (1998). “Los confines de la ciudad sin confines. Estructura urbana y límites administrativos en la ciudad difusa”. En Javier Monclús F. (ed.), *La ciudad dispersa* (pp. 35-57). Barcelona: Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona.
- Suárez M., Galindo C. y Murata M. (2018). *Bicicletas para la Ciudad*. México: Instituto de Geografía, UNAM.
- Ziccardi, A. (2010). “El barrio universitario de la Ciudad de México a inicios del siglo xx”. En Martínez Assad C. y Ziccardi A. (Coords.) 1910: *La Universidad Nacional y el barrio universitario* (pp. 47-73). México: Coordinación de Humanidades, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC), México. UNAM. Reimpresión 2011.
- Ziccardi, Alicia (2014). “El barrio universitario: espacio público y acción estudiantil (1910-1929)”. En Martínez Assad C. y Ziccardi A. (Coord.) *El barrio universitario: De la Revolución a la Autonomía* (pp. 17-73). México: Coordinación de Humanidades, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC), UNAM.
- Ziccardi, A. (Coord.) (2021). *Habitabilidad, entorno urbano y distanciamiento social. Una investigación en 8 ciudades mexicanas durante COVID-19*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, Coordinación de Humanidades, Colección Cartas desde la pandemia. México. UNAM.

**I. CIUDAD DE MÉXICO: EPICENTRO DE LA PANDEMIA
HABITABILIDAD Y RESILIENCIA COMUNITARIA**

La pandemia del siglo XXI: pobreza y resiliencia urbana en la región metropolitana de la Ciudad de México*

1

Alicia Ziccardi Contigiani
Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

INTRODUCCIÓN

La crisis sanitaria provocada por SARS-COV-2 (COVID-19) es un hecho social total, global y humanitario, una crisis de magnitud e intensidad inusitada que afectó todos los ámbitos de la vida económica, social y urbana (Bringuel y Pleyers, 2020; Ramonet, 2020).

Pero, además, la pandemia es una crisis urbana y en México la mayor concentración de casos de personas contagiadas y fallecida se dio en la gran región metropolitana de la Ciudad de México. Sin duda, la capital del país es el espacio con el mayor número y las mejores instalaciones hospitalarias y, a pesar del esfuerzo gubernamental realizado, la pandemia puso de manifiesto las grandes limitaciones del sistema de salud.

Asimismo, habitar en pandemia puso en evidencia las grandes desigualdades que existen en las condiciones de vida de la ciudad, en los diferentes tipos, tamaño, lugar de localización y calidad de las viviendas, así como en el acceso a los bienes y servicios básicos y entre quienes asumen las tareas de

* Agradezco a Diana Paola Figueroa el apoyo para la elaboración de las tablas y gráficas que se publican en este artículo.

cuidados, ya que las mismas recaen principalmente en las mujeres (Ziccardi, 2021; Rea, Montes de Oca y Pérez, 2021; Batthyány, 2020; Falú, 2020; Merino, Valverde y Ziccardi, 2020).

Uno de los más graves saldos de la pandemia es el crecimiento de la pobreza urbana como consecuencia del cierre o disminución de actividades de muchas empresas y la imposibilidad de desarrollar actividades informales en las que trabajan la mayoría de las y los trabajadores. El prolongado tiempo de la pandemia se tradujo en una disminución del ingreso de muchas familias y su consecuente empobrecimiento (CEPAL, 2022; Cordera, y Provencio, 2020; Fuentes, y Arellano, 2020).

La velocidad con la que la pandemia se expandió en la población exigió idear un conjunto de medidas inmediatas para crear condiciones de resiliencia, en lo fundamental recomendaciones y acciones sanitarias que se impusieron durante la *Jornada Nacional de Sana Distancia*, del 23 de marzo al 31 de mayo del 2020, pero que en los hechos se prolongaron durante más de dos años. A ello se sumaron algunos programas de contención realizados por los gobiernos estatales o municipales.

En este contexto, este artículo expone en primer lugar las características generales de la morfología de las grandes regiones urbanas, la cual condiciona la calidad de vida de la población y determina capacidades muy diferenciadas para enfrentar la pandemia. En segundo lugar, se presentan las estimaciones existentes sobre la distribución territorial de la pandemia a nivel local. En tercero, se analiza el crecimiento de la pobreza en el contexto de la pandemia y en cuarto, las transformaciones que se registraron en el modo de vida urbano como consecuencia del distanciamiento social impuesto y en el quinto, la construcción de resiliencia urbana. Finalmente, se aportan algunas reflexiones sobre la necesidad de crear mejores condiciones materiales de vida para el conjunto de la población para lo cual es necesario revisar y modificar, en conjunto, las políticas sociales urbanas para avanzar en el logro de ciudades sostenibles y saludables.

GRANDES REGIONES URBANAS, DESIGUALDADES Y LA GOBERNANZA METROPOLITANA

Desde el principio de la pandemia ONU-Hábitat (2020) advirtió que las ciudades eran el epicentro de la pandemia y esto efectivamente ocurrió con las grandes ciudades mexicanas, espacios en los que se dio la mayor concentración de contagios y fallecimientos por el coronavirus. Por ello, se expondrán en este trabajo algunas de las características de las grandes regiones latinoamericanas; que inciden para que el virus se concentre y se propague con más facilidad, tanto en las zonas pobres de la ciudad central, como en las periferias lejanas habitadas por los sectores de menores ingresos. El caso con el que ejemplificaremos estas ideas es la gran región metropolitana de la Ciudad de México.

En este sentido, en las tres últimas décadas, se advierte que las metrópolis se han transformado profundamente como consecuencia de la imposición de políticas económicas y de desarrollo urbano de corte neoliberal, que dan lugar a tres procesos socio-económicos y territoriales: a) una arquitectura espacial dispersa y segregada, b) el incremento de la pobreza y la amplificación de las desigualdades urbanas en el acceso a bienes y servicios públicos y c), una gobernanza multinivel que gestiona conflictivamente dos modelos de ciudad: uno que se corresponde con la modernidad propia de la ciudad neoliberal y otro el que reivindican los movimientos sociales y que se expresa en el reconocimiento del llamado “derecho a la ciudad” (Ziccardi, 2019a). Estos fenómenos espaciales inciden para que la pandemia se concentre en ciertas zonas de las grandes ciudades, allí donde viven los sectores de menores ingresos.

Pero lo fundamental de este patrón de ocupación del territorio extendido es la mala calidad de vida de las familias trabajadoras que viven tanto en zonas centrales degradadas, como en las colonias periféricas. Es decir, allí donde se registran elevados índices de hacinamiento, el acceso al agua diariamente no está garantizado y los trabajadores deben trasladarse diariamente en un transporte público masivo y de mala calidad para garantizar un ingreso básico, dado que se insertan mayoritariamente en el mercado de trabajo informal. Sin duda, vivir la pandemia en estas condiciones habitacionales incrementa claramente el riesgo de contagio y de muerte en estas familias y cabe preguntarse entonces

¿cómo se puede cumplir en estas condiciones con el mandato gubernamental de “quédate en casa”, “lávate las manos” o “mantén la sana distancia”?

En este contexto, la región metropolitana de la Ciudad de México fue el epicentro nacional de la pandemia desde los primeros meses del 2020. Esta compleja realidad territorial es la principal zona metropolitana del sistema urbano nacional, donde viven más de 22 millones de habitantes, distribuidos en 16 alcaldías de la Ciudad de México y en 59 municipios metropolitanos del Estado de México. Es en el territorio de la Ciudad de México donde al terminar la “Jornada Nacional de Sana Distancia”, el 2 de junio de 2020, se registraban en la página web de la Secretaría de Salud 26,509 casos confirmados de personas infectadas, lo que representaba el 27.5% del total de casos del país, porcentaje que se elevaba al 42% si se consideraban los municipios de la gran región metropolitana. El *Boletín sobre COVID-19* de la Facultad de Medicina de la UNAM, publicado en los primeros días del mes de junio del 2020, informaba que doce alcaldías y dos municipios metropolitanos se encontraban entre los 35 municipios con mayores tasas de mortalidad del país y donde se concentraba casi la mitad del total de las muertes por COVID-19. Si se considera el territorio de la gran región metropolitana de la Ciudad de México se advierte que las alcaldías y municipios localizados en el oriente y norte de la ciudad registraron desde el inicio el mayor número de casos, por tratarse de un gran territorio donde las condiciones de habitabilidad de las familias de los sectores populares no garantizan el ejercicio del derecho a una vivienda digna y decorosa, tal como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 4, ni el derecho a la ciudad, tal como se expresa en la Constitución Política de la Ciudad de México y en las leyes sobre la materia (Ziccardi, 2015).

En segundo lugar, esta morfología urbana está atravesada por las grandes inequidades que existen en el acceso y calidad de los bienes y servicios urbanos, lo cual amplifica las desigualdades estructurales y abona un intenso proceso de urbanización de la pobreza (Ziccardi, 2020). Sin duda, el suministro y acceso al agua potable expresa estas grandes desigualdades urbanas y es en el oriente de la ciudad donde existe un marcado déficit. Particularmente en las alcaldías de Iztapalapa, Milpa Alta y Xochimilco es donde se registran los

más elevados niveles de pobreza y, en el momento de realizar esta investigación, donde se concentra el mayor número de casos positivos confirmados y de personas que perdieron la vida por el COVID-19 (Ziccardi y González, 2012; Merino, Valverde y Ziccardi, 2020).

Pero la pandemia demostró cómo en el interior de las familias o en los núcleos de convivencia, las personas sobrellevaban la emergencia de manera muy diferenciada. En una situación de crisis económica generalizada, tener una vivienda en propiedad coloca a los que la poseen en mejor situación para enfrentar la adversidad generada por la disminución de los ingresos. Asimismo, se visibilizó la gran brecha educativa que existe en el país entre quienes poseen computadora y acceso a internet y entre quienes no la tienen o deben compartirla entre varias personas y no tienen recursos suficientes para garantizar una buena conectividad (Angulo, Santos, y Siqueiros, 2020). Pero la mayor flagrancia que la pandemia evidenció es la situación de desventaja en que se encuentran las mujeres en relación con las tareas que deben asumir en el interior de la familia, puesto que debieron sumar el trabajo doméstico que realizan gratuitamente, las actividades económicas remuneradas, el apoyo a las tareas educativas de los hijos, principalmente de las y los niños más pequeños y las tareas de cuidado de adultos mayores y enfermos. Es decir, sobre las mujeres recayó el mayor peso del conjunto de actividades de sobrevivencia que se realizaron en el interior de las viviendas y existe evidencia de que se crearon condiciones propicias para que se incrementara la violencia intrafamiliar generada por hombres, que las afecta a ellas y a las niñas y niños [(Ziccardi, (coord.), 2021; Batthyány, 2020; Falú, 2020; Medina-Mora, 2021)].

En tercer lugar, las condiciones de habitabilidad y de vida de la gran región metropolitana de la Ciudad de México también son producto de la existencia de una gobernanza multinivel poco eficiente, un complejo entramado institucional conformado por la presencia del gobierno federal, los gobiernos de la Ciudad de México y del Estado de México y más de setenta autoridades locales que gobiernan en las 16 alcaldías y los 59 municipios metropolitanos. Un complejo territorio carente de procesos de planeación y una gestión urbana sustentada en una débil coordinación metropolitana, donde se dirimen de manera conflictiva los proyectos de ciudad que enarbolan los partidos

gobernantes. Sin embargo, en tanto la crisis sanitaria expuso esta situación, las autoridades crearon un Consejo Metropolitano de Salud, que se reunió diariamente durante la pandemia para tomar decisiones y armonizar los planes gubernamentales.

Finalmente, debe considerarse que en esta gran región urbana la reproducción social se expresa en un tejido social fragmentado, en el cual la sobrevivencia de los sectores populares depende en gran medida de la capacidad de las organizaciones sociales de base territoriales para generar acciones de interlocución con diferentes instancias gubernamentales que puedan contribuir a construir y expandir la condición de ciudadanía y garantizar el acceso a los derechos básicos como la vivienda, la salud, la educación o un medio ambiente saludable. Estos son los principales rasgos de este gran espacio metropolitano desde el cual su población se enfrentó a la más severa pandemia del siglo XXI.

LA PANDEMIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

La pandemia ha visibilizado la interdependencia que existe entre las condiciones de vida, de trabajo y de salubridad, y puso al descubierto un conjunto de derechos constitucionales incumplidos para la mayoría de las familias de trabajadores que habitan en la gran ciudad, tales como: el acceso a la salud, al agua potable, al trabajo digno, a la vivienda adecuada y al transporte público de calidad, derechos que no puede hacer efectivos un amplio conjunto de la población. Por el contrario, mayorías urbanas viven cotidianamente aceptando condiciones de gran precariedad y vulnerabilidad, las que se agravan ante los efectos de hechos naturales –sismos, inundaciones, huracanes– o de un hecho sanitario, como lo es una pandemia, que pone en riesgo al conjunto de la sociedad [(Ziccardi y Figueroa, 2021; Ziccardi (coord.), 2021)].

Los datos disponibles no permiten conocer de manera rigurosa cómo se distribuyó la pandemia en la Ciudad de México, dado que, como ya se ha señalado, por diversas razones existe un subregistro de personas afectadas por el virus. Sin embargo, permiten conocer algunas tendencias sobre cómo la pandemia se expandió en toda la ciudad y cómo el mayor número de personas afec-

tadas por el virus viven en las alcaldías de mayor tamaño de la ciudad y en los municipios metropolitanos del oriente y norte de la gran región metropolitana. Son estos territorios y espacios de vida en los que un elevado número de personas viven en condiciones de pobreza económica y precariedad habitacional.

A dos años de la pandemia, se confirma la tendencia inicial de que la mayor concentración de personas afectadas por el virus SARS-COV-2 (COVID-19) viven en las alcaldías Iztapalapa y Gustavo A. Madero, territorios habitados principalmente por sectores populares que acumulan un conjunto de desventajas económicas, educativas, de salud, de acceso a bienes y servicios básicos (Ziccardi, 2008). En todas las alcaldías se advierte un número mayor de mujeres contagiadas que hombres, pero en donde esta diferencia es mayor es en Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y La Magdalena Contreras, alcaldías con altos niveles de pobreza. En contrapartida, la Alcaldía Benito Juárez, territorio en el que se registra el mayor Índice de Desarrollo Social de la Ciudad de México, la proporción es prácticamente la misma entre mujeres y hombres (Tabla 1).

Si bien la pandemia parece haber sido controlada con la intensa campaña de vacunación, realizada por el gobierno federal y de la Ciudad de México, los riesgos de entrar en nuevos ciclos de contagio masivos aún existen, por lo que los datos disponibles sólo permiten construir algunas hipótesis de trabajo que podrán ponerse a prueba en futuras investigaciones cuando se disponga de datos consolidados.

En este sentido, uno de los patrones que se observan es que la proporción del número de personas contagiadas no guarda relación con el número de habitantes. En la Alcaldía Iztapalapa en el oriente de la Ciudad de México, que es el territorio que concentra el mayor número de habitantes, registra una alta densidad poblacional, predomina la población pobre y prevalecen las actividades urbanas, se registra el mayor número de personas contagiadas y lamentablemente fallecidas, pero el total de personas contagiadas respecto del total de la población alcanza el 11%, que es mucho menor al que registran otras alcaldías. Un comportamiento similar se observa en la Gustavo A. Madero, la segunda alcaldía en número de población que también tiene una alta densidad poblacional, concentra actividades urbanas y donde el porcentaje de las personas contagiadas alcanza un 14% del total de la población. En ambas alcaldías

se registra una mayor proporción de personas fallecidas, respecto de las contagiadas (Tabla 1).

En contrapartida, Milpa Alta que es la alcaldía con el menor número de habitantes de la Ciudad de México, con la más baja densidad, con actividades predominantemente rurales y elevados niveles de pobreza, es donde el número de personas contagiadas alcanza casi una quinta parte del total, pero donde la proporción de las personas fallecidas respecto de las contagiadas es mucho menor, es decir, la posibilidad de recuperarse de las personas contagiadas parece ser mayor en este territorio (*Idem*).

Estos datos corroboran la idea de que los contagios y los fallecimientos dependen en primer término de las condiciones de salud de la población, previas a la pandemia, y del acceso a los servicios hospitalarios, como se ha señalado reiteradamente en las investigaciones realizadas desde las ciencias de la salud. Pero a ello, se suma los que la Pan American Health Organization (2017) denomina los “determinantes sociales de la salud”, entre los cuales, las condiciones de habitabilidad de las viviendas y el entorno urbano son determinantes. En particular, en este trabajo se consideran dos indicadores: el grado de hacinamiento y el no acceso diario al agua potable.

La alcaldía que en la que esta hipótesis de la incidencia que tienen las condiciones de habitabilidad se comprueba más claramente es la Benito Juárez, ya que se trata de un territorio que ocupa una localización central, presenta una muy alta densidad poblacional y registra el mayor índice de desarrollo social de la Ciudad de México. En esta alcaldía, tanto el porcentaje de personas contagiadas respecto al total de habitantes, como el de las personas que lamentablemente fallecieron, es menor a la Gustavo A. Madero y donde el porcentaje de mujeres y hombres contagiados es prácticamente el mismo (Tabla 1).

TABLA 1
 CIUDAD DE MÉXICO. POBLACIÓN, DENSIDAD, DATOS COVID,
 SEGÚN ALCALDÍA Y SEXO.

Municipio	Densidad poblacional (hab/km ²)	Población Total	Casos confirmados	Mujeres (%)	Hombres (%)	Defunciones Total
Azcapotzalco	11937.98	432,205	73,366	53.14	46.86	2,844
Coyoacán	11284.85	614,447	76,332	52.46	47.54	2,865
Cuajimalpa de Morelos	2787.52	217,686	23,628	53.05	46.95	650
Gustavo A. Madero	13246.24	1,173,351	168,740	53.11	46.89	6,613
Iztacalco	16898.18	404,695	57,189	52.88	47.12	2,708
Iztapalapa	16152.28	1,835,486	205,526	53.15	46.85	8,411
La Magdalena Contreras	3845.57	247,622	38,588	54.02	45.98	884
Milpa Alta	462.45	152,685	30,256	54.18	45.82	414
Álvaro Obregón	7821.27	759,137	187,631	53.91	46.09	3,555
Tláhuac	4211.92	392,313	71,237	54.09	45.91	1,285
Tlalpan	2152.95	699,928	135,166	54.06	45.94	2,359
Xochimilco	3644.7	442,178	75,388	52.87	47.13	1,533
Benito Juárez	15633.56	434,153	50,811	50.93	49.07	1,600
Cuauhtémoc	16376.17	545,884	76,321	52.18	47.82	2,854
Miguel Hidalgo	7855.98	414,470	46,705	52.29	47.71	1,524
Venustiano Carranza	12618.52	443,704	63,563	52.99	47.01	2,441
TOTAL		9,209,944,	1,380,447	53.19	46.81	42,540

Fuente: consulta 19-22 de marzo de 2022. COVID-19, Tablero México CONACYT. <https://datos.covid-19.conacyt.mx/> Secretaría de Salud de la Ciudad de México. <https://www.salud.cdmx.gob.mx/>

En el caso de los 35 municipios de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México en los que se concentró esta investigación, los datos muestran algunas recurrencias y particularidades. En primer lugar, en estos municipios se registra una mayor proporción de mujeres contagiadas, 53.19%. Pero en algu-

nos, como Apazco y Atenco, esta relación se invierte, dado que se registra un 57.38% de hombres en el primero y un 54.05% en el segundo.

El municipio con mayor concentración de la población es Ecatepec de Morelos, con 1.7 millones de habitantes, seguido de Nezahualcóyotl con 1.1 millones y Naucalpan con 910 mil habitantes, conurbados en el oriente y norte de la Ciudad de México. En estos municipios se registra el mayor número de casos de la zona metropolitana, pero de todas maneras el porcentaje de personas contagiadas respecto al total de la población es menor que el de las alcaldías. Puede pensarse entonces que la localización de las personas que viven en esta periferia, al no tener acceso al transporte público, sobre todo durante la *Jornada Nacional de Sana Distancia*, contribuyó a cumplir con el distanciamiento social, impuesto por el gobierno y con ello tratar de controlar el contagio de la COVID-19.

En conclusión, hay zonas de la ciudad metropolitana que presentan pésimas condiciones de habitabilidad, donde los sectores populares viven soportando elevados niveles de hacinamiento, limitaciones para acceder a bienes y servicios habitacionales necesarios e imprescindibles como el agua o el transporte y para quienes los riesgos de contraer enfermedades y perder la vida a consecuencia de la pandemia son muy altos. Por ello, puede decirse que esta crisis de múltiples dimensiones ha dejado al descubierto la vulnerabilidad social que existe ante los riesgos naturales y sociales que se presentan en nuestras ciudades.

LA CONCENTRACIÓN TERRITORIAL DE LA PANDEMIA Y EL INCREMENTO DE LA POBREZA

La CEPAL, al considerar a los países de América Latina ha advertido que uno de los saldos más graves de la pandemia es el incremento de la pobreza en toda América Latina, y el CONEVAL ha realizado una medición multidimensional de la pobreza en México comparando los datos del año 2020 con los del 2018 y 2016. Sin duda, la pobreza es una problemática estructural que se ha incrementado por la pandemia SARS-COV-2 (COVID-19), como consecuencia de la pérdida de millones de puestos de empleo y la consecuente disminución de los ingresos de las familias, aun cuando en el caso de México las transferencias monetarias de

los diferentes programas sociales del gobierno federal contribuyeron a paliar los efectos más graves de la crisis. Con estos programas se implementó una política de atención que contribuyó a garantizar el acceso a los alimentos, a la movilidad y a otros consumos básicos para muchas familias. Pero no se impulsaron programas para mejorar las precarias condiciones de habitabilidad de las viviendas que dificultaron enfrentar las consignas de “quédate en casa”, “lávate las manos” y “respeta la sana distancia”.

Según las estimaciones del PUED-UNAM, realizadas con base en la ENIGH 2016, 2018 y 2020, a nivel nacional, se advierte que la población en situación de pobreza había disminuido levemente entre 2016 y 2018 y se incrementó en el 2020, alcanzando en ese año un total de 55.7 millones de personas (Tabla 2). Es decir, entre 2018 y 2020 la pobreza aumentó en 3.8 millones de personas. Pero es importante señalar que, de acuerdo con esta misma fuente, la pobreza urbana se incrementó en 5.5 millones de personas en esos dos años.

TABLA 2
MEDICIÓN DE LA POBREZA, MÉXICO 2016-2020.

Pobreza	Porcentajes			Millones de personas		
	2016	2018	2020	2016	2018	2020
Población en situación de pobreza	43.20	41.90	43.90	52.2	51.9	55.7
Población en situación de pobreza moderada	36.00	34.90	35.40	43.5	43.2	44.9
Población en situación de pobreza extrema	7.20	7.00	8.50	8.7	8.7	10.8
Población vulnerable por carencias sociales	25.30	26.40	23.70	30.5	32.7	30.0
Población vulnerable por ingresos	7.60	8.00	8.90	9.1	9.9	11.2
Población no pobre y no vulnerable	24.00	23.70	23.50	28.9	29.3	29.8

Fuente: Estimaciones del PUED-UNAM, con base en la ENIGH 2016, 2018 y 2020. Estimaciones obtenidas con los lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza 2018.

En el caso de la Ciudad de México, en cambio, la tendencia a incrementar la población en situación de pobreza es sostenida desde 2016, pasando de representar el 26.6% de la población en ese año al 30% en 2018 y al 32.6% en 2020. Más aún, en números absolutos, la población de la Ciudad de México en situación de pobreza creció más entre 2016 y 2018 que entre 2018 y 2020, alcanzando los dos primeros años 331 mil 200 personas y en los dos últimos 253 mil 500 personas¹ (Tabla 3).

TABLA 3
MEDICIÓN DE LA POBREZA, CIUDAD DE MÉXICO 2016-2020
(EN PORCENTAJES Y NÚMERO DE PERSONAS).

Pobreza	Porcentaje			Miles de personas		
	2016	2018	2020	2016	2018	2020
Población en situación de pobreza	26.60	30.00	32.60	2,424.70	2,755.90	3,009.40
Población en situación de pobreza moderada	24.90	28.30	28.30	2,269.40	2,603.80	2,609.00
Población en situación de pobreza extrema	1.70	1.70	4.30	155.20	152.10	400.40
Población vulnerable por carencias sociales	27.70	25.20	21.30	2,524.80	2,314.70	1,970.50
Población vulnerable por ingresos	7.40	8.60	11.20	675.30	791.60	1,034.50
Población no pobre y no vulnerable	38.30	36.30	34.80	3,490.60	3,334.00	3,215.70

Fuente: PUEB-UNAM, con base en la ENIGH 2016, 2018 Y 2020. Estimaciones obtenidas con los lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza 2018.

¹ Según cálculos de CONEVAL en agosto de 2018 el incremento entre 2018 y 2020 fue de 248,300 personas, es decir, una cifra muy próxima a la del PUEB-UNAM aquí considerada.

En la Ciudad de México la población vulnerable por carencias sociales disminuye en seis puntos conceptuales entre 2016 y 2020, así como la población no pobre y no vulnerable lo hace en casi cuatro puntos porcentuales.

Es decir, en la capital del país existía una tendencia al incremento de la pobreza anterior a los efectos económicos generados por la pandemia, pero indudablemente esta crisis sanitaria agravó marcadamente esta situación. En este contexto, el número de personas que se vieron afectadas por la COVID-19, si bien pertenecen a diferentes sectores de la población, se concentran, como se dijo, principalmente en Iztapalapa y Gustavo A. Madero, dos de las alcaldías de mayor tamaño donde viven un elevado número de personas en situación de pobreza.

Otra información que permite considerar las desiguales condiciones de vida que prevalecen en la Ciudad de México es la contenida en la base de datos con la que se construye el Índice de Desarrollo Social 2020, realizado por el Consejo de Evaluación de la Ciudad de México (EVALÚA, 2020). Según esta información, sólo dos alcaldías – Benito Juárez (0.9321) y Miguel Hidalgo (0.8943)– tienen un Índice de Desarrollo Social alto. En contrapartida, cinco alcaldías presentan un bajo índice de desarrollo social –Iztapalapa (0.8030), Magdalena Contreras, Tláhuac, Tlalpan, Xochimilco– y una, Milpa Alta, presenta un muy bajo índice de desarrollo social. La mayoría de alcaldías tienen un nivel medio: Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Álvaro Obregón, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza.

Es decir, los mayores niveles de carencias se localizan en la zona oriente de la Ciudad de México, mientras que, en el poniente, sólo en la Alcaldía Magdalena Contreras, donde se concentró el mayor número de personas contagiadas y lamentablemente fallecidas.

En relación con los municipios metropolitanos del Estado de México no disponemos de la misma información desagregada a nivel local, pero la misma base de datos del PUEB-UNAM ofrece información sobre la entidad en su conjunto. Con base en esta información, se advierte que la pobreza después de ascender al 46.6%, disminuyó en 2018 a 41.8% y volvió a incrementarse en el

2020 alcanzando 48.9%. En números absolutos llega a más de 8.3 millones de personas.

DISTANCIAMIENTO SOCIAL Y TRANSFORMACIONES EN EL MODO DE VIDA URBANO

La pandemia es un hecho universal, de una magnitud, impacto y duración imprevisibles, un hecho que ha transformado repentinamente y por más de dos años la vida urbana, tanto en el modo de vida de las personas como del conjunto de la sociedad. Un hecho sanitario que modificó el mundo del trabajo y el proceso enseñanza-aprendizaje, el acceso a la cultura, la recreación y la forma de consumo de los bienes colectivos (escuelas, hospitales, espacios culturales, recreativos y deportivos). En contrapartida, generó una convivencia obligada de los miembros del núcleo familiar o de las personas residentes en una misma vivienda y aisló a los adultos mayores que viven solos o en pareja.

En el año 2020, cuando en el mes de marzo se declaró formalmente la existencia de la pandemia COVID-19 en México, desde el IIS UNAM se decidió estudiar el impacto que tenía sobre nuestras ciudades, ya que en varios países estaba claramente instalada en los espacios urbanos. Pasado el primer mes del confinamiento se aplicó en línea un cuestionario con la finalidad de estudiar cómo los contagios del virus y las lamentables muertes dependían no sólo de las condiciones de salud previas de la población y de la capacidad de atención del sistema hospitalario, sino de las condiciones de vida diferenciadas en las que viven las personas. Los principales resultados de la investigación se publicaron en el libro *Condiciones de habitabilidad, entorno urbano y distanciamiento social. Una investigación en ocho ciudades mexicanas* (Ziccardi (coord.), 2021). Pasado un año de vivir en pandemia se aplicó en el 2021 un nuevo cuestionario incluyendo la mayoría de las preguntas del anterior, pero introduciendo algunas modificaciones y nuevas interrogantes, a partir de los cambios que ya se observaban en la vida urbana y que permitían afirmar que la pandemia se sobrellevaba de manera muy diferenciada según el nivel socio-económico de la población, las condiciones de habitabilidad, las actividades económicas desa-

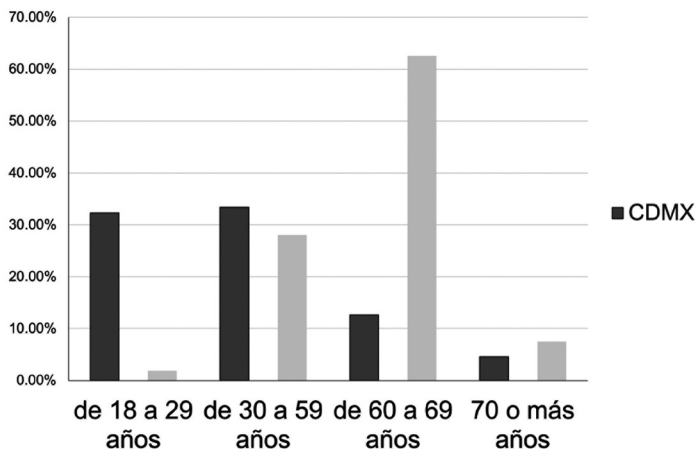
rolladas y el ingreso del núcleo familiar. En ese sentido, importa considerar los tipos y forma de tenencia de las viviendas y el uso de los bienes colectivos urbanos, con la finalidad de ofrecer algunas recomendaciones de política pública que permitiesen crear mejores condiciones de resiliencia personal, social y urbana para transitar en esta década signada por la COVID-19.

Los resultados obtenidos de la aplicación de este cuestionario se pueden agrupar en tres tipos de problemáticas.

a. El perfil de las personas entrevistadas y las desigualdades de género

Los principales resultados del cuestionario para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), aplicado en línea del 13 de marzo al 13 de mayo del año 2021, a través del método bola de nieve, surgen de los 457 cuestionarios recibidos, de los cuales 350 corresponden a personas que viven en las 16 alcaldías de la ciudad capital y tres de cada diez residen en Coyoacán o en Benito Juárez. El perfil de las y los entrevistados de la Ciudad de México se caracteriza porque son mayoritariamente mujeres, la mitad tienen entre 30 y 59 años y una tercera parte entre 18 y 29 años. En los municipios metropolitanos las respuestas están dispersas en 35 municipios. El mayor número de respuestas se recibió de personas que viven en el municipio de Naucalpan, la mitad son mujeres, poco menos de una tercera parte tiene entre 30 y 59 años y más de la mitad son personas adultas mayores (gráfica 1).

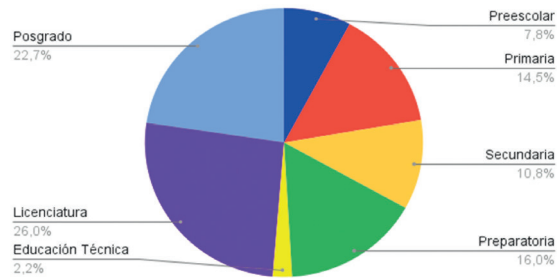
GRÁFICA 1
PERSONAS ENTREVISTADAS SEGÚN GRUPO DE EDAD



Fuente: Cuestionario condiciones de habitabilidad en la vivienda durante el año de COVID-19, aplicado del 17 de marzo al 13 de mayo de 2021.

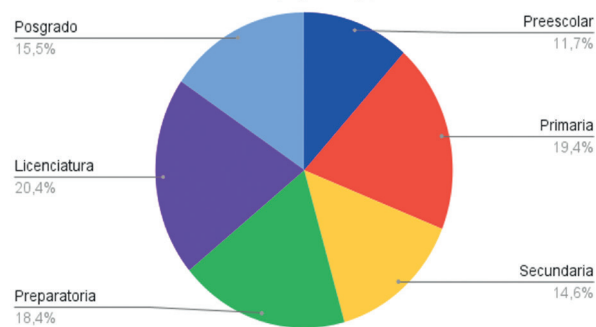
En la Ciudad de México, ocho de cada diez personas entrevistadas respondieron que poseían nivel universitario y entre los miembros de su hogar prácticamente la mitad son actualmente estudiantes de nivel superior; una tercera parte son estudiantes de nivel medio y una quinta parte de primaria y preescolar. En los municipios de la zona metropolitana, cuatro de cada diez entrevistados/as declararon tener nivel universitario. Entre los miembros de los hogares los estudiantes de nivel superior, medio, primaria y preescolar representan, respectivamente, un tercio del total (gráficas 2 y 3).

GRÁFICA 2
 ¿CUÁNTOS MIEMBROS DEL HOGAR SON ACTUALMENTE ESTUDIANTES
 Y EN QUÉ NIVEL EDUCATIVO? CDMX (EN PORCENTAJES).



Fuente: Cuestionario condiciones de habitabilidad en la vivienda durante el año de COVID-19, aplicado del 17 de marzo al 13 de mayo de 2021.

GRÁFICA 3
 ¿CUÁNTOS MIEMBROS DEL HOGAR SON ACTUALMENTE ESTUDIANTES
 Y EN QUÉ NIVEL EDUCATIVO? ZMVM (EN PORCENTAJES)

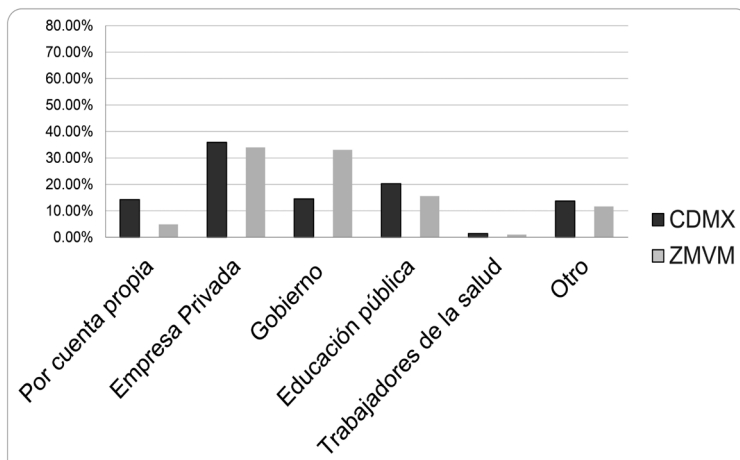


Fuente: Cuestionario condiciones de habitabilidad en la vivienda durante el año de COVID-19, aplicado del 17 de marzo al 13 de mayo de 2021.

En la mayoría de los hogares trabajan entre una y tres personas y, tanto en la Ciudad de México como en los municipios metropolitanos, la mayoría lo hacen en empresas privadas. Pero mientras que en la Ciudad de México la segunda opción laboral es la educación pública, en los municipios metropolitanos es el gobierno. Estos datos son importantes porque se trata de trabajadores del mercado de trabajo formal, que cuentan con seguridad social, es decir, pueden tener garantizado el acceso a servicios de salud, así como acceder a un crédito de los organismos gubernamentales –INFONAVIT y FOVISSTE– para mejorar o comprar una vivienda (gráfica 4).

En cuanto a los ingresos que perciben los miembros de los hogares, el número de personas con ingreso fijo es mayor que el de los ingresos no fijos. Sin embargo, de estos últimos, el número de personas con seguridad social es mucho menor porque sus ingresos provienen en gran medida de becas, apoyos de programas sociales o jubilaciones y pensiones en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

GRÁFICA 4
¿EN QUÉ SECTOR O ACTIVIDAD TRABAJAN? (EN PORCENTAJES).



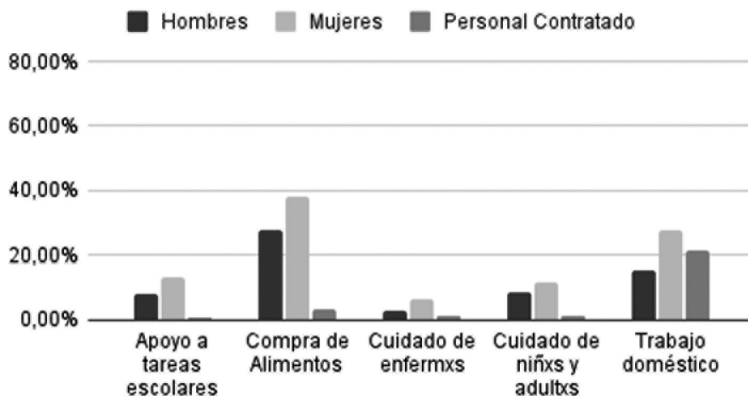
Fuente: Cuestionario condiciones de habitabilidad en la vivienda durante el año de COVID-19, aplicado del 17 de marzo al 13 de mayo de 2021.

Como se dijo, las desigualdades sociales, principalmente de género, fueron visibilizadas por la pandemia, ya que la mayoría de las personas entrevistadas reconocieron que son las mujeres las que asumen de manera predominante las tareas que se realizan en el interior de la vivienda. En el caso de la Ciudad de México, cuatro de cada diez personas entrevistadas afirmaron que el trabajo doméstico lo hacían las mujeres, a lo que suman durante la pandemia el trabajar en la casa, realizar tareas de apoyo a actividades escolares de las y los niños y todas las actividades de cuidado de los demás miembros de la familia y enfermos, lo que corrobora la enorme sobrecarga de trabajo para la mayoría las mujeres (Batthyány, 2020; Falú, 2020). En la Ciudad de México, y a diferencia de otras ciudades, las tareas reportadas como más compartidas entre mujeres y hombres son: la compra de alimentos y el trabajo doméstico (gráficas 5 y 6).

El uso de los espacios y del tiempo ha sido redefinido en tiempos de pandemia, en particular, el uso de los medios de comunicación, el teléfono y las computadoras. Pero este compartir la vida durante las veinticuatro horas del día afecta la privacidad, modifica la convivencia familiar, e incide en la salud física y mental de las personas.² Las tensiones y violencias que se han generado en el interior de los hogares ante la convivencia obligada y en condiciones de hacinamiento afecta particularmente a las mujeres y a las y los niños.

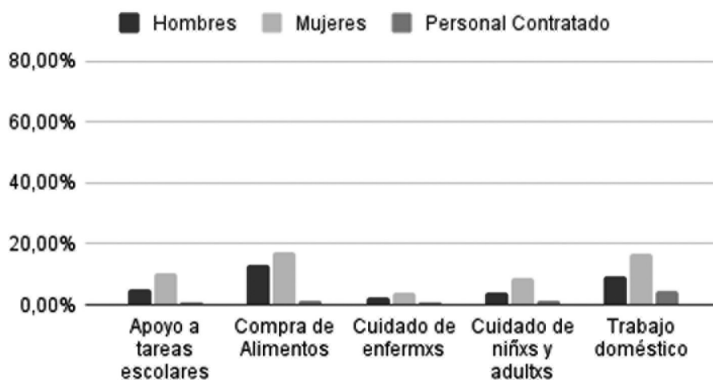
² Sobre los efectos de la pandemia en la salud mental de la población véanse entre otros, Medina-Mora, (2021); Ramírez-Bermúdez (2021).

GRÁFICA 5
PREVIO A LA PANDEMIA ¿QUIÉNES REALIZABAN TAREAS EN LA CDMX?



Fuente: Cuestionario condiciones de habitabilidad en la vivienda durante el año de COVID-19, aplicado del 17 de marzo al 13 de mayo de 2021.

GRÁFICA 6
ACTUALMENTE ¿QUIÉNES REALIZAN ESTAS TAREAS EN LA ZMCM?

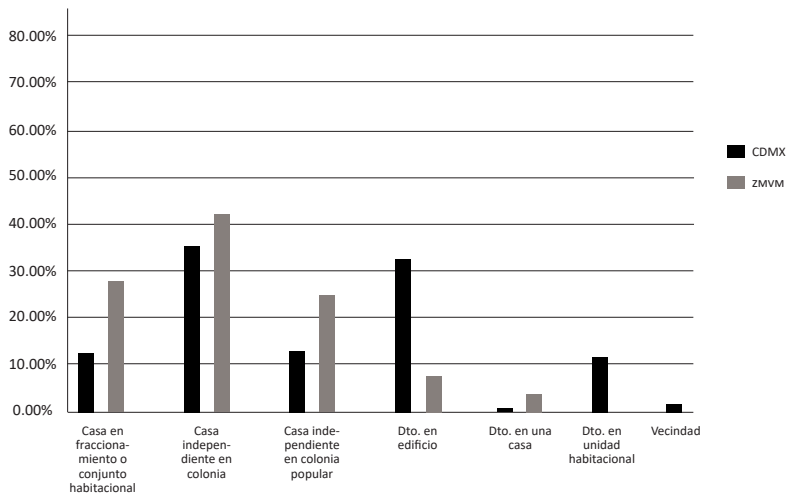


Fuente: Cuestionario condiciones de habitabilidad en la vivienda durante el año de COVID-19, aplicado del 17 de marzo al 13 de mayo de 2021.

b. Las condiciones de habitabilidad de las viviendas y del entorno urbano

Sobre las condiciones de habitabilidad debe decirse que las viviendas de las personas entrevistadas son habitadas predominantemente por dos y hasta cinco personas. Cuatro de cada diez entrevistados de la Ciudad de México declaró vivir en casas independientes en zonas residenciales o en fraccionamientos y un 12% en casas ubicadas en colonias populares. También cuatro de cada diez entrevistados afirmaron residir en diferentes tipos de departamentos y sólo seis en una vecindad. En los municipios de la zona metropolitana, en cambio, una amplia mayoría declaró vivir en casa y sólo uno de cada diez en departamento (gráfica 7).

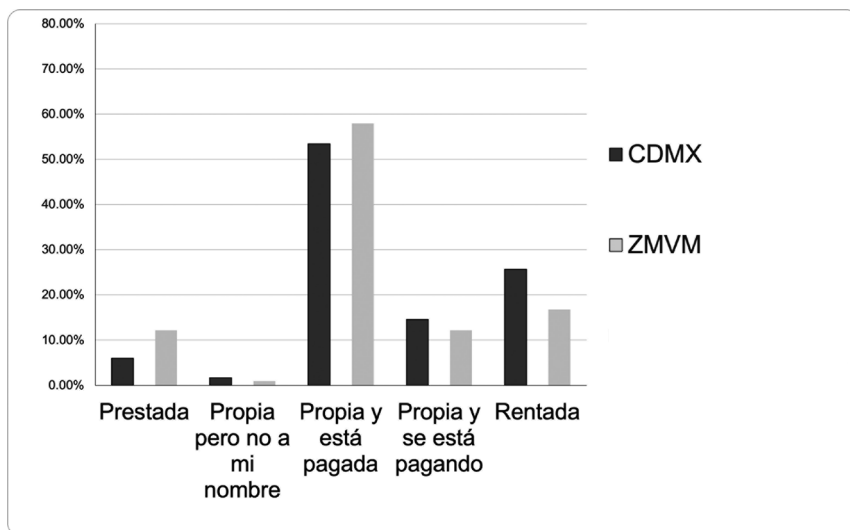
GRÁFICA 7
¿USTED VIVE EN? (EN PORCENTAJES)



Fuente: Cuestionario condiciones de habitabilidad en la vivienda durante el año de COVID-19, aplicado del 17 de marzo al 13 de mayo de 2021.

Las viviendas de las y los entrevistados en su mayoría son propias y pagadas. De las que son propias, uno de cada diez está pagando una hipoteca. No obstante, una cuarta parte de las personas entrevistadas dijo rentar su vivienda y un número muy pequeño declaró que su vivienda era prestada, lo que puede ocultar algún tipo de pago informal (gráfica 8). Lo fundamental, como se verá más adelante, es que el gobierno actuó para proteger a las familias del sector privado que tras perder su trabajo no podían pagar las cuotas del INFONAVIT, con la decisión de posponer estos compromisos. Sin embargo, no otorgó apoyos para impedir el no pago de los alquileres, como lo han hecho otros gobiernos del mundo, lo cual colocó a muchos inquilinos en una situación de mayor vulnerabilidad ante la pandemia, porque si bien no hubo desalojos legales porque el poder judicial no funcionó, en estos dos años seguramente hubo arreglos privados que se resolvieron con el abandono de la vivienda en renta por parte del inquilino (Azuela, Emanuelli y Murillo, 2022).

GRÁFICA 8
¿LA VIVIENDA DONDE USTED VIVE ES? (EN PORCENTAJES).



Fuente: Cuestionario condiciones de habitabilidad en la vivienda durante el año de COVID-19, aplicado del 17 de marzo al 13 de mayo 2021.

En la zona metropolitana de la Ciudad de México el patrón de tenencia y el tipo de viviendas es diferente, ocho de cada diez entrevistados dijo que vivían en una casa pagada o que se está pagando y sólo uno de cada diez dijo vivir en un departamento. Pero lo que más importa para los fines de este trabajo son las condiciones de habitabilidad. En este sentido, en la ZMCM poco más de tres de cada diez de los entrevistados declaró tener cocina, sala y comedor, y en una proporción similar de dos a cuatro cuartos y uno o dos baños. En cuanto al tamaño, tres de cada diez entrevistados dijo tener una vivienda de menos de setenta metros cuadrados y dos de cada diez entre setenta y cien metros cuadrados.

Asimismo, buscando las relaciones entre las condiciones de habitabilidad y salubridad, es importante considerar que del total de las personas que respondieron el cuestionario una cuarta parte declaró haber tenido COVID-19 y casi todas declararon que fueron atendidas en su casa, lo cual cuando fue posible implicó destinar un cuarto de la vivienda para aislarlas.

En otra pregunta indagamos si la pandemia obligó a modificar el uso del espacio en el interior de las viviendas y la mayoría de las respuestas fue afirmativa, tanto para quienes viven en las alcaldías de la Ciudad de México y como en los municipios del Estado de México. Entre las modificaciones, las más frecuentes fueron adaptar espacios para el estudio, el trabajo, otros usos o compra de mobiliario y ampliación de cobertura de internet. Es decir, el vínculo habitabilidad-salubridad debe ser analizado para ponderar su importancia y que sea considerado en el diseño de las políticas sociales urbanas.

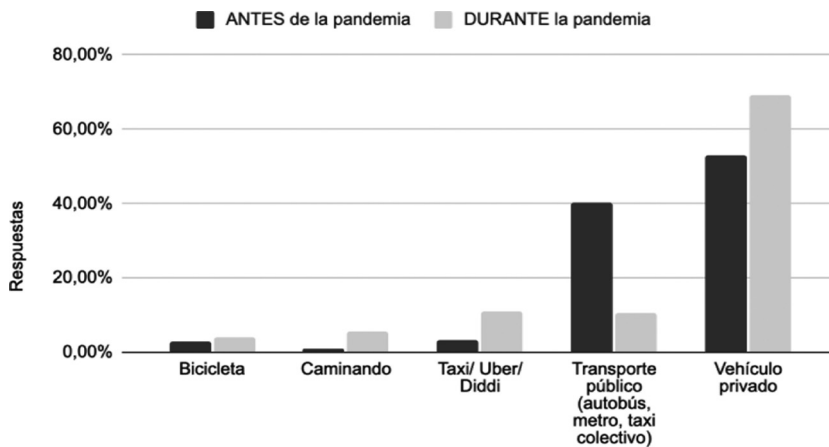
Como es sabido, el hacinamiento es uno de los principales factores para la propagación del virus y los datos censales indican que el índice de hacinamiento continúa siendo alto, aun cuando se ha mejorado en las últimas décadas, (Ziccardi, 2019b). Por ejemplo, en muchas casas de las colonias populares consolidadas de la periferia sus dueños han construido un cuarto más en la última década lo cual ha sido posible seguramente por el Programa de Mejoramiento de Viviendas del Gobierno de la Ciudad de México, pero lo hacen muchas veces para rentarlo de manera informal y poder incrementar así su bajo ingreso familiar y no para mejorar las condiciones de vida de la familia (Mier y Terán, 2015; Mier, Terán y Ziccardi, 2005).

Por lo tanto, pareciera que los datos censales 2020 no reflejan las reales condiciones de vida, dado que prevalecen precarias condiciones de habitabilidad para la mayoría de las familias de las clases populares.

c. Condiciones de movilidad urbana

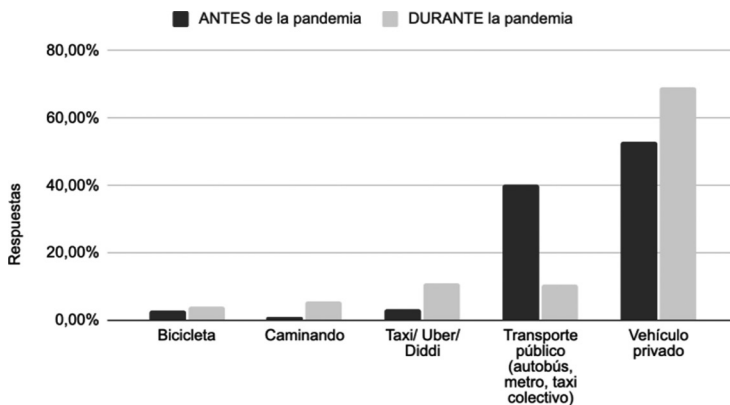
La localización de la vivienda también es muy importante para quienes deben salir a trabajar todos los días para obtener alguna remuneración, a pesar de vivir en pandemia. El uso de un transporte masivo de mala calidad propicia el contagio y la pandemia modificó las formas de movilidad, tanto entre las personas que viven en las alcaldías como en los municipios metropolitanos. La mayoría de las personas entrevistadas dijo que incrementó el uso del transporte privado, aunque en mayor medida lo hicieron quienes viven en la Ciudad de México, donde seguramente existe una mayor proporción de familias trabajadoras con un mejor nivel de ingreso. En menor medida se incrementó el uso del transporte no motorizado (la bicicleta) o inclusive caminar, pero sólo cuando no se realizan distancias tan largas (ONU-Hábitat, 2021). En contrapartida, disminuyó el uso del transporte público, el cual bajó su frecuencia como una medida destinada para desalentar la movilidad, principalmente durante la Jornada Nacional de Sana Distancia o en los momentos más álgidos del contagio del virus (SEMOVI, 2020) (gráficas 9 y 10).

GRÁFICA 9
¿QUÉ MEDIO DE TRANSPORTE UTILIZÓ? CIUDAD DE MÉXICO.



Fuente: Cuestionario condiciones de habitabilidad en la vivienda durante el año de COVID-19, del 17 de marzo al 13 de mayo 2021.

GRÁFICA 10
¿QUÉ MEDIO DE TRANSPORTE UTILIZÓ? MUNICIPIOS DE LA ZMCM.

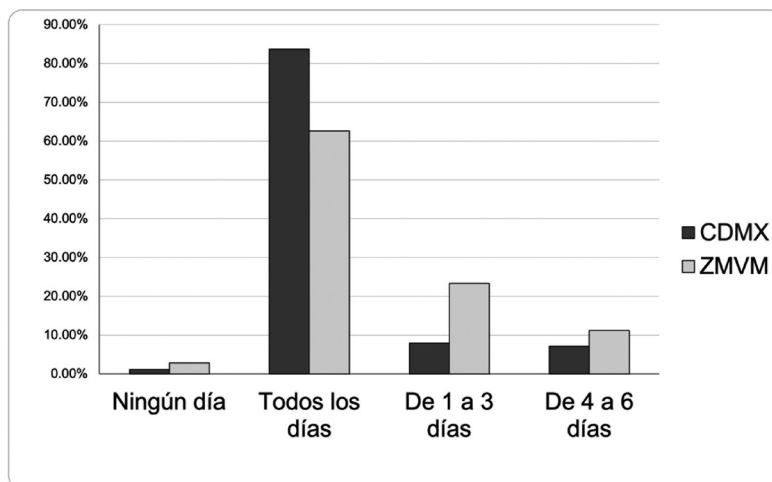


Fuente: Cuestionario condiciones de habitabilidad en la vivienda durante el año de COVID-19, del 17 de marzo al 13 de mayo 2021.

Pero la localización incide también en que existan condiciones diferenciadas para el desempeño en el trabajo y el estudio en línea, es decir, si se tiene o no la conectividad necesaria. El acceso a las redes no garantizado en los barrios pobres y periféricos incrementa la brecha educativa entre las y los niños y los adolescentes, de acuerdo con el lugar en el que habitan. Esto ha obligado al Programa Aprende en Casa a dejar de utilizar las redes y hacerlo a través de un medio de acceso más masivo como es la televisión.

El que las viviendas tengan agua potable entubada y drenaje son las principales condiciones de habitabilidad urbana que más inciden en la salubridad de la población. El no tener agua todos los días, en medio de una contingencia sanitaria que exige lavarse las manos frecuentemente para evitar la propagación del virus, indica que el incumplimiento de derechos urbanos básicos coloca a miles de familias en una situación de gran vulnerabilidad. En la Ciudad de México, ocho de cada diez personas entrevistadas dijo tener agua todos los días, mientras que en la zona metropolitana sólo seis de cada diez afirmó lo mismo, y un cuarto de ellas, que sólo tenía agua de uno a tres días. (gráfica 11).

GRÁFICA 11
¿CUÁNTOS DÍAS A LA SEMANA TIENE AGUA EN SU VIVIENDA?
(EN PORCENTAJES)



Fuente: Cuestionario condiciones de habitabilidad en la vivienda durante el año de COVID 19, del 17 de marzo al 13 de mayo de 2021.

LAS POLÍTICAS DE CONTENCIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN DE RESILIENCIA

Frente a esta realidad adversa se pusieron en marcha un conjunto de políticas de contención, en particular políticas sanitarias, económicas, sociales y urbanas. El gobierno de la Ciudad de México intentó con ello controlar los efectos más graves de la pandemia y garantizar que los grupos vulnerables de la población tuviesen garantizado el acceso a los bienes y servicios básicos.

Cuando se declaró la llamada Jornada Nacional de Sana Distancia el gobierno de la Ciudad de México, en articulación con el gobierno federal, y a través de la Secretaría de Gobierno, se creó un Programa de Seguimiento de Establecimientos Comerciales para cumplir con las medidas de bioseguridad. De acuerdo con el semáforo epidemiológico de la Secretaría de Salud se crearon equipamientos y se mejoró la capacidad hospitalaria para la atención a pacientes con COVID-19.

Para actuar en la gran Zona Metropolitana de la Ciudad de México, el gobierno de la Capital y del Estado de México crearon el Comité Metropolitano de Salud, cuya función fue coordinar acciones y realizar sesiones diarias para tomar decisiones. Su principal objetivo fue armonizar los planes en materia sanitaria, a fin de mejorar la capacidad de respuesta de los servicios de salud

Además, se creó una Coordinación Intermunicipal, de Alcaldías y Municipios del oriente (Iztapalapa, Nezahualcóyotl y Ecatepec), zona donde se registró el mayor número de casos con covid-19, a fin de realizar medidas conjuntas. Así, se instalaron módulos de orientación sanitaria en las zonas limítrofes para informar sobre las medidas y disposiciones relacionadas con el “aislamiento social”. Todas estas acciones fueron parte de las políticas sanitarias puestas en marcha para la contención de la pandemia creando condiciones de resiliencia sanitaria en la gran zona metropolitana de la Ciudad de México.

El principal programa de salud creado por la Ciudad de México fue el Programa de Atención Prioritaria que se implementó en coordinación con las 16 alcaldías, primero abarcó 158 colonias, donde se concentraba el 40% de los

casos, y luego se extendió a 200 colonias. Sus principales objetivos fueron la vigilancia epidemiológica casa por casa para ofrecer asesoría, revisión médica, realización de pruebas, apoyar la canalización temprana de casos, instalación de quioscos de salud para asesoría médica y campañas de información y perifoneo en las colonias para difundir medidas de prevención e invitar a la población a quedarse en casa. El mayor número de colonias consideradas de atención prioritaria se localizan en Iztapalapa, Tláhuac, Cuauhtémoc y Gustavo A. Madero, alcaldías en las cuales se registraron los más altos niveles de contagio (Tabla 4).

TABLA 4
NÚMERO DE COLONIAS DE ATENCIÓN PRIORITARIA
COVID, SEGÚN ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO 2021.

Alcaldía	Nº de colonias	Alcaldía	Nº de colonias
Álvaro Obregón	24	Iztapalapa	23
Azcapotzalco	4	Magdalena Contreras	7
Benito Juárez	8	Miguel Hidalgo	7
Coyoacán	16	Milpa Alta	5
Cuauhtémoc	27	Tláhuac	22
Cuajimalpa de Morelos	1	Tlalpan	15
Gustavo A. Madero	14	Venustiano Carranza	7
Iztacalco	6	Xochimilco	14

Fuente: Portal de datos abiertos, Gobierno de la Ciudad de México, actualización 8 de marzo de 2022. <https://datos.cdmx.gob.mx/dataset/colonias-de-atencion-prioritaria-covid-kioscos>

Ante el incremento de la violencia de género generado por la mayor convivencia obligada, el Instituto Nacional para las Mujeres habilitó refugios de acogida para que las mujeres y sus hijos fuesen protegidas y los Centros de Atención Psicosocial que existen en las 32 entidades y que atienden a las personas de manera virtual o presencial siguiendo protocolos de seguridad. También la campaña *no estás sola* continuó con el objetivo de comunicar a través de los medios de comunicación y las redes sociales dónde acudir en caso de ser víctima de diferentes formas de violencia.

A fin de atender las actividades de cuidado que se incrementaron para las mujeres durante la pandemia, se implementó el Programa de Cuidadores que permite brindar una atención adecuada a los mayores de 60 años y reconocer “al cuidado” como una actividad esencial que debe ser remunerada. También se implementaron campañas de difusión acerca de la distribución del trabajo entre las personas que habitan las viviendas.

La Secretaría de las Mujeres, en coordinación con el gobierno de las 16 alcaldías, realizó campañas de prevención de la violencia familiar y de género, para enfrentar el incremento de la violencia intrafamiliar y se habilitaron líneas telefónicas de LOCATEL donde se reciben las denuncias. También se mantuvieron abiertas las casas de acogida Las Lunas y junto con la Secretaría de Gobierno, se realizó la entrega de alimentos y apoyos económicos a mujeres en situación de vulnerabilidad y trabajadoras sexuales.

Con el presupuesto del Gobierno de la Ciudad de México se crearon programas de créditos a quienes lo requirieron por la emergencia y el Programa *Mi Beca para Empezar* que se otorga a las familias que tienen entre sus miembros estudiantes en la escuela primaria.

Según se informa en el Programa de Reactivación Económica del Gobierno de la Ciudad de México, 2020-2021, se realizó una importante inversión en infraestructura educativa, salud, movilidad, servicios urbanos y áreas verdes que ascendió a 27 mil millones de pesos. Asimismo, 75 mil millones de pesos se destinaron a proyectos con inversión privada con el objetivo de crear 300 mil empleos directos. En el Plan de Reactivación Económica y Bienestar se contemplaron acciones de protección social para adultos mayores, niñas, niños, adolescentes, jóvenes y mujeres, seis de las cuales se realizaron con apoyo del gobierno federal por un total de 19.905 millones de pesos y cinco directamente financiadas por el gobierno de la Ciudad de México con recursos propios.

La Secretaría de Finanzas informó que a fin de enfrentar la crisis económica generada por el cierre de empresas se otorgaron apoyos económicos y de bienestar social, durante los dos años de la pandemia, que implicaron una inversión de 40 mil millones de pesos, 55.5 % de los cuales provinieron de apoyos del gobierno federal y los restantes de recursos propios del gobierno

de la Ciudad de México. También con el apoyo del gobierno federal se otorgaron créditos a taxistas, meseros y tianguistas. Esta acción se inserta en el Programa de Créditos a la Palabra y el objetivo fue beneficiar a 100 mil trabajadores informales con un apoyo de 25,000 pesos bimestrales. También se otorgaron créditos a micro-negocios del IMSS y a microempresarios que se encuentran al día con sus obligaciones fiscales para que mantuvieran su plantilla laboral.

Otro de los programas más importantes fue el denominado Mercomuna que consiste en el otorgamiento de vales para canjearlos por comida en los pequeños negocios de las colonias, barrios o pueblos, el cual se inició en la Alcaldía Iztapalapa y luego se extendió a las demás alcaldías.

La Secretaría de Bienestar e Inclusión Social promovió la creación de redes de apoyo para adultos mayores que no pueden salir de sus casas, manteniendo el funcionamiento de los comedores sociales bajo la modalidad de comida para llevar y también puestos móviles ubicados principalmente en los hospitales. Esta secretaría ha brindado espacios de acogida, entrega kits sanitarios, apoyo en la realización de pruebas y tiene a su cargo garantizar la vacunación a todas las personas en situación de calle. También se realizaron acciones destinadas a atender a las personas sin casa, ofreciendo albergues y atención a su salud y a su alimentación. Las investigaciones realizadas indican que contrariamente a lo previsto, en esta población no se registraron elevados números de contagios o fallecimientos (Ruiz Coronel, 2020).

La Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Residentes difundió información en las lenguas originarias sobre la oferta institucional, principalmente sobre las medidas y cuidados para evitar el contagio del SARS-COV-2 (COVID-19). A partir de que se declaró la Jornada de Sana Distancia y a fin de evitar los contagios, se decidió cerrar los centros Pilares ubicados en zonas de vulnerabilidad social y que cumplen con una función fundamental que es la educación extra-aulas. En estos centros las personas pueden culminar y avanzar en sus estudios en todos los niveles, el objetivo de las becas es apoyar a los estudiantes beneficiarios para el logro y culminación de sus estudios. También se capacita para el trabajo y principalmente se enfoca a mujeres. También se continuó otorgando la beca Leona Vicario dirigida a niños y

adolescentes, entre los 0 y 17 años, apoyo escolar para la manutención y mi “beca para empezar” para garantizar la alimentación básica de niñas y niños de instituciones públicas en condiciones de vulnerabilidad (Meneses, 2020).

Pero el gobierno de la Ciudad de México, a diferencia de lo realizado en otros momentos en los que la ciudad enfrentó un hecho natural o físico movilizandole la solidaridad acción ciudadana, decidió aplicar una política de contención. Esto hizo que no se ensayaran políticas públicas que habilitasen la acción a las organizaciones sociales como interlocutoras y corresponsables de las decisiones gubernamentales, como se realizó en otros países o en la Ciudad de México en otros momentos de crisis como ocurrió, por ejemplo, durante los sismos de 1985 (Ziccardi, 1986; Villagrán 2021).

Sin embargo, la acción de la ciudadanía de la Ciudad de México fue muy intensa y socialmente relevante, desarrollando un amplio y valioso inventario de experiencias de solidaridad social, en diferentes zonas de la ciudad, orientadas a apoyar a las familias, grupos sociales y personas más necesitados. Se trató de una gran variedad de iniciativas para crear condiciones de resiliencia, tales como la entrega de alimentos al personal de salud, acciones de limpieza en hospitales de la ciudad, alimentos a familias vulnerables, apoyo psicológico y recomendaciones para mantener una buena salud mental durante la cuarentena, entre muchas otras.

Algunos ejemplos de esta acción comunitaria fue la desarrollada por la organización “Nosotrxxs” destinada a atender a personas en condición de vulnerabilidad creando centros de acopio, de alimentos, ropa y artículos básicos, que inclusive los llevaban a domicilio en el caso de personas de alto riesgo. Manos Amigues-Comedor comunitario destinado a atender a las trabajadoras sexuales de la comunidad LGBTTIQ de la Alcaldía Cuauhtémoc, espacio cultural que ofrece un servicio de comedor comunitario por un pago simbólico y que también realizó pruebas de detección COVID y entregas de ropa y elementos de bioseguridad. Casa Frida que atiende a personas de la comunidad LGBTTIQ que no cuenten con vivienda, un refugio que brindó albergue temporal a quienes a causa de la pandemia o motivos personales no contaban con un techo, este lugar durante la pandemia y la Jornada Nacional de Sana Distancia

funcionó como un lugar de acogida para estas personas que vivían en hoteles y fueron desalojados (Ziccardi y Figueroa, 2021).

Finalmente, en relación con mejorar las condiciones de habitabilidad y resiliencia urbana, el gobierno federal realizó un conjunto de acciones como parte del Programa de Mejoramiento Urbano y el Programa de Reconstrucción Nacional de SEDATU, que desde el mes de abril del 2020 apoyó el mejoramiento integral de barrios en el ámbito urbano y la regularización de las viviendas.

En la Ciudad de México, en algunos casos, se dio continuidad a programas de trabajo y obras programadas con anterioridad, pero en otros, como es el caso de los hospitales de Topilejo, Cuajimalpa, y demás centros de salud, las obras respondieron a la necesidad de fortalecer la infraestructura hospitalaria de primer nivel de la Ciudad de México. De igual forma, se decidió construir una planta potabilizadora, una importante obra de la infraestructura hidráulica en un momento en el que se requería mejorar el acceso al agua y las condiciones de higiene en la ciudad (Emanuelli, 2020).

Pero llama la atención que en materia de vivienda y mejoramiento urbano y que la Ciudad enfrentó una profunda crisis urbana, sólo se pusieron en marcha algunas pocas acciones como parte del Programa de Reactivación Económica. Se impulsó el Programa Producción de Vivienda Incluyente, Popular y de Trabajadores en la Ciudad de México, PREVIT de SEDUVI, que contempla cuatro modalidades de acciones urbana, cuyo enunciado expresa que el principal objetivo es crear empleos y que se compone de los siguientes:

1. Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente, se trata de 15 proyectos que tienen por objetivo construir 2,060 viviendas en sectores prioritarios 10 de ellos en el Centro Histórico.³

2. Vivienda para Trabajadores dirigida a trabajadores derechohabientes de los Organismos Nacionales de Vivienda, que establece que el precio final de venta de la vivienda no superará el monto máximo del crédito básico o tradicional. El objetivo es construir 151 viviendas.

³ Se prevé que esta acción generará 8,604 empleos directos y 10,260 indirectos durante aproximadamente tres años.

3. Vivienda Popular y Social, proyectos realizados a través de Servimet, utilizando la Norma de Ordenación 26, que persigue lograr mejores ubicaciones para la vivienda popular y social. Se trata de 49 proyectos que tienen por objetivo construir 6,143 viviendas.

4. A estas acciones se suma el Programa “Mejorando la Ciudad Nuestra Casa” que se inscribe en la estrategia de empleos temporales y otorga apoyos desde 3,000 hasta 15,000 pesos mensuales, para recuperar espacios públicos que están en condiciones de deterioro o no cuentan con un mantenimiento adecuado. En el mismo, se da prioridad a lugares donde los muros tienen graffiti, áreas verdes abandonadas, parques, bosques, camellones, estaciones del metro, plazas públicas, bajo puentes, escuelas, CETRAMS, entre otros, que necesiten limpieza. El Gobierno de la Ciudad de México ha destinado una inversión de 217.4 millones de pesos anuales pero no es un programa que reedite la experiencia y saberes de profesionistas que han participado entre 2007-2018 en el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, el cual estuvo dedicado a construir y/o mejorar espacios públicos, generando valiosos e inéditos procesos cuyos resultados lograron premios y reconocimientos internacionales por ser innovadoras experiencias de transformación urbana e innovación social (Ziccardi, 2012)

Un primer balance indica que estas acciones en materia habitacional son muy limitadas frente a las necesidades de vivienda que se registran en la Ciudad de México. En muchas otras ciudades del mundo la emergencia sanitaria es ya un detonador para incrementar la inversión en vivienda, repensar el modo de vida urbano y diseñar nuevas políticas urbanas. Es decir, la situación sanitaria generada por el virus ha llevado a producir y/o mejorar las viviendas, construir cuartos, crear mejores condiciones de ventilación, contribuir con conocimientos técnicos a rediseñar los espacios en el interior de las viviendas y en el entorno urbano inmediato (ONU-Hábitat, 2020). Curiosamente este tipo de acciones masivas se han realizado en los anteriores gobiernos de la Ciudad de México de la coalición de izquierda y, en cambio, no se activaron en esta coyuntura (Mier y Terán, 2015).

Los mayores recursos se asignaron a obras de infraestructura de movilidad lo cual es también de gran importancia dado que es necesario mejorar la calidad del transporte público, principalmente para movilizar la fuerza de trabajo que cotidianamente se desplaza desde el oriente de la ciudad al centro, que es donde se localizan las principales actividades económicas y de servicios de la ciudad.

CONSIDERACIONES FINALES

La pandemia ha tenido un impacto mundial, colapsó los sistemas de salud, provocó una crisis económica e incrementó la pobreza y la desigualdad. Pero, además, se produjeron profundos cambios en la vida cotidiana de quienes habitan en las ciudades.

La pandemia puso de manifiesto la necesidad de revisar profundamente las políticas económicas, sociales y urbanas ante la prioridad que adquirió la salud —física y mental— del conjunto de la población; puso al descubierto las necesidades de fortalecer el sistema educativo mejorando las instalaciones, los contenidos y procesos de enseñanza-aprendizaje para contrarrestar las limitaciones de la educación a distancia en un contexto de acceso desigual a las tecnologías de la información y de incremento de la deserción escolar. También mostró la necesidad de diseñar y aplicar un masivo y eficaz programa de mejoramiento de viviendas y construcción de nuevas habitaciones para los sectores populares con la finalidad de abatir los elevados índices de hacinamiento que existen en el país.

Sin embargo, aun cuando la pandemia ha cedido gracias a la masiva campaña de vacunación que se implementó en el país —y en especial en la gran región metropolitana de la ciudad de México— así como también como resultado de la política de contención y creación de resiliencia urbana, no hay indicios de que la pandemia sea un detonador para revisar el conjunto de las políticas económicas, sociales y urbanas adoptando una perspectiva de derechos y de incorporar a la salud de manera transversal para avanzar en la construcción de ciudades sostenibles y saludables.

BIBLIOGRAFÍA

- Angulo, Y., Santos, M. y Siqueiros, J. (2020). Las tecnologías de información y comunicación, herramientas para la cuarentena. *Revista Ciencia*, 71 (número especial Covid 19), 44-51. <https://www.amc.edu.mx/revista-ciencia/index.php/vol-71-numero-3-e/809-las-tecnologias-de-informacion-y-comunicacion-herramientas-para-la-cuarentena>
- Arner-Reyes, E. (2013). Resiliencia urbana: la adaptación a corto plazo para la recuperación a largo plazo después de las inundaciones en Canadá. *Ciencia en su PC*, (1), 52-65. Cuba: Centro de Información y Gestión Tecnológica de Santiago de Cuba Santiago de Cuba. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=181326400005>
- Aurrekoetxea, M. (2018). Deconstruyendo la resiliencia urbana. *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, 13 (Extra 1), 229-255. <https://doi.org/10.14198/OBETS2018.13.1.09>
- Azuela, A., Emanuelli, S. y Murillo, S. (2021). Informe de Resultados: Sondeo sobre la situación de las personas que residían en viviendas rentadas, hipotecadas o prestadas en la Ciudad de México antes y durante la pandemia. México: Instituto de Investigaciones Sociales (IIS-UNAM), Coalición Internacional para el Hábitat (HIC-AL). <https://hic-al.org/wp-content/uploads/2022/01/Reporte-Viviendas-Rentadas-Rev2-FINAL.pdf>
- Batthyány, K. (2020). Organización social del cuidado y crisis sanitaria en América Latina y el Caribe. *LASA Forum. Dossier: Reflexiones en torno al COVID 19*, 51 (3), 24-27. <https://forum.lasaweb.org/files/vol51-issue3/Dossier-COVID19-4.pdf>
- Batthyány, K. y Sánchez, A. (2020). Profundización de las brechas de desigualdad por razones de género: el impacto de la pandemia en los cuidados, el mercado de trabajo y la violencia en América Latina y el Caribe. *Astrolabio*, (25), 1-21. <https://doi.org/10.55441/1668.7515.n25.29284>
- Bringel, B. y Pleyers, G. (2020). *Políticas, movimientos sociales y futuros en disputa en tiempos de pandemia*. Buenos Aires: CLACSO. ISBN 978-987-722-646. http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/libro_detalle.php?id_libro=2224

- CEPAL (2020). *El desafío social en tiempos del COVID 19*. Naciones Unidas CEPAL. https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/informe_especial_3_ppt_COVID19_reporte_3.pdf
- CEPAL (2022). *Observatorio COVID 19 América Latina y el Caribe, Los impactos sociodemográficos de la pandemia COVID-19 en América Latina y el Caribe*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47922-impactos-sociodemograficos-la-pandemia-covid-19-america-latina-caribe>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social CONEVAL (2020). *La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-COV-2 (COVID 19) en México*. México: CONEVAL. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Politica_Social_COVID19.aspx
- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social (EVALÚA) (2015). *Índice de Desarrollo Social de la Ciudad de México (IDS-CDMX)*. México: EVALÚA.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social CONEVAL (2019). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, tercera edición*. México: CONEVAL. <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Metodologia-medicion-multidimensional-3er-edicion.pdf>
- Cordera, R. y Provencio, E. (2020) *Cambiar el rumbo: el desarrollo tras la pandemia*. México: Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED), UNAM. ISBN 978-607- 30-3591-0. <http://www.pued.unam.mx/opencms/publicaciones/42/cambiar.html>
- Cordera, R. y Ziccardi, A. (Coord.) (2022) *Las políticas sociales de México. Derechos constitucionales, arquitectura Institucional (2000-2018)*. México: ISS-UNAM; PUED-UNAM (en prensa).
- Departamento de Salud Pública de la Facultad de Medicina UNAM (2020). 35 municipios con mayor tasa de mortalidad por COVID19 en México. *Boletín sobre COVID 19. Salud Pública y Epidemiología*, 1 (4), 1. <https://dsp.facmed.unam.mx/wp-content/uploads/2022/03/COVID19-No.4-00-Boletin-completo.pdf>
- Dirección General de Epidemiología de la Secretaría de Salud SSA (2020). *Datos Abiertos-Bases Históricas*. Gobierno de México. Recuperado del 2

- de junio de 2022 de <https://www.gob.mx/salud/documentos/datos-abiertos-bases-historicas-direccion-general-de-epidemiologia>
- Emanuelli, S. (2020). *Resultados del sondeo sobre condiciones de la vivienda y acceso al agua en la Ciudad de México y Zona Metropolitana*. México: Coalición Internacional para el Hábitat (HIC-AL). <https://hic-al.org/wp-content/uploads/2020/08/Resultados-del-Sondeo-sobre-condiciones-de-vivienda-y-acceso-al-agua-en-la-CDMX-y-zona-metropolitana-28-de-julio-2020.pdf>.
- EVALÚA, Ciudad de México (2020). *Medición del Índice de Desarrollo Social, 2020*. México. <https://www.evalua.cdmx.gob.mx>.
- Falú, A. (2020). La vida de las mujeres en confinamiento en las ciudades fragmentadas. Un análisis feminista de los temas críticos. *Astrolabio*, (25), 22-45. <https://doi.org/10.55441/1668.7515.n25.29933>
- Fuentes, M. y Arellano, S. (2020) *Panorama social de México. Una mirada sobre el contexto social en el que nos golpea la crisis*. México: Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED), UNAM. ISBN 978-607-30-3746-4. <http://www.pued.unam.mx/opencms/publicaciones/41/panorama.html>
- Gobierno de México. Sitio oficial de datos COVID19. México. <https://datos.COVID19.conacyt.mx/>
- Gobierno de la Ciudad de México (2021). Sitio oficial del Programa de detección y aislamiento de casos en colonias de atención prioritaria (kioscos y centros de salud). <https://datos.cdmx.gob.mx/dataset/colonias-de-atencion-prioritaria-covid-kioscos>
- Gobierno de México (2021). *Política nacional rectora de vacunación contra el SARS-COV-2 para la prevención de la COVID 19 en México*. https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2021/01/PolVx_COVID_-11Ene2021.pdf
- Gobierno de la Ciudad de México (2021). *Plan de Reactivación Económica y Bienestar de la Ciudad de México: Juntos vamos a salir adelante*. <https://www.sedeco.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Secretaria/reactivacion-economica.pdf>

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI (2015). *Encuesta Intercensal 2015, principales resultados*. México: INEGI. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/intercensal/2015/doc/eic_2015_presentacion.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI (2020). *Censo de población y Vivienda*. <https://censo2020.mx/>
- Instituto Mexicano del Transporte (2020). *Impacto del COVID 19 en el transporte público*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/imt/articulos/impacto-del-COVID19-en-el-transporte-publico>
- Medina-Mora, M. (2021). COVID19 y los males del alma en *Revista Nexos*, (517), 40-41. <https://www.nexos.com.mx/?p=53596>
- Méndez, R. (2016). Del desarrollo a la resiliencia territorial: Claves locales para la reactivación. En A. Martínez Puche, X. Amat Montesinos, I. Sanchó Carnobell y D. Sanchiz Castaño. *Profesionales y Herramientas para el desarrollo local y sus sinergias territoriales. Evaluación y propuestas de futuro. IX Coloquio Nacional de Desarrollo Local del GTDL-AGE* (pp. 51-75). Alacant: Publicaciones de la Universitat D'Alacant . <http://hdl.handle.net/10045/59493>
- Merino, L., Valverde, K. y Ziccardi, A. (2020). Las desigualdades sociales de la Ciudad de México ante la pandemia del COVID19. *Revista Ciencia*, 71 (número especial “México en la encrucijada: la pandemia de COVID19”), 38-43. https://www.amc.edu.mx/revistaciencia/images/revista/71_3-e/PDF/04_71_E_1316_Desigualdades.pdf
- Mier y Terán, A. y Ziccardi, A. (2005). Pobreza y políticas de inclusión social en la Ciudad de México. En Herrle P. Herrle y W. Uwe-Jens. *Socially Inclusive Cities: Emerging Concepts And Practice* (51-71). Berlín: Transaction Publishers.
- Mier y Terán, A. (2015). El mejoramiento de la vivienda como política pública. Lecciones del programa de mejoramiento de vivienda del GDF, 1998-2006. En A. Ziccardi y A. González (Coord.). *Habitabilidad y política de vivienda* (pp. 443-455). México: PUEC-UNAM.
- ONU (1991). Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación general 4: “El derecho a una vivienda adecuada”* (Art. 11, párr. 1 del

- Pacto; 6° periodo de sesiones), ONU. Doc E/1992/23. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf>.
- PanAmerican Health Organization (2017). *Los determinantes sociales de la salud (Capítulo de Salud en las Américas)*. <https://www.paho.org/es/temas/determinantes-sociales-salud>.
- ONU-Hábitat (2016). *Guía de Resiliencia Urbana 2016*. ONU-Hábitat: Por un mejor futuro urbano. https://publicacionesonuhabitat.org/onuhabitat-mexico/Guia_de_Resiliencia_Urbana_2016.pdf.
- ONU-Hábitat (2018). *Ciudades resilientes*. ONU-Hábitat: Por un mejor futuro urbano. Recuperado el 28 de febrero de 2022. <https://onuhabitat.org.mx/index.php/ciudades-resilientes>
- ONU-Hábitat (2020), *Informe Anual*. <https://onuhabitat.org.mx/index.php/ONU-Habitat-reporte-anual-2020>
- ONU-Hábitat (2021). *La pandemia cambió la movilidad en las ciudades*. ONU, México. <https://coronavirus.onu.org.mx/andar-en-bicicleta-o-caminar-asi-cambio-COVID19-el-transporte-en-las-ciudades>
- Panamerican Health Organization (2017). Los determinantes sociales de la salud (Capítulo de Salud en las Américas). <https://www.paho.org/es/temas/determinantes-sociales-salud>.
- Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM (2020). *Estimaciones del PUED-UNAM, con base en la ENIGH 2016, 2018 y 2020* [Archivo Excel]. http://www.pued.unam.mx/export/sites/default/archivos/Investigaciones/1/Pobreza2016_202.xlsx
- Ramírez-Bermúdez, J. (2021) La Espiral de la pandemia y la salud mental. *Revista Nexos*, (517), 37-38. <https://nexos.com.mx/?p=53600>.
- Ramonet, I. (2020). “Coronavirus: la pandemia y el sistema-mundo”. *Le Monde Diplomatique*, 4 de mayo.
- Rea Ángeles, P., Montes de Oca, V. y Pérez, K. (2021) Políticas de cuidado con perspectiva de género. *Revista Mexicana de Sociología*, 83 (3), 547-580. <http://revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/60132>
- Ruiz, A. (2020). En la calle no hay cuarentena. Lecciones de la pandemia que visibilizó a las personas en situación de calle. *Las ciencias sociales y el coronavi-*

- rus. (pp. 163-183). Consejo Mexicano de Ciencias Sociales COMECOSO, <https://www.comecso.com/wp-content/uploads/2020/10/COVID-11-Ruiz.pdf>
- Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México SEMOVI (2020). Movilidad + COVID19 en la Ciudad de México: Evitar, Cambiar, Mejorar. <https://semovi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/movilidad-COVID19-en-la-cdmx.pdf>
- Tapia Uribe, M. (2020). Respuestas de los gobiernos locales a la pandemia por COVID19. *Notas de coyuntura del CRIM*, (42), 1-9. <http://doi.org/10.22201/crim.001r.2020.42>
- UN-Habitat (2021). *Cities and Pandemics: Towards a More Just, Green and Healthy Future*. UN-Habitat: For a better urban future. <https://unhabitat.org/cities-and-pandemics-towards-a-more-just-green-and-healthy-future-0>.
- Ziccardi, A. (1986). Política de vivienda para un espacio destruido. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. XLVIII, N° 2, 121-193.
- Ziccardi, A. (2008). Ciudades latinoamericanas: procesos de marginalidad y de exclusión social. En Cordera, R., Ramírez, P. y Ziccardi, A. (Comp.), *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*. México: Instituto de Investigaciones Sociales (IIS), UNAM, Editorial Siglo XXI.
- Ziccardi, A. (2012). Espacio público y participación ciudadana. El caso del Programa de Mejoramiento Barrial y Comunitario. *Gestión y Política Pública*, vol. 21, 187-226. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792012000300006&lng=es&tlng=es.
- Ziccardi, A. (2015) Como viven los mexicanos. Análisis regional de las condiciones de habitabilidad de la vivienda. IIS. UNAM. México. <https://ru.iis.sociales.unam.mx/handle/IIS/5200>
- Ziccardi, A. (2019a). Nuevas formas urbanas y el derecho a la ciudad. En Carrión F. y Dammert, M. (Coords.) *Derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina* (pp. 61-94). Lima: CLACSO; Flacso-Ecuador, IFEA.
- Ziccardi, A. (2019b). ¿Cómo hacer efectivo el derecho a la vivienda en la Ciudad de México? Un diagnóstico sobre las condiciones de habitabilidad de la vivienda. En J. Flores. *Inventario de la Ciudad de México: Presente y*

- Futuro de su Gente. Diez encuestas sobre la Ciudad de México.* Tomo I (pp. 121-173). México: IJ-UNAM, SECTEI, Gobierno de la Ciudad de México.
- Ziccardi, A. y Figueroa, D. (2021). Ciudad de México: condiciones habitacionales y distanciamiento social impuesto, COVID19. *Revista Mexicana de Sociología*, (número especial, marzo 2021: Efectos sociales por la pandemia de COVID19), 31-60. <http://revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/60068/53129>
- Ziccardi, A. (coord) (2021). *Habitabilidad, entorno urbano y distanciamiento social. Una investigación en ocho ciudades mexicanas durante COVID-19.* México: Colección Cartas desde una pandemia, Correo Certificado, Coordinación de Humanidades e Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. <http://ru.iis.sociales.unam.mx/handle/iis/5922>
- Ziccardi, A. y González, A. (2012) Pobreza, escasez de agua y salud en la Ciudad de México. En Rivero Serrano, (Coord.) *Los riesgos para la salud en la vida de una megametrópolis: memoria* (pp. 228-254). México: Facultad de Medicina, UNAM. <http://www.medicinaysalud.unam.mx/publica/rsvmi.pdf>.

Ahora se ve, ahora no se ve. La cuestión inquilinaria en la Ciudad de México

2

Antonio Azuela

Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

Maria Silvia Emanuelli

Coalición Internacional del Habitat-Amércia Latina

Sandra Murillo

Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

A la memoria de René Coulomb, 1944-2021

INTRODUCCIÓN

“Me despidieron durante la pandemia, al principio usé crédito de banco para pagar, luego ante la falta de oferta laboral que me permitiera seguir ahí o pagar el crédito me fue imposible y terminé por pedirle a mis padres me dejaran vivir con ellos.” (Adrián, 42 años)

“Debo varios meses de renta ya que lo que gana mi pareja no alcanza para ajustar lo de la renta, yo vendo en el tianguis, me quedé sin mercancía, tenemos muchas deudas.” (Katya, 52 años)

Estos son algunos de los testimonios que se registraron en *el Sondeo sobre la situación de las personas que residían en viviendas rentadas, hipotecadas o prestadas en la CDMX antes de la pandemia*, cuyos resultados aquí reportamos, y que fue realizado por la Coalición Internacional del Hábitat y el Instituto de Investigaciones Sociales en 2021. No creemos que esos testimonios sorprendan a nadie, porque fue una de las dimensiones globales de la pandemia el que muchas personas experimentarían dificultades para pagar su renta o su hipoteca. Lo que sí resulta llamativo es lo desigual que fue, de un país a otro, la reacción de los gobiernos frente al problema. En México esa reacción fue prácticamente nula, ya que no se ofreció ni apoyo económico ni protección jurídica alguna a quienes rentan su vivienda. En este capítulo nos proponemos aportar elementos para comprender el contexto en el que esto ocurrió, para el caso de la Ciudad de México.

No es la primera vez que la cuestión inquilinaria es olvidada o pasa a un segundo plano. La huelga inquilinaria iniciada por las mujeres de La Huaca, barrio obrero de Veracruz, que tuvo lugar hace justamente un siglo, fue uno de los movimientos sociales más potentes del México posrevolucionario y, de no ser por algunos trabajos académicos y algunas organizaciones sociales, habría caído en el olvido.¹ Un segundo olvido ocurrió después del sismo de 1985. A pesar de que el movimiento social más importante en ese entonces fue el de los/as inquilinos/as, que impidió su desplazamiento del centro y logró que se expropiaran más de cuatro mil predios en la zona central de la ciudad para un programa de renovación habitacional, lo que quedó en la memoria colectiva como saldo de ese episodio histórico no fue la categoría social del inquilino, sino una imagen de la “sociedad civil” que, como todos sabemos, se refiere a otra cosa (Leal, 2014). Ahora, el olvido de quienes rentan su vivienda toma una

¹ Taibo II se pregunta “¿Cómo es posible que la lucha inquilinaria del D.F. se haya sumido en el olvido?”. Y añade “¿por qué el partido comunista nunca reivindicó este movimiento? ¿es acaso tan profundo el desconocimiento de su historia partidaria que deja fuera de sus recuerdos colectivos un pedazo tan grande de gloria?” Taibo II (1981). Véase también De la Mora (2003), Méndez Rodríguez (2001), Durand (1989) y García Mundo (1976).

forma enteramente nueva, la de su total exclusión de la agenda pública de la pandemia.

Para combatir este olvido hay que comenzar por recordar la importancia del arrendamiento en el horizonte de la vivienda hoy en día: como se explica más adelante, más de una cuarta parte de las viviendas de la Ciudad de México son rentadas, aunque esa proporción sería mucho mayor si se pudiese cuantificar el arrendamiento informal que se oculta detrás de la categoría de viviendas “prestadas” en las fuentes oficiales. Sobre todo, destaca el hecho de que los sectores de menores ingresos dependen en gran medida de esa forma de acceso a la vivienda. Así, del primer decil de ingresos, 42% de las personas pagan una renta. En ese mismo decil, la proporción de los ingresos de los hogares que se destinan a la vivienda asciende al 47% (ENIGH, 2020), cuando el estándar internacionalmente aceptado indica que no deberían pagarse más de 30% del ingreso por ese concepto (ONU, 2018)².

Este trabajo consta de tres apartados. El primero da cuenta de las respuestas que se dieron en otras partes del mundo para proteger a quienes no podían pagar sus rentas. Enseguida se presentan los datos del *Sondeo*, para ilustrar algunas de las manifestaciones más críticas de la situación de la vivienda en renta durante la pandemia. El tercer apartado expone los rasgos más destacados del régimen inquilinario en México y examina el debate que se dio en torno a una iniciativa que pretendía mejorar el régimen inquilinario en el Código Civil y que ni siquiera llegó a discutirse formalmente por el Congreso. Finalmente, en las conclusiones argumentamos que, con todos estos elementos, es ineludible reconocer la cuestión inquilinaria como parte fundamental de las políticas sociales del mundo actual.

² Véase al respecto: Elementos de una vivienda adecuada, disponible en <https://onu-habitat.org.mx/index.php/elementos-de-una-vivienda-adecuada>

LA PROTECCIÓN A INQUILINOS/AS Y PERSONAS EN RIESGO DE DESALOJO EN DIVERSOS PAÍSES

Algunos meses después del inicio de la pandemia de SARS-COV-2 (COVID-19), resultó evidente que la crisis en la cual el mundo estaba sumergido, no podía leerse únicamente desde una óptica sanitaria ya que estaba teniendo efectos en todas las esferas de la vida.³ Pronto se puso también de manifiesto que las áreas más densamente pobladas⁴ estaban siendo las más duramente golpeadas tanto en términos sanitarios como sociales y económicos (González-Escalada Mena, 2021). Si bien las ciudades ocupan únicamente dos por ciento de la superficie del mundo, en ellas reside 56% de la población mundial, proporción que se incrementa en el caso de América Latina al ser hoy la región más urbanizada del planeta. Y es justamente en las ciudades donde, desde el inicio de la pandemia, se ha concentrado el 90% de los casos de COVID-19 (ONU, 2020b: 2) con un impacto especialmente devastador en la población más vulnerable desde el punto de vista socioeconómico. En las ciudades ubicadas en los países en vías de desarrollo, la mayoría de los hogares no cuentan con los elementos necesarios para contener la difusión del virus (espacios adecuados para aislarse, acceso continuo al agua y al saneamiento) y algunos estudios sobre la situación en América Latina han demostrado que es posible asociar el hacinamiento y la ausencia de otras condiciones que hacen que una vivienda sea adecuada, con el exceso de mortalidad por COVID (Cruz Castanheira, Monteiro a Silva, 2021).

Frente a esta situación, múltiples fueron las respuestas populares y colectivas que se desplegaron para enfrentar los principales problemas que la

³ Para algunos, estábamos ante un “hecho social total”, en el sentido de Marcel Mauss (2009), o sea ante un fenómeno que “convulsa el conjunto de las relaciones sociales, y conmociona a la totalidad de los actores, de las instituciones y de los valores” (Ramonet, 2020).

⁴ Aun así, al analizar cómo la pandemia ha impactado de diferente forma áreas urbanas con densidad similar, algunos autores han complejizado esta conclusión subrayando que la densidad no es el único factor a considerarse si no también la forma en la cual ha sido gestionada (González-Escalada Mena, 2021: 87).

emergencia estaba evidenciando.⁵ Varias voces se levantaron sugiriendo que la pandemia nos tenía que obligar a repensar la economía (Pisarello, 2020; Svampa 2020) y el bienestar del ser humano y la naturaleza, nuestra vida en el planeta y a cambiar drásticamente de rumbo.⁶ Por su lado, un número importante de países, ciudades y gobiernos locales⁷ de los distintos continentes implementaron diferentes políticas de urgencia en apoyo a su población, principalmente la más vulnerable, para mitigar los impactos.⁸ Algunas de ellas merecerían incluso continuar operando y ser profundizadas una vez superada la crisis, ya que han significado un robustecimiento de los derechos humanos.

La relatoría especial por el derecho a una vivienda adecuada de las Naciones Unidas por su parte, no tardó en sugerir a los gobiernos del globo asumir medidas específicas en materia de vivienda sosteniendo que “es la primera línea de defensa frente al COVID” y que, así como los gobiernos dependen de sus ciudadanos para impedir la propagación del nuevo coronavirus, también han de adoptar medidas urgentes para evitar que algunas personas se queden sin hogar y garantizar el acceso a una vivienda adecuada a quienes no la tienen.⁹ En abril del 2020, la entonces Relatora Leilani Farha publicó cinco notas

⁵ Un ejercicio de mapeo de estas respuestas se puede consultar en: <https://www.synergiesforsolidarity.org/>

⁶ Varias entrevistas sobre este tema pueden ser consultadas en: <https://www.hic-net.org/es/campana-vocesdelhabitat/>

⁷ Organizaciones como Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), por ejemplo, empezaron a compartir experiencias positivas en la gestión de la emergencia entre sus miembros. Para mayores informaciones se puede consultar: <https://www.uclg.org/es/temas/experiencia-de-aprendizaje-en-vivo-beyondtheoutbreak>

⁸ Algunas de estas medidas fueron bastante innovadoras, sobre todo las que se alimentan de la idea de la “Ciudad de los 15 minutos”, y merecerían quedar funcionando una vez que la emergencia haya terminado. Nos referimos sobre todo a las que fueron presentadas recientemente por el ayuntamiento de París y están siendo tomadas como referencia por otras, estando enfocadas en optimizar las conexiones urbanas, reducir la desigualdad y frenar el impacto sobre el medio ambiente.

⁹ <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25727&LangID=S>

orientativas dirigidas a los Estados, planteando una serie de lineamientos dirigidos a la prohibición de desalojos, la protección de las personas que residen en asentamientos informales, las que se encuentran sin un hogar, las inquilinas o que pagan una hipoteca y la necesidad de proteger la vivienda frente a la financiarización con el fin de reconstruir un futuro mejor.¹⁰ El actual Relator Especial Balakrishnan Rajagopal, que asumió el cargo en mayo del 2020, volvió a urgir a los gobiernos de todo el mundo a detener los desalojos hasta que finalice la pandemia de COVID-19 por considerar que “perder el hogar durante esta pandemia podría significar perder la vida” e instó a seguir los lineamientos presentados por su antecesora.¹¹

Más de veinte, entre gobiernos nacionales, autoridades locales y judiciales de todo el mundo, emprendieron políticas proactivas en materia de vivienda. Aun cuando algunas fueron implementadas por muy pocos meses y sólo durante los periodos más álgidos de la crisis, esos esfuerzos demuestran que es posible tratar a la vivienda como un derecho y no como una mercancía. Las medidas más empleadas fueron, en orden de importancia: prohibiciones (o moratorias) a los desalojos;¹² bloqueo a las rescisiones o cancelaciones de los contratos y, en algunos casos, congelación de las rentas o aplazamiento de los pagos; y apoyos económicos para poder pagar las rentas o subsidios para los/as propietarios/as. Aun reconociendo su relevancia, que debería ser estudiada más a profundidad para conocer sus efectos prácticos como se ha hecho con algunas moratorias de los Estados Unidos (Jowers *et al.*, 2021), casi todas esas políticas, con exclusión de las implementadas en Brasil, beneficiaron úni-

¹⁰ Las cinco notas informativas se pueden consultar en: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/covid19RightToHousing.aspx>

¹¹ Ginebra, 18 de agosto del 2020, “Ban eviction during COVID pandemic, UN expert urges”, disponible en: <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26170&LangID=E>

¹² Breves moratorias de desalojos, no acompañadas por otras medidas más amplias como las implementadas por los países que vamos a analizar con mayor profundidad en las próximas páginas, fueron establecidas también en Chipre, Portugal, Nueva Zelanda, Abu Dhabi, Dubai y Sud África.

camente a las personas desalojadas judicialmente y/o las relaciones de tipo inquilinario amparadas por un contrato, dejando afuera las que quedan en el ámbito de la informalidad y los desalojos realizados por privados, situaciones que sobre todo en los países del sur del mundo, son de extrema frecuencia.

A través del decreto 320/2020,¹³ prorrogado por el decreto 766/2020¹⁴ desde marzo del 2020, Argentina suspendió la ejecución de las sentencias judiciales cuyo objeto fuera el desalojo de inmuebles por falta de pago del alquiler, hasta el 31 de enero del 2021, incluyendo a los ya ordenados que no se hubieran llevado a cabo. Durante ese mismo periodo, se estableció la prórroga de los contratos de arrendamiento que vencían y la congelación de las rentas.¹⁵ Si bien no fuera consecuencia directa de la pandemia por venirse discutiendo desde hace algunos años, en julio el 2020 Argentina aprobó además una nueva ley de alquileres.¹⁶

Alemania prohibió, hasta junio del 2020, la cancelación de contratos de alquiler en caso de que el arrendatario estuviera imposibilitado al pago total o parcial de la renta a causa de la pandemia (siempre y cuando el incumplimiento estuviese justificado por imposibilidad derivada de la pandemia) y una

¹³ <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-320-2020-335939>

¹⁴ <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/235338/20200925>

¹⁵ La reglamentación especificó que el congelamiento no era aplicable en el caso de que el alquiler sirviera para cubrir las necesidades básicas del arrendador y su familia, lo que debía acreditarse y estableció que la diferencia debería abonarse en al menos 3 cuotas y como máximo 6 mensuales, iguales y consecutivas. Además, a las deudas por falta de pago podrán aplicarse intereses compensatorios que no podrían exceder la tasa de interés para plazos fijos en pesos a 30 días que paga el Banco de la Nación Argentina.

¹⁶ La ley extiende el plazo mínimo del contrato de alquiler de dos a tres años, impone aumentos anuales a partir de un índice mixto que el Banco Central debe publicar que como resultado del aumento generalizado de precios (IPC) y la variación promedio del salario formal (RIPTE), y amplía las garantías que el inquilino puede ofrecer al propietario. La legislación se puede consultar en: <https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil/leysimple/alquileres>

moratoria del pago de alquiler de vivienda y pequeños comercios, a liquidarse en los dos años siguientes.

El parlamento austriaco, por su lado, estableció la suspensión de desalojos hasta junio del 2020 y la imposibilidad de rescindir o cancelar un contrato de arrendamiento residencial por parte del propietario por mora total o parcial del arrendatario cuya capacidad económica hubiera sido afectada por la pandemia, hasta el 30 de junio del 2022.¹⁷

En Brasil, además de una serie de previsiones estatales, en junio del 2020 fue promulgada la Ley 14.010/2020, que establecía la suspensión de los desalojos inquilinarios hasta octubre del 2020. Aunado a ello, gracias a una fuerte presión de los movimientos urbanos articulados en la “Campana desalojos 0”, después de un año y medio de haber sido propuesta,¹⁸ vio también la luz la Ley n° 14.216/2021 promulgada en octubre del 2021. Esta legislación federal prevé la suspensión de medidas judiciales, extrajudiciales o administrativas que resulten en el desalojo colectivo de ocupantes o en el desalojo forzoso de un inmueble privado o público urbano que sirva como vivienda y en desalojos derivados de la falta de pago en casos de alquileres no muy onerosos,¹⁹ hasta el 31 de diciembre del 2021. Pero, además, existe una decisión de junio del 2021 relacionada con una solicitud de medida cautelar al Supremo Tribunal Federal que establece una moratoria hasta el 31 de marzo del 2022 de los desalojos por ocupaciones colectivas o desalojos inquilinarios, de personas vulnerables, realizados en áreas urbanas o rurales.²⁰ Por la presión ejercida por parte de

¹⁷ Para mayor información se puede consultar: <https://www.bindergrösswang.at/en/law-blog/newsletter/2020/rent-in-times-of-crisis-changes-due-to-the-4th-covid-19-act>

¹⁸ El retraso con el cual fue aprobada esta legislación de emergencia se debe en buena medida al veto que recibió por parte del presidente de la República que tuvo que ser revertido por el Congreso Federal.

¹⁹ La legislación ampara únicamente los alquileres de seicientos reales (unos 120 dólares), en caso de inmuebles residenciales y mil y doscientos reales en caso de inmuebles no residenciales.

²⁰ La legislación se puede consultar en: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.216-de-7-de-outubro-de-2021-351591984> Para profundizar se puede consul-

diferentes movimientos sociales, la medida fue extendida finalmente hasta finales del 2022.

En Canadá, al ser la cuestión inquilinaria de jurisdicción provincial, el gobierno nacional decidió hacer su parte a través del plan de respuesta económica del 2020, que previó medidas de apoyo para pago de renta. Por otro lado, varias provincias establecieron moratorias contra los desalojos.²¹

En Colombia, mediante el Decreto 579²² hasta el 30 de junio del 2020 se suspendieron las órdenes o ejecuciones de cualquier acción de desalojo; el aplazamiento del ajuste anual de los alquileres de inmuebles con fines habitacionales o comerciales y la prórroga de los contratos de alquiler que caducaran antes de esta fecha.

En España, en un inicio, el gobierno aprobó la expedición de “microcréditos” para que las personas afectadas en sus ingresos pudiesen pagar su alquiler, además de la posibilidad de solicitar un aplazamiento del pago de un contrato de arrendamiento de vivienda habitual, al acreditar el arrendatario su situación de vulnerabilidad y únicamente si el casero es una instancia pública o un gran tenedor de viviendas alquiladas (es decir, que sea titular de más de diez inmuebles urbanos o una superficie construida de más de 1,500 m²), una empresa o un fondo de inversión. El 22 de diciembre del 2020, a través del Decreto 37/2020,²³ previó, además, la suspensión de desalojos por falta de pago o terminación del contrato de personas sin alternativa habitacional por

tar: <https://www.campanhadespejozero.org/aprovada-a-lei-federal> y Tavolari, B. (2022), Nota Técnica: Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n.828 - Atualização 31 de janeiro de 2022. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/358266390_Nota_Tecnica_Acao_de_Descumprimento_de_Preceito_Fundamental_n828_-_Atualizacao_31_de_janeiro_de_2022

²¹ <https://www.cmhc-schl.gc.ca/en/consumers/renting-a-home/covid-19-eviction-bans-and-suspensions-to-support-renters>

²² https://coronaviruscolombia.gov.co/Covid19/docs/decretos/minhacienda/245_DECRETO_579_2020.pdf

²³ <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/12/22/37>

vulnerabilidad económica²⁴ –independientemente de si esa condición haya sido o no provocada por el COVID-19– hasta el 30 de septiembre del 2022.

El congreso de Estados Unidos, en marzo del 2020, emitió el *Cares Act* que estableció la suspensión de los desalojos hasta junio del mismo año para aquellas personas que habitan en propiedades federales o financiadas por agencias estatales como la Administración Federal de Vivienda o que tienen hipotecas respaldadas por el gobierno, lo que habría significado una protección del 28% de los inquilinos en todo el país.²⁵ La moratoria se extendió posteriormente hasta julio del 2021 y fue nuevamente implementada de forma más limitada hasta octubre de ese mismo año. El gobierno federal previó también una ayuda para alquileres de 46 millones de dólares americanos, disponible para todos los estados hasta mediados del 2021. Además, cada Estado emitió sus propias medidas de apoyo a personas que alquilan una vivienda.²⁶

En Francia, la moratoria de desalojos inquilinarios anual, que rige durante todos los inviernos y está dirigida a prohibirlos, a menos que se asegure el realojo de las personas, durante el 2020 y 2021 fue extendida hasta el verano.²⁷ Además, los fondos de solidaridad para la vivienda, gestionados por

²⁴ Lo supuestos de la vulnerabilidad económica pueden consultarse en: <https://www.sanidad.gob.es/ssi/covid19/deshucios/home.htm>

²⁵ <https://www.urban.org/urban-wire/cares-act-eviction-moratorium-covers-all-federally-financed-rentals-thats-one-four-us-rental-units>

²⁶ El Eviction Lab de la Universidad de Princeton estableció una metodología para analizar cada una de las políticas estatales de apoyo a renta que se fueron implementando hasta junio del 2021 a partir de considerar 16 tipos de medidas concentradas en 5 categorías. El resultado fue que las protecciones para inquilinos han sido más significativas en el noreste, noroeste y oeste, y más débiles en las áreas más rurales del sur, las llanuras del norte y los estados montañosos. <https://evictionlab.org/covid-policy-scorecard/#scorecard-resources>

²⁷ https://www.lemonde.fr/societe/article/2021/02/02/la-treve-hivernale-des-expulsions-prolongee-jusqu-au-1er-juin-en-raison-de-la-pandemie-de-covid-19_6068428_3224.html

los gobiernos locales, han previsto apoyos específicos para las personas que no pueden pagar la renta a causa de la pandemia.²⁸

En India, el Gobierno central ordenó a los propietarios de viviendas que alojan a trabajadores, que no exigieran el pago del alquiler durante un mes. Además, algunos gobiernos estatales prohibieron los desalojos por el impago de alquileres o atrasos, y varios tribunales superiores estatales ordenaron también a las autoridades no desalojar a las personas ni demoler las viviendas durante el confinamiento.²⁹

En Italia, el gobierno estableció, a través del decreto n. 18 de marzo del 2020,³⁰ la suspensión en la ejecución de los procedimientos de desalojo de inmuebles de usos comerciales y habitacionales por falta de pago o término de contrato, en un primer momento hasta el 1 septiembre del 2020 para luego prorrogar y ajustar la medida hasta el 31 de diciembre del 2021.³¹ A través de una legislación específica, además, se estableció la conformación de un fondo destinado a apoyar a inquilinos morosos que enfrentaron circunstancias especiales como la de haber perdido el trabajo o haber visto reducido su horario e ingreso por pandemia.

En Luxemburgo se incrementaron los apoyos económicos para el pago de la renta de los cuales desde 2016 pueden beneficiarse los hogares de bajos

²⁸ <https://www.ecologie.gouv.fr/covid-19-des-dispositifs-repondre-au-risque-loyers-impayes>

²⁹ Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Sr. Balakrishnan Rajagopal, La COVID-19 y el derecho a una vivienda adecuada: impactos y medidas futuras, A/75/148, 27 de julio del 2020, párrafo 15, disponible en: <https://www.undocs.org/es/A/75/148> Aun considerando esas medidas, diferentes denuncias plantearon que durante la pandemia por lo menos 250,000 personas habría sido desalojadas en este país. Sobre el tema se puede consultar: https://www.hlrn.org.in/documents/Press_Release_Forced_Evictions_2020_21.pdf

³⁰ <https://www.leggioggi.it/wp-content/uploads/2020/03/Dl-del-17032020-18-covid-19-TER.pdf>

³¹ <https://edizioni.simone.it/2021/12/09/codiv-sfratti/>

ingresos y estableció una breve suspensión de los desalojos durante el mismo periodo previsto para la suspensión de plazos en materia jurisdiccional³² y la prohibición del aumento de la renta de vivienda residencial hasta el 30 de junio del 2021.³³

En Malasia, el 27 de marzo del 2020 se anunció un paquete de estímulos que incluía exenciones de seis meses del pago de alquileres de viviendas públicas.³⁴

En el Reino Unido, el gobierno emitió la ley conocida como *Coronavirus Act 2020*, que fue actualizada en el 2021,³⁵ estableciendo que hasta el 31 de marzo del 2021 el propietario tenía que avisar al inquilino de espacios habitacionales o comerciales, de su intención de desalojarlo por falta de pago con tres meses de anticipación sobre la fecha, lo que modificó la legislación vigente, que no prevé esa notificación anticipada.

En Venezuela, el Decreto N° 4.577 de abril del 2020 suspendió por seis meses el pago de las rentas de inmuebles de uso comercial y aquellos usados para vivienda principal, así como los desalojos por falta de pago.³⁶

Con todos esos antecedentes, es muy llamativo que en México no se hayan adoptado medidas específicas en la materia ni a nivel federal ni estatal. En la Ciudad de México se llegó a un acuerdo para hacer descuentos en las rentas de locales comerciales en el Centro Histórico.³⁷ En cambio, para la vivienda sólo

³² https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2020/03-mars/27-covid19-aides-logement.html

³³ <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2021/284/made>

³⁴ Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Sr. Balakrishnan Rajagopal, La COVID-19 y el derecho a una vivienda adecuada: impactos y medidas futuras, A/75/148, 27 de julio del 2020, párrafo 15, disponible en: <https://www.undocs.org/es/A/75/148>

³⁵ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2020/7/contents/enacted>

³⁶ <https://www.bdo.com.ve/es-ve/publicaciones/boletines-informativos/decreto-nro-4577-suspension-pago-canonos-de-arrendamiento-de-inmuebles>

³⁷ <https://www.elfinanciero.com.mx/cdmx/ampi-llega-a-acuerdo-con-locatarios-sobre-rentas-en-centro-historico-hara-descuentos-de-hasta-30/>

el Congreso de Baja California, en marzo de 2020, aprobó la suspensión de pagos de arrendamiento tanto en viviendas como en establecimientos durante dos meses, modificando un transitorio al artículo 1986 del Código Civil para prever que la ausencia de pago de rentas para locales comerciales y vivienda no se considerara incumplimiento.³⁸ En ese contexto, es difícil explicar la ausencia de respuesta del estado frente al problema ¿acaso en México la crisis no estaba afectando a quienes rentan su vivienda? Esa y otras preguntas condujeron a la realización del sondeo cuyos resultados se exponen a continuación.

UN SONDEO SOBRE LA SITUACIÓN DE LAS PERSONAS EN VIVIENDAS RENTADAS, HIPOTECADAS O PRESTADAS EN LA CIUDAD DE MÉXICO

A la crisis sanitaria que obligó a imponer medidas de distanciamiento social para prevenir la propagación de COVID-19, se sumó la crisis económica asociada a un aumento del desempleo, disminución de los ingresos familiares y un incremento de la población en situación de pobreza.³⁹

El impacto afectó principalmente a los trabajadores del sector terciario, a las personas ocupadas en los micronegocios, a los trabajadores informales y a las personas subocupadas.⁴⁰ En la CDMX, el principal sector de la actividad

³⁸ <https://aristeguinoticias.com/2603/mexico/suspenderan-pago-de-rentas-en-vivienda-y-locales-comerciales-en-baja-california-por-coronavirus/>

³⁹ De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (2021), entre 2018 y 2020 el porcentaje de la población en situación de pobreza aumentó de 41.9% a 43.9%. En términos del número de personas en esta situación, esto significa un aumento de 51.9 a 55.7 millones de personas.

⁴⁰ Los efectos de la crisis en la actividad económica se evidenciaron plenamente en el segundo y tercer trimestres de 2020. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2020 y 2021) los cambios en la ocupación en el tercer trimestre de 2020 respecto al mismo trimestre en 2019 se ven reflejados en una disminución de la Población Económicamente Activa (que pasó de 57.3 millones a 53.8 millones), la población ocupada disminuyó en 4.2 millones.

económica es justamente el terciario ya que cerca de 90% de las actividades económicas en la capital son servicios.

La crisis provocada por la pandemia requirió enfrentar diversos retos para garantizar el bienestar de muchas familias que vieron afectados sus ingresos, por la pérdida del empleo o por afectaciones en su salud.

Vivienda en renta, hipotecada o prestada en la CDMX: datos de contexto

La información proveniente de censos y encuestas oficiales levantadas por el INEGI nos permitió tener una imagen sobre la tenencia de la vivienda en la Ciudad de México, que sirvió como marco de referencia para el *Sondeo sobre la situación de las personas que residían en viviendas rentadas, hipotecadas o prestadas en la CDMX antes y durante la pandemia*. El sondeo tuvo como propósito indagar sobre las dificultades que pudieron haber enfrentado los hogares para cubrir pagos relacionados con la vivienda en la CDMX considerando dos momentos: antes de marzo de 2020 (prepandemia) y la fecha en que los participantes respondieron el cuestionario durante la pandemia (10 de marzo a 31 de mayo de 2021).⁴¹

Comencemos por señalar la importancia que ha tenido la vivienda en renta en la Ciudad de México en los últimos 20 años.⁴² La proporción que

⁴¹ El Sondeo tiene como antecedente un ejercicio previo de recopilación de información respecto al tema, efectuado en mayo de 2020 y realizado por la Oficina para América Latina de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC-AL), junto con 06600 Plataforma Vecinal y Observatorio de la Colonia Juárez y el Movimiento Urbano Popular. Los resultados, pueden conocerse en la publicación titulada Resultados del sondeo sobre condiciones de vivienda y acceso al agua en la CDMX y su zona metropolitana disponible en: <https://hic-al.org/wp-content/uploads/2020/08/Resultados-del-Sondeo-sobre-condiciones-de-vivienda-y-acceso-al-agua-en-la-CDMX-y-zona-metropolitana-28-de-julio-2020.pdf>.

⁴² Para este recuento se revisó información de los Censos de Población y Vivienda 2000, 2010 y 2020, la Encuesta Intercensal 2015, y la Encuesta Nacional de Ingreso y

representa la vivienda rentada cobró mayor importancia pasando del 20% en 2000 a cerca de 25% en 2020 (Cuadro 1). El peso porcentual que tiene la vivienda rentada en la distribución de la tenencia en la capital del país es mayor al que tiene a nivel nacional. Es una opción de acceso a la vivienda muy importante ante la imposibilidad de poder adquirir una vivienda propia para un importante segmento de la población (por no contar con los recursos necesarios ni acceso a crédito), por conveniencia debido a la distancia al lugar de trabajo o estudio, o por otros motivos.

CUADRO 1
CDMX: TENENCIA DE LA VIVIENDA 2000, 2010, 2015 Y 2020.

Tenencia de la vivienda	Censos y Encuesta Intercensal			
	2000	2010	EIC 2015	2020
Alquilada	20.3	21.6	24.4	24.5
Prestada*	8.2	-	19.4	18.2
Propia	70.8	66.7	52.2	55.6
Otra situación	-	10.92	3.2	1.7
No especificado	0.6	0.8	0.8	0.02
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Número de viviendas	2,103,752	2,440,641	2,599,081	2,710,375

* Con respecto a esta opción, en 2000 se preguntó: “¿Está prestada, la ciudad, o en otra situación?”, en 2010 no se incluyó y en 2015 y 2020 se preguntó “¿Es de un familiar o les prestan la vivienda?”

Fuente: Elaborado con base en datos de los Censos de Población y Vivienda 2000, 2010 y 2020 y la Encuesta Intercensal 2015.

La pregunta sobre la tenencia de la vivienda en los Censos fue cambiando entre 2000, 2010 y 2020, y se mantuvo igual en la Encuesta Intercensal 2015 y el Censo 2020. La opción para responder sobre la vivienda prestada fue la que más cambios tuvo (véase nota al pie del Cuadro 1) y estas diferencias se ven reflejadas, tal como señala Sobrino (2021), en la disminución en la proporción

Gasto de los Hogares (nueva serie), rondas 2016, 2018 y 2020.

que representan las viviendas propias y aumento de las viviendas prestadas en 2015 y 2020. La opción de respuesta referida a la vivienda rentada, en cambio, es muy parecida y hace referencia a si la vivienda es rentada en el Censo 2000, y de este año en adelante, a si se paga renta.

Otra fuente de información valiosa sobre la vivienda en México es la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares, que a partir de la ronda 2016 (nueva serie) es representativa a nivel de entidad federativa.

Los datos que se presentan en el Cuadro 2 se refieren al tipo de tenencia de la vivienda y la proporción que representa la vivienda en renta, que fluctúa alrededor del 25% en 2016 y en 2018. Sin embargo, en 2020, la proporción que representa la vivienda rentada fue 21.6% (disminuyó cuatro puntos porcentuales respecto a 2018).⁴³ También disminuyó ligeramente la proporción de vivienda prestada, así como la de vivienda propia pero que se está pagando (hipoteca). En cambio, la participación de la vivienda propia aumentó en nueve puntos porcentuales.

CUADRO 2
CDMX: TIPO DE TENENCIA DE LA VIVIENDA 2016, 2018 Y 2020.

Tipo de tenencia de la vivienda	ENIGH		
	2016	2018	2020
Es rentada	24.7	25.5	21.6
Es prestada	17.6	18.3	14.5
Es propia pero la están pagando	6.4	6.1	3.5
Es propia	47.9	46.4	55.5
Está intestada o en litigio	2.1	2.9	3.0
Otra situación	1.4	0.8	1.9
Total	100.0	100.0	100.0
Número de viviendas	2,774,780	2,724,389	2,707,156

Fuente: elaborado con base en datos de la ENIGH 2020.

⁴³ De acuerdo con el INEGI (2020) la estimación correspondiente a esta proporción de acuerdo con su nivel de precisión está en el rango de Alta (Coeficiente de Variación en % en el rango 0 a 15).

Suponemos que estas diferencias pudieran ser un reflejo de los primeros efectos de la pandemia en el empleo y los ingresos, que se traducen en casos de personas que no pueden cubrir el pago de la renta o hipoteca o de personas que residían en una vivienda prestada a las que les pidieron dejar el lugar y regresan a vivir con familiares (casa propia). A diferencia del Censo de Población y Vivienda 2020 que fue levantado en el periodo comprendido entre el 2 y el 27 de marzo de 2020 (prepandemia e inicio de la pandemia), la ENIGH 2020 se levantó entre el 21 de agosto y el 28 de noviembre de 2020, durante la pandemia.

Con respecto al tipo de tenencia de la vivienda, en la ENIGH 2020 también se preguntó a quienes rentaban la vivienda “¿Cuál es el monto de la renta mensual?”. Exploramos esta información. El dato promedio del pago mensual de la renta asciende a 5,066 pesos mensuales.

En el Cuadro 3 se presenta información sobre el ingreso corriente trimestral por deciles de hogares (promedios), el porcentaje de hogares que rentan la vivienda y el monto de pago de la renta (promedios) para la CDMX en 2020.

CUADRO 3
 CDMX: INGRESO CORRIENTE, VIVIENDA RENTADA Y MONTO
 DEL PAGO DE RENTA POR DECILES DE HOGARES.

Deciles de hogares	Ingreso corriente (pesos)	Hogares en vivienda rentada	Monto del pago de renta mensual (pesos)	Proporción pago de renta respecto a los ingresos
	Promedio trimestral	Porcentaje	Promedio mensual	Porcentaje
I	15,133	42	2,378	47
II	23,752	23	2,837	36
III	30,255	25	3,014	30
IV	37,834	23	3,099	25
V	46,832	19	4,109	26
VI	56,073	17	5,323	28
VII	68,111	19	5,168	23
VIII	84,041	19	7,582	27
IX	110,370	13	9,892	27
X	201,923	15	16,313	24
Ciudad de México	67,367	21.5	5,066	23

Fuente: elaborado con base en datos de la ENIGH 2020.

Llama la atención la situación de los hogares ubicados en los dos primeros deciles, que son los que destinan los porcentajes más altos de gasto en forma de renta respecto a sus ingresos, tanto si se consideran los promedios como las medianas. El 42% de los hogares ubicados en el primer decil de ingreso rentaban la vivienda y destinaron 47% de sus ingresos al pago de la renta. En el caso de los hogares ubicados en el segundo decil, 23% rentaban la vivienda y destinaban 36% de sus ingresos a pagar el alquiler. En el caso de los hogares ubicados en el segundo decil, 23% rentaban la vivienda y destinaban 36% de sus ingresos si se consideran los promedios y, 29%, si son las medianas al pago de la renta.

Estos resultados contradicen al criterio que ya hemos señalado que establece que una vivienda no es considerada asequible si un hogar destina más del 30% de su ingreso a gastos asociados a la misma, ya que esto comprometería el acceso a otros derechos básicos.

Principales resultados del Sondeo en la CDMX

El cuestionario del Sondeo se aplicó en línea y tuvo una amplia difusión en redes, con el apoyo de la UNAM y de la Coalición Internacional para el Hábitat, Oficina para América Latina. Los resultados no se pueden generalizar y son representativos de los participantes que respondieron el cuestionario y que cumplían con las condiciones de ser mayores de 18 años y de que antes de marzo de 2020 (prepandemia) estuvieran residiendo en la Ciudad de México en una vivienda en renta, hipotecada o prestada.⁴⁴

De las y los 409 participantes en el Sondeo, 68% fueron mujeres y 32% hombres. En cuanto a la edad se refiere, 13% tenían 29 o menos años, 50% tenían entre 30 y 44 años y 37% tenían 45 años o más. Cerca de 25% habían concluido la secundaria o el bachillerato, 34% una licenciatura y 27% un posgrado.

Se contó con respuestas de personas residentes en las 16 alcaldías de la Ciudad de México. Las alcaldías con mayor número de participantes fueron: Benito Juárez, Coyoacán, Iztapalapa, Cuauhtémoc y Tlalpan.

De las y los participantes, poco más del 60% rentaban una vivienda, alrededor del 10% se encontraban pagando una hipoteca y 12% habitaban en una vivienda prestada al momento de responder el cuestionario.⁴⁵

⁴⁴ Las dos limitaciones para indagar al respecto fueron: primero, no se cuenta con un marco muestral de la población objetivo para el diseño de una muestra probabilística, esto es un registro de todas las personas que residen en viviendas rentadas, prestadas o hipotecadas, y segundo, las medidas de distanciamiento social no permitieron durante la pandemia poder recabar información aplicando cuestionarios de manera personal.

⁴⁵ Los participantes que señalaron que la vivienda donde residían estaba intestada o en

Dificultades para pagar la renta o hipoteca

A la pregunta sobre dificultades para pagar la renta o pagar la hipoteca de la vivienda, se recibieron 386 respuestas. De ellas, 212 (que representan 55% del total), señalan que las/los participantes sí tuvieron dificultades económicas para hacer los pagos, principalmente de la renta (194 casos) y 18 casos de la hipoteca.

La actitud que tuvo la/el arrendataria(o), con las/los participantes que tuvieron problemas para pagar la renta fue, en primer lugar, “otorgó un plazo para pagar la renta” (37.6%), seguido de “exigió el pago total y puntual de la renta” (30.9%). Ambas opciones suman casi 70% de las respuestas. “Exigió la desocupación de la vivienda si no se cubría la renta” ocupó el tercer lugar.

A la pregunta sobre el desalojo, 32 de las y los participantes dijeron que sí fueron desalojados. Prácticamente todos los desalojos fueron “por orden del propietario” y de éstos, una cuarta parte (ocho casos) fueron con violencia.

Las menciones más frecuentes acerca de las dificultades que enfrentaron son la pérdida del empleo, ingresos insuficientes, decesos y problemas de salud (algunas personas señalan haber tenido COVID-19). Entre los comentarios de los participantes que ilustran las dificultades que enfrentaron los hogares figuran:

- “Los sueldos se vieron reducidos debido a la pandemia, pero el monto de la renta no se modificó, al contrario, incrementó.” (Lupe, 39 años)
- “Falta de trabajo, el lugar donde trabajaba quebró.” (Juan, 25 años)
- “Los ingresos bajaron, pues somos comerciantes y no había ventas. Además, ahora somos más en casa.” (Alberto, 48 años)
- “Falta de pago regular en los salarios. Despido de mi hermano en su trabajo que le impidió pagar su parte de la renta y servicios.” (Diana, 34 años)
- “Me quedé sin trabajo y no encontré otras opciones de empleo durante casi seis meses. Agoté todos mis ahorros”. (Valeria, 41 años)

litigio, o se encontraba en otra situación, representaban cerca de 8%.

- *“Disminución de salario de los 4 integrantes e incapacidad por enfermedad” (Rita, 41 años)*
- *“Mi esposo falleció por COVID en febrero 2021. Se me juntaron los gastos y pedí prestado para cubrir en tiempo todo” (Luisa, 45 años)*

Participantes en el Sondeo que cambiaron de residencia

Otro dato interesante tiene que ver con el cambio de lugar de residencia. De los 409 participantes, 130 se cambiaron de residencia (32%); de éstos, 18% a otra vivienda en la CDMX y 14% a otra entidad del país.

En lo que se refiere a las razones del cambio de domicilio, la mayoría mencionó “Dificultades para pagar la renta” (62%), seguida de “Le pidieron la vivienda que le prestaban” (15%) o “Le pidieron la vivienda que rentaba” (5%). Presentamos algunas de las respuestas que emitieron los participantes al respecto:

- *“Quedarme sin trabajo por varios meses. Poca comida, sin gas ni refrigerador. Mis roomies se fueron y no había cómo completar la renta.” (Lina, 25 años)*
- *“El haberme quedado sin empleo y no tener ningún otro ingreso provocó que me endeudara por tal motivo no pude seguir pagando renta y me sacaron de la vivienda.” (David, 40 años)*

Entre las menciones que hicieron quienes cambiaron de residencia sobre la forma en que accedieron a la vivienda donde habitan actualmente, las referidas a la familia y amigos son muy frecuentes y representan 29% de las respuestas. El regreso a la casa de los padres, otros familiares o amigos fue una opción importante ante la necesidad de tener que cambiarse de vivienda, tal como reflejan los siguientes comentarios:

- *“Básicamente regresé a casa de mis papás porque el seguir pagando renta se sentía como un desperdicio de dinero. Actualmente realizo mis actividades en línea, y el lugar que rentaba no era tan apropiado para tener clases en línea o videollamadas, ya que los vecinos eran demasiado ruidosos y el lugar era muy pequeño.”* (Alejandra, 27 años)
- *“Me bajaron el sueldo a la mitad y mis padres no me cobran renta.”* (Luis, 30 años)

Antes de marzo de 2020, prácticamente en todas las viviendas se contaba con espacios destinados para cocina, baño y dormitorio y alrededor de 80% disponían de sala y comedor. Durante la pandemia, las respuestas de los participantes permiten señalar que hubo una disminución en las viviendas que contaban con los espacios para cocina o comedor. A la pregunta específica sobre el número de cuartos que se usaban/usan para dormir, sin contar pasillos ni baños disponibles en su vivienda, una cuarta parte de quienes se cambiaron de vivienda reportaron que el número de dormitorios en la vivienda disminuyó. Algunos de los comentarios al respecto fueron:

- *“Me afecta porque ahora tengo que convivir con mi familia “extendida” no tenemos tanto espacio.”* (Frida, 40 años)
- *“Me afecta porque está muy chiquito el lugar y también es caro.”* (Mary, 37 años)

Los cambios en la disponibilidad de servicios en la vivienda reflejan, en general, que tuvo lugar una disminución en el número de participantes que se benefician de los mismos con excepción de “energía eléctrica”. Los servicios a los que el acceso más se redujo durante la pandemia son “servicio de internet”, “sanitario exclusivo”, “recolección de basura” y “alumbrado público”. Lo anterior implica un retroceso en relación con la satisfacción del derecho a una vivienda adecuada de la población de la capital del país que podría haberse evitado o paliado con medidas específicas a partir de la pandemia.

Las propuestas para “mejorar la situación de los inquilinos” en el breve y largo plazo que emitieron los participantes en el Sondeo al responder una pregunta abierta, son numerosas y variadas. Presentamos algunas de éstas, que reflejan su sentir y su opinión, como corolario de esta breve síntesis de los resultados del ejercicio del Sondeo, que nos permitió acercarnos a las personas, conocer su realidad y necesidades en una situación de crisis inédita, que hizo evidentes las condiciones de vulnerabilidad que enfrentan muchos hogares en la CDMX:

- *“Reducción de rentas y programas de apoyo” (Elisa, 25 años)*
- *“Contratos legales y justos para ambas partes. Políticas públicas que se relacionen con el alquiler” (Lucía 27)*
- *“Considerar la situación económica por la que estamos pasando. Finalmente es difícil que alguien logre rentar con las características que se tenían antes de marzo de 2020. Hay muchas viviendas sin rentar en la zona.” (Romina, 60 años)*
- *“Me parece que el gobierno de la CDMX debería contar con un mecanismo oficial que permita asegurar a las y los inquilinos en situaciones como estas de crisis generalizada. También con una estrategia de comunicación adecuada para que conozcamos nuestros derechos.” (Claudia, 35 años)*

LA PANDEMIA, NUEVO ESCENARIO DE UN VIEJO DEBATE

Revisemos ahora el debate sobre la vivienda en renta que tuvo lugar en México en el contexto de la pandemia. Para ello conviene recordar los rasgos más destacados de nuestro régimen inquilinario, así como la forma en que se ha discutido en el espacio público. Por más de un siglo, ha predominado en ese régimen la ideología de la autonomía de la voluntad, que supone igualdad entre las partes, aunque eso no corresponda a la desigual-

dad estructural que impera en gran parte de las relaciones inquilinarias.⁴⁶ Si bien ese régimen ha sido objeto de intervenciones esporádicas, como las leyes inquilinarias en los años veinte y la congelación de rentas en los cuarentas, ellas no han conformado un régimen que se acerque a un estado social de derecho ni, mucho menos, al ejercicio del derecho a la vivienda adecuada. Además, incluso después de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 2011, no se tiene conocimiento de casos de desalojos de personas en situación de vulnerabilidad que hayan sido resueltos en los tribunales civiles empleando los estándares de derechos humanos. Aunado a ello, en el espacio público predomina una visión hostil a cualquier forma de regulación que tienda a compensar las desigualdades estructurales presentes.

Aunque hayan quedado en el olvido, las huelgas inquilinarias de hace un siglo fueron movimientos sociales de una gran intensidad.⁴⁷ Tuvieron lugar en al menos doce estados de la república y por ello son vistas como un movimiento de alcance nacional (Durand, 1989). Aunque no resultaron triunfantes (García Mundo, 1976; Berra, 1981; Taibo II, 1981; Durand, 1989; Meneses, 2020), de ellas surgieron leyes inquilinarias en seis estados de la república

⁴⁶ Recordemos que, entre el 80% más pobre de la población (de los deciles I a VIII), menos de 1% de esos hogares reciben rentas de propiedad por pago de alquiler, indicador que sube hasta 30% en los hogares del decil X. Lo anterior indica que prácticamente todos los pagos por alquiler son transferencias distributivas regresivas, es decir, es dinero que pasa de los hogares más pobres y se dirige a los hogares más ricos. Claramente, los pagos por alquiler participan en los índices de desigualdad del país. Esta distribución desigual de quienes reciben pagos por alquiler se vuelve todavía más extrema cuando se toma en cuenta el monto de lo que se redistribuye vía rentas de propiedad: 99% de los ingresos por alquiler se acumulan en el 10% más rico del país y, de hecho, 62% de éstos —es decir, seis de cada diez pesos— van sólo para el 1% más rico del país (HIC, 2020, p. 49).

⁴⁷ En febrero del 2022 se conformó el Comité “Cien años del movimiento inquilinario” con la participación de organizaciones de diferentes estados de la República, que durante todo el año realizó una serie de conmemoraciones, foros incluso internacionales, exposiciones fotográficas, actividades culturales, además de hacer entrega del premio María Luisa Marín y Herón Proal que lleva el nombre de dos de los principales líderes del movimiento de hace un siglo.

(Méndez. 2001) que, entre otras cosas, declaraban el contrato de arrendamiento para vivienda como un asunto de *interés público*, lo que implicaba que los intereses colectivos debían prevalecer sobre los individuales. Sin embargo, éstas quedaron derogadas poco después con la llegada de los códigos civiles de los estados, redactados a imagen y semejanza del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, en vigor desde 1932.

Los redactores de ese Código trataron de abandonar la tradición liberal dominante en esa materia e incluyeron disposiciones más acordes con lo que en esa época se denominaba el “derecho social” en Europa (Meneses, 2020). No obstante, esa tendencia no llegó hasta el contrato de arrendamiento, para el que han regido desde entonces los principios clásicos del orden liberal. Más allá de los textos legales, los inquilinos e inquilinas pobres nunca llegaron a tener el lugar simbólico que tuvieron obreros y campesinos en el orden posrevolucionario. Una pequeña muestra del desprecio que sentían por los sectores populares urbanos las élites que estaban conformando las instituciones del México posrevolucionario, es el comentario de Miguel Ángel de Quevedo en el Primer Congreso Nacional de Planificación celebrado en 1930. Ahí, el “apóstol del árbol” se quejaba amargamente de que una duna artificial que había proyectado en el puerto de Veracruz estaba “...totalmente deshecha, invadidas grandes porciones de la reserva forestal por Proal y sus adeptos” (De Quevedo, 1930). Sí, el mismo Herón Proal que había sido el líder más destacado del movimiento inquilinario, ahí en Veracruz.

Una década después, el escenario sería muy distinto. Las consecuencias económicas de una calamidad, en este caso la Segunda Guerra Mundial, ponían nuevamente a quienes rentaban su vivienda en una situación de vulnerabilidad. Ello condujo al primer decreto que prorrogó obligatoriamente los contratos de arrendamiento mientras durara la suspensión de garantías individuales derivada del estado de guerra.⁴⁸ Esa condición terminó por convertirse en permanente ya que, entre 1943 y 1948, se expidieron cinco decretos más, aplicables al Distrito Federal que, al final de cuentas, protegían a quienes pagaban rentas menores a 300 pesos (unos treinta dólares de entonces),

⁴⁸ Diario Oficial de la Federación de 24 de julio de 1942.

incluyendo no sólo viviendas sino también comercios e industrias, por más de medio siglo.⁴⁹ En al menos nueve estados se promulgaron decretos y leyes en el mismo sentido (Méndez, 2001, 46). Al igual que las leyes inquilinarias de los años veinte, esos decretos no estuvieron acompañados de doctrinas jurídicas ni de declaraciones públicas que los justificaran de manera explícita a partir de los principios del constitucionalismo social mexicano. Todo parecía una simple concesión a unas “clases peligrosas” que había que mantener tranquilas.

Es interesante, sin embargo, constatar el modo en que la Suprema Corte de Justicia se hizo cargo de los conflictos derivados de los amparos promovidos por los propietarios afectados. El principal argumento que estos movilizaban era que los estados no podían limitar la propiedad privada porque eso era facultad exclusiva de la Federación, según se pensaba entonces.⁵⁰ Para salir del aprieto y no tener que invalidar los decretos, la Corte recurrió al argumento de que esas restricciones “no constituyen modalidades a la propiedad, sino que importan solamente limitaciones a la libertad contractual”⁵¹ y que imponer tales limitaciones corresponde a los Congresos de los Estados. Acaso presagiando el debate actual, la jurisprudencia insistió, una y otra vez, en que “nunca se ha negado” dicha atribución. Ese antecedente es importante hoy en día, cuando todos los actores (incluyendo a diputados de Morena en el Congreso de la Ciudad de México) apelan a la libertad contractual como algo intocable, como se verá más adelante.

Esos decretos han sido señalados como la causa principal de una falta de inversión en vivienda en renta en la ciudad. Sin entrar a un análisis detenido de la cuestión, baste con mencionar que la academia se ha ocupado de

⁴⁹ Diario Oficial de la Federación de 11 de noviembre de 1943, 20 de enero de 1945, 8 de mayo de 1946, 31 de diciembre de 1947, y 30 de diciembre de 1948.

⁵⁰ Después de las reformas constitucionales de 1976, que dieron lugar a la Ley General de Asentamientos Humanos, esa idea fue abandonada, ya que a través de los planes de desarrollo urbano los municipios restringen el ejercicio de la propiedad.

⁵¹ Amparo en revisión 2250/54. Bella P. de Kessel y coagraviados. 6 de agosto de 1956. Registro digital: 316183. Hay por lo menos otras treinta tesis de jurisprudencia en el mismo sentido, que se pueden consultar en el sistema “Ius” de la página electrónica de la Suprema Corte.

ofrecer versiones más rigurosas. Así, por ejemplo, René Coulomb identificó otras causas, sobre todo relacionadas con opciones con mayores rendimientos que la economía ofrecía a los inversionistas, además de la proliferación de un inquilinato informal en la periferia urbana (Coulomb, 1988), que por cierto constituye hoy en día el espacio donde se presenta la mayor vulnerabilidad de quienes rentan el lugar donde viven.

No se puede negar que los decretos de los años cuarenta significaron una drástica regulación de la relación inquilinaria, pero lo cierto es que sus efectos (cualesquiera que hayan sido) fueron disminuyendo con el tiempo. A fines de los años ochenta, las viviendas con renta congelada no llegaban “... a representar el 2% de la totalidad de viviendas en arrendamiento” en la Ciudad de México (Coulomb, *op. cit.*, p. 156). Para entonces, el poder legislativo había promovido en 1982 la reforma constitucional que reconoció el derecho a la vivienda digna y decorosa. Ese mismo año, después que en varias colonias se hubieran conformado uniones de inquilinos, en el seno de la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP) se constituyó la Coordinadora Inquilinaria del Valle de México (Saucedo, 1986: 194; Bautista, 2015: 15 y 16). En este contexto de movilización social, “... solo dos partidos políticos no presentaron una iniciativa de ley sobre el arrendamiento de inmuebles destinados a uso habitacional: el Partido de Acción Nacional y el Partido Demócrata Mexicano” (Méndez, 2001, 76). La única iniciativa que prosperó fue la reforma al Código Civil del Distrito Federal de 1984, que incluía algo parecido a un control de rentas, aunque mucho menos drástico que el de cuatro décadas atrás, ya que disponía que los alquileres no podían incrementarse más allá de un 85% del incremento porcentual del salario mínimo.⁵² Pero también esa reforma resultó efímera, ya que fue derogada en 1993, por cierto, un año después de que se derogaran los decretos de los años cuarenta.

El año de 1985 es memorable por otra calamidad: los sismos de septiembre, cuyo efecto social inmediato fue una movilización de inquilinos sin pre-

⁵² Decreto de reformas y adiciones a diversas disposiciones relacionadas con inmuebles en arrendamiento, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1985.

cedentes, que se resistían a ser expulsados de los barrios centrales de la ciudad. Las consecuencias jurídicas no se dieron en el régimen inquilinario, sino en la expropiación de más de cuatro mil trescientos predios, donde se desarrolló el Programa Renovación Habitacional Popular, que construyó más de 44 mil viviendas en propiedad. Más relevante, para efectos de este trabajo, es el hecho de que, en el espacio público mexicano, lo que surgió no fue una reivindicación de inquilinos e inquilinas que protagonizaron el movimiento social, sino la idea de la “sociedad civil” como un nuevo ámbito de acción política legítima, que ha organizado la acción pública desde entonces (Leal, 2012, Ramírez de Garay, 2021). La vivienda en renta, pero sobre todo sus ocupantes, caían una vez más en el olvido. En los años posteriores, la situación no cambió de manera significativa ya que, salvo pocas excepciones, la acción estatal en materia de vivienda estuvo enfocada a la vivienda en propiedad, alimentándose así el consenso social sobre una supuesta equivalencia entre el derecho constitucional a la vivienda y el derecho de propiedad (Coulomb, 2006). Ese consenso no toma en cuenta que una gran parte de la población ocupada no puede acceder a una vivienda en propiedad ni a través de créditos ni de subsidios. Tan sólo en la Ciudad de México, 70.6% de la población de 18 a 70 años no tiene acceso a un crédito formal y, más específicamente, 80% no tiene acceso a un crédito hipotecario para adquirir una vivienda.⁵³

La calamidad de 2020 trajo consigo un nuevo contexto: muchas personas sufrieron un deterioro importante en sus condiciones habitacionales, tal como lo mostró el Sondeo que aquí reportamos, y había razones para esperar una respuesta gubernamental como la que se produjo en otras partes del mundo, ya que el gobierno actual se había distinguido por su compromiso declarado hacia los sectores más vulnerables. A pesar de que, como sabemos, eso no ocurrió, el tema fue objeto de un debate que vale la pena reconstruir.

Si hubo un debate en torno a la cuestión inquilinaria durante la pandemia, este se debió a la movilización de una serie de organizaciones⁵⁴ y personas

⁵³ Datos provenientes de la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF 2018), INEGI.

⁵⁴ Entre ellas, la Coalición Internacional para el Hábitat, Oficina para América Latina (HIC), el Movimiento Urbano Popular, la Red de Desalojados de la Ciudad de México

preocupadas por el tema que desde marzo del 2020 solicitaron la adopción de medidas específicas en materia de vivienda en renta, desalojos y pago de hipotecas, entre otros temas.⁵⁵ Al no obtener respuesta por las autoridades federales ni de la Ciudad de México, dirigieron sus esfuerzos a la elaboración de una propuesta para reformar el Código Civil de la capital del país. La propuesta fue sometida por las organizaciones a las diputadas locales de Morena Martha Ávila, *Coordinadora* del Grupo Parlamentario, y Valentina Batres, quienes la presentaron como iniciativa⁵⁶ en julio del 2020 al Congreso de la Ciudad. El proyecto no se dirigía a la adopción de medidas de emergencia (las cuales sí se demandaban por las mismas organizaciones), sino a aprovechar la pandemia para revisar el régimen inquilinario en general y facilitar la mediación entre las partes en el contexto de la crisis sanitaria. Es muy importante destacar que sus propuestas se concentraban en dos temas: la formalización de los contratos de arrendamiento y la introducción de nuevas garantías para quienes tienen que sufrir un desalojo, en consonancia con el modo en que el derecho a la vivienda adecuada ha sido definido en el plano internacional, que forma parte del sistema jurídico mexicano. No había nada parecido a un control de rentas o a una regulación marcadamente protectora de inquilinos o inquilinas.

A pesar de lo anterior, las reacciones de la mayor parte de la llamada “comentocracia” fueron de una notable hostilidad hacia el proyecto. Por citar una sola, Pablo Hiriart lo calificaba como “un golpe a la propiedad privada”⁵⁷ y se escandalizaba porque se exigiría a los arrendadores la presentación del contrato para poder litigar contra sus inquilinos.⁵⁸ En general, los comentarios reproducían la idea de que la congelación de rentas había destruido el

y la 06000 Plataforma Vecinal y Observatorio de la Colonia Juárez.

⁵⁵ Véanse, por ejemplo, el comunicado del 21 de marzo del 2020 firmado por más de 40 organizaciones y 30 activistas y académicos/as: <https://hic-al.org/2020/03/21/urgen-medidas-para-covid19/>

⁵⁶ La iniciativa con proyecto de decreto puede consultarse en: https://consulta.congresocdmx.gob.mx/consulta/webroot/img/files/iniciativa/IN_349_08_08072020.pdf

⁵⁷ *El Universal*, 13 de julio de 2020.

⁵⁸ Lo que es tan ridículo como quejarse porque no se puede votar sin la credencial de elector.

Centro Histórico y eran incapaces de ver que no había en el proyecto disposición alguna sobre el monto de los alquileres.⁵⁹

La iniciativa se discutió en un foro que organizó el diputado Eduardo Santillán, presidente de la Comisión de Administración y Procuración de Justicia el 13 de julio. De entrada, llamaba la atención que, en un evento convocado por un diputado de Morena, la mayoría de los invitados (no diputados) eran personas que, previsiblemente, descalificarían la iniciativa: siete hablaron en contra⁶⁰ y solamente tres a favor. Entre estos últimos, destacó la participación de Escoffié, jurista que había colaborado en la confección del proyecto y que respondió puntualmente a las críticas que se habían expresado en medios de comunicación, proponiendo, además, una nueva mirada a la relación inquilinaria, más allá del maniqueísmo con el que suele discutirse.

Las críticas giraban en torno a dos cuestiones. La primera consistía en afirmar que se caía una vez más en la congelación de rentas (ya que se proponía una duración mínima de tres años, como ocurre en muchos países). No creemos que valga la pena ocuparse de ese argumento, porque era una burda distorsión de la realidad, pero vale la pena registrarlo, para dar cuenta de la tesitura del debate. Como condimento indispensable de esa crítica, el diputado Diego Garrido, del PAN, añadía que el proyecto venía “de la extrema izquierda socialista.”

Una segunda crítica, que apareció de manera recurrente, afirmaba que el proyecto trasladaba a los arrendadores las obligaciones del estado de hacer efectivo el derecho a la vivienda.⁶¹ Para algunos, eso equivalía a obligar al propietario a “... dar su propiedad gratis a otra persona” (diputado Garrido), pero

⁵⁹ Véase también el texto de Ignacio Morales Lechuga en *El Universal* <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/ignacio-morales-lechuga/grave-amenaza-la-propiedad-inmobiliaria>.

⁶⁰ Se trataba de notarios y representantes de agrupaciones de desarrolladores inmobiliarios, constructores de vivienda, vivienda en renta y profesionales inmobiliarios.

⁶¹ El proyecto proponía reconocer que el contrato de arrendamiento es un “... medio [por el cual] la relación entre las partes cumple con el objetivo social de coadyuvar al cumplimiento del derecho humano a la vivienda...”

incluso otros que parecían más conciliadores, caían en esa visión. Así, el notario Ponciano López Juárez: “... si se pretende conservar... [al arrendamiento de vivienda], no es imponiendo al arrendador la carga de proporcionar al inquilino vivienda, aún sin pago, o dificultando la recuperación del inmueble.” Estas expresiones carecían de fundamento, porque el proyecto no contenía nada que obligase al propietario a “proporcionar” vivienda al inquilino en forma gratuita, pero el asunto amerita una aclaración, ya que la crítica corresponde a una visión decimonónica todavía prevaleciente, en la que lo público y lo privado son dominios que pueden permanecer desvinculados entre sí. Para nosotros es claro que, quien decide poner su patrimonio en el mercado de la vivienda, debe asumir una responsabilidad por ese solo hecho, igual que quien produce fármacos está incursionando en la salud de los demás y, si no se sujeta a ciertas condiciones (establecidas por normas de interés público), puede poner en peligro el derecho a la salud de las personas. La compra de medicamentos, al igual que las relaciones en el mundo del trabajo y de la familia, es una operación entre particulares que está mediada por el estado, a través de numerosos dispositivos jurídicos, tanto como puede serlo el arrendamiento de la vivienda. ¿No nos dice todo el tiempo la publicidad de las empresas farmacéuticas que ellas trabajan para proteger nuestra salud? Cuando un propietario decide libremente poner una vivienda en arrendamiento, debe ajustar sus expectativas a lo que significa precisamente la vivienda: un lugar donde vivir en paz y seguridad.

Obviamente, no sólo está en juego el alcance del derecho de propiedad, sino también su correlato en las economías de mercado: el principio de la “autonomía de la voluntad”. Pero lo cierto es que, en los estados modernos, esa autonomía, al igual que el derecho de propiedad, ha sido objeto de un sinnúmero de restricciones. Basta con recordar que, cuando la Suprema Corte mexicana tuvo que resolver en relación con los decretos de la llamada congelación de rentas, encontró que eran legítimos porque a través de ellos los estados de la república estaban ejerciendo sus atribuciones para imponer límites a “la libertad contractual”. En el foro que aquí reseñamos, ningún diputado defendió la posibilidad de que esa “libertad” fuese regulada; ni el interés público ni

el derecho a la vivienda aparecieron como argumentos de un nuevo régimen inquilinario.

La iniciativa quedó congelada y eso quedará sujeto a diversas interpretaciones. Lo que no está en duda es que los poderes de la Ciudad de México, que después de décadas de transición política habían logrado atribuciones equivalentes a las de los estados de la república, dejaron de ejercer sus atribuciones constitucionales para regular el contrato de arrendamiento.⁶² Al olvido de los inquilinos y las inquilinas se sumaba ahora el olvido de la Constitución.

A pesar de todo, el debate inquilinario sigue abierto y, a principios de 2022 ha vuelto a tener cierto auge, por los 100 años de la huelga inquilinaria y un interés creciente de la prensa en relación con la financiarización de la vivienda y las altas rentas, sobre todo en la capital del país. Por lo menos en redes sociales, se ha insistido en la necesidad de contar con legislaciones inquilinarias específicas en los diferentes estados. Están a la vista dos procesos: primero, existe una acción de inconstitucionalidad pendiente de resolución en la Suprema Corte, sobre la reforma al artículo 60 de la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías en la Ciudad de México, que retiró protecciones importantes en materia de desalojos. Segundo, está en discusión un nuevo Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares. Si se aprueba en sus términos, se generalizaría para todo el país uno de los aspectos más problemáticos de la legislación procesal de la Ciudad de México, contenida en el artículo 966 del código hoy vigente en la Ciudad en materia de procedimientos, que permite el desalojo de una persona antes de que exista una sentencia firme. Habría que evitar que, en esos dos procesos, se impongan las ideas que prevalecieron en el contexto de la pandemia, para así abrigar expectativas optimistas sobre el avance del derecho a la vivienda en el tema inquilinario.

⁶² Resuenan las palabras que aparecieron una y otra vez en la jurisprudencia sobre arrendamientos en los años cincuenta: “nunca se ha negado el derecho que tienen los Congresos de los Estados para expedir Códigos Civiles, en los cuales siempre se establecen restricciones a la autonomía contractual”. Amparo civil directo 4509/39. Venta José. 2 de abril de 1954. Registro digital: 385110.

HACER VISIBLES A QUIENES RENTAN

Uno de los efectos que, a nivel global, tuvo la pandemia de COVID-19 entre los sectores sociales más vulnerables, fue el deterioro de su situación habitacional, sobre todo de quienes tienen que pagar una renta o una hipoteca. El Sondeo que se llevó a cabo en la Ciudad de México confirmó que también aquí se presentó ese deterioro. Destaca el que más de la mitad de quienes respondieron tuvieron dificultades para cumplir sus obligaciones y casi una tercera parte tuvo que mudarse y aceptar peores condiciones habitacionales que las que tenían antes de la pandemia. Quince por ciento de las personas fueron desalojadas y la proporción de los inquilinos e inquilinas que contaban con un contrato escrito se redujo del 66 al 44%. Falta mucho para tener un conocimiento riguroso de estos efectos, pero no hay duda de que muchas personas sufrieron un menoscabo importante en su situación habitacional y que eso debe reconocerse como un problema público, es decir, como uno que nos concierne a todos y todas.

Sin embargo, un rasgo notable de la experiencia mexicana fue la respuesta (prácticamente nula) del gobierno al problema. Hemos mostrado que, en muchas partes del mundo, se movilizaron recursos públicos para apoyar el pago de las rentas y de las hipotecas y/o se adoptaron medidas jurídicas para proteger a las personas de desalojos o de la cancelación de sus contratos. Para poner en contexto lo que ocurrió en México, hicimos un recuento de las transformaciones del régimen inquilinario en el siglo veinte. Constatamos, entre otras cosas, que la cuestión inquilinaria ha adquirido una visibilidad efímera en determinados episodios (la huelga inquilinaria de hace cien años, la congelación de rentas a fines de los años cuarenta), para luego perderse de vista. Esa invisibilidad se debe, en buena medida, a que las políticas habitacionales se han enfocado a la vivienda en propiedad, dejando en la penumbra a otras formas de acceder a la vivienda.

En el debate que suscitó una iniciativa de reforma al régimen inquilinario de la Ciudad de México en 2020, predominó la defensa a ultranza del derecho de propiedad y la negativa a cualquier intento de establecer un balance entre las partes del contrato de arrendamiento. Es verdad que el Gobierno de

la Ciudad, en algunos casos emblemáticos, desplegó una intermediación de carácter político para evitar algunos desalojos, pero no deja de ser notable que quienes fueron electos en 2018 para revertir las tendencias de una ciudad cada vez más excluyente, no hayan podido articular ni políticas para la atención de la emergencia ni una propuesta para el régimen inquilinario a la altura de las circunstancias.

En la tradición jurídica mexicana hay dos grandes vertientes para imaginar un nuevo régimen inquilinario: el constitucionalismo social que por más de un siglo ha proclamado que la propiedad debe cumplir una función social, y los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, que no están ahí como ornamento retórico sino, en este caso, para reorientar la regulación del contrato de arrendamiento, que debe ofrecer una protección particular a los arrendatarios por las características del bien objeto del contrato de alquiler: la vivienda. Aún queda la esperanza de que, con motivo del centenario de la huelga inquilinaria de 1922, seamos capaces de poner a debate la política que quiere que todas las personas sean propietarias, así como de dar visibilidad a quienes se encuentran en una situación de vulnerabilidad habitacional o que por otras razones descartan la compra de una vivienda. Cualquier reforma tendrá que hacerse cargo de un sinnúmero de cuestiones, que van desde procesos recientes como la financiarización del mercado de la vivienda, hasta los temas que René Coulomb había identificado varias décadas atrás, como son la necesidad de conservar y mejorar el parque de vivienda en renta existente, el imperativo de establecer una regulación eficiente del mercado y, sobre todo, la urgencia de mejorar las relaciones sociales del alquiler (Coulomb, 2006).

BIBLIOGRAFÍA

- Bautista, R. (2015). *Movimiento Urbano Popular. Bitácora de lucha 1968-2011*. México: Casa y Ciudad. Disponible en: https://casayciudad.mx/wp-content/uploads/2019/01/07_urbanoPopular.pdf

- Rajagopal, B., (2020). Ban eviction during COVID pandemic, UN expert urges. Ginebra, 18 de agosto. Disponible en: <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26170&LangID=>
- Berra, E. (1981). Estoy en huelga y no pago renta. *Habitación*, núm. 1, México, ene-marzo.
- Coulomb, R. (1988) Vivienda en renta y dinámica habitacional en la Ciudad de México. En Michel M. (Coord.) *Procesos Habitacionales en la Ciudad de México*. México: Sedue / Universidad Autónoma Metropolitana.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2020). La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-COV-2 (COVID-19) en México. Ciudad de México: Coneval. Recuperado el 8 de octubre de 2021 de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica_Social_COVID-19.pdf
- Coulomb, R. (2006). Vivienda en arrendamiento. En Coulomb, R., Schteingart, M., *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy* (pp. 143 y 14). México: UAM Azcapotzalco. Disponible en: <file:///C:/Users/Corrd-Ot/Downloads/COULOMBSCHTEINGARTLibroEntreelEstadoyelmercado.Lavivienda.pdf>
- Cruz Castanheira, H. y Monteiro da Silva, H. J. (2021). Mortalidad por COVID-19 y las desigualdades por nivel socioeconómico y por territorio. CEPAL, REDATAM Informa n. 27, diciembre del 2021. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/enfoques/mortalidad-covid-19-desigualdades-nivel-socioeconomico-territorio>
- De la Mora, R. (2003). Sociedad en crisis: Veracruz 1922. *Sociedad y Discurso*, (3).
- De Quevedo, M. A. (1930). La necesidad de ligas de defensa urbana para garantizar la ejecución de los proyectos de planificación. Ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional de Planificación. México. revista *Obras Públicas*, vol. 1(4) 4, abril de 1930.
- Durand, J. (1989). Huelga nacional de inquilinos: los antecedentes del movimiento urbano popular en México. *Estudios Sociológicos*, 7(19), 61-78.
- García Mundo, O. (1976) *El movimiento inquilinario de Veracruz, 1922*. México: Secretaría de Educación Pública/SepTetentas.

- González-Escalada Mena (2021). “La pandemia del COVID-19 como crisis urbana. Una oportunidad para repensar el futuro de las ciudades e impulsar una diplomacia urbana efectiva”, *Journal of International Relations*, N°. 22, 2021 (Ejemplar dedicado a: COVID-19. Pandemic and Global Crisis). Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8197278>
- HIC-AL (2021). La situación inquilinaria en México en el contexto de la contingencia sanitaria por COVID 19. México. Habitat International Coalition – América Latina / INDESIG. Disponible en: <https://hic-al.org/wp-content/uploads/2021/04/Informe-situacio%CC%81n-inquilinaria-digital.pdf>
- HIC-AL (2020). Resultados del sondeo sobre condiciones de vivienda y acceso al agua en la CDMX y su zona metropolitana. México. Disponible en: <https://hic-al.org/wp-content/uploads/2020/08/Resultados-del-Sondeo-sobre-condiciones-de-vivienda-y-acceso-al-agua-en-la-CDMX-y-zona-metropolitana-28-de-julio-2020.pdf>.
- Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Sr. Balakrishnan Rajagopal, La COVID-19 y el derecho a una vivienda adecuada: impactos y medidas futuras, A/75/148, 27 de julio del 2020. Disponible en: <https://www.undocs.org/es/A/75/148>
- INEGI (2020). Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Nueva Edición. Cifras durante el tercer trimestre de 2020. Recuperado el 8 de octubre de 2021 de https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/enoe_ie/enoe_ie2020_11.pdf
- INEGI (2021). Indicadores de ocupación y empleo cifras oportunas durante junio de 2021. Recuperado el 8 de octubre de 2021 de https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/iooe/iooe2021_07.pdf
- INEGI (2021). Empleo y ocupación. Recuperado el 8 de octubre de 2021 de <https://www.inegi.org.mx/temas/empleo/>
- INEGI (2016, 2018 y 2020). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). 2016, 2018 y 2020. Nueva serie. Microdatos. Recuperado el 8 de octubre de 2021 en: <https://inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2020/>

- INEGI (2000, 2010 y 2020). Censos de Población y Vivienda, 2000, 2010 y 2020. Microdatos. Recuperado el 8 de octubre de 2021 de <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>
- INEGI (2015). Encuesta Intercensal 2015. Microdatos. Recuperado el 8 de octubre de 2021 de <https://inegi.org.mx/programas/eic/nc/2015/>
- Jowers, K., Timmins C., Bhavsar, N., Hu, Q. y Marshall J. (2021). Housing Precarity & the Covid-19 Pandemic: Impacts of Utility Disconnection and Eviction Moratoria on Infections and Deaths Across US Counties. *National Bureau of Economic Research*, Working Paper 28394 <http://www.nber.org/papers/w28394>.
- Leal Martínez, A. (2014). De pueblo a sociedad civil: el discurso político después del sismo de 1985. *Revista mexicana de sociología*, 76(3), 441-469.
- Mauss, M. (2009). *Ensayo sobre el don: forma y función del intercambio en las sociedades arcaicas* (Vol. 3063). Argentina: Katz editores.
- Méndez, A. (2001). *Debate inquilinario en la Ciudad de México durante el siglo veinte*. México: UNAM- Instituto de Investigaciones Económicas/Miguel Ángel Porrúa.
- Meneses, R. (2020). ¿De inquilinos a propietarios? La regularización de la propiedad y la redefinición de los márgenes urbanos. Trabajo presentado en el “Seminario (Des)orden urbano y sectores populares”. México: Instituto de Investigaciones Sociales.
- ONU (2020). Informe de políticas: COVID-19 en un mundo de población urbana. Disponible en https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-07/sg_policy_brief_covid_urban_world.pdf
- ONU-Hábitat (2019). Elementos de una vivienda adecuada. Disponible en <https://onuhabitat.org.mx/index.php/elementos-de-una-vivienda-adeuada>.
- Ramírez de Garay, I. (2021). El sismo de 1985 en la Ciudad de México. Una Historia Política. Tesis de Doctorado en Historia. México: El Colegio de México.
- Ramonet, I. (25 de abril de 2020). La pandemia y el sistema mundo. *La Jornada*. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2020/04/25/opinion/007a1pol>

- Pisarello, G. (28 de marzo, 2020). ¿Con qué economía salimos del CORONAVIRUS? *El Diario.es*. Disponible en https://www.eldiario.es/opinion/tribuna-abierta/economia-salimos-coronavirus_129_1103367.html
- Saucedo, F. (1986), El movimiento inquilinario en el Valle de México. En Alonso, J. (Coord.) *Los movimientos sociales en el Valle de México*, Tomo I, (pp. 179-198). México: Centro de Investigaciones y Estudios en Antropología Social.
- Sobrino, J. (2021). Viviendas en renta en ciudades mexicanas. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 36(1), 9-48. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.24201/edu.v36i1.1923>
- Svampa, M. (2020). Reflexiones para un mundo post-coronavirus. *Nueva Sociedad*, abril, Vol. 286. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/reflexiones-para-un-mundo-post-coronavirus/>
- Taibo II, P. I. (1981). *Inquilinos del DF a colgar la rojinegra*. México: Colectivo Nueva Historia.
- Tavolari, B. (2022). Nota Técnica: Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n.828 - Atualização 31 de janeiro de 2022. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/358266390_Nota_Tecnica_Acao_de_Descumprimento_de_Preceito_Fundamental_n828_-_Atualizacao_31_de_janeiro_de_2022
- UNAM-HIC-AL (2021). Informe de Resultados. Sondeo sobre la situación de las personas que residían en viviendas rentadas, hipotecadas o prestadas en la CDMX antes y durante la pandemia. Recuperado de <https://www.iis.unam.mx/wp-content/uploads/2022/01/Reporte-Viviendas-Rentadas-Rev2-131221.pdf>
- Wood, A. G. (2001). *Revolution in the street: women, workers, and urban protest in Veracruz, 1870-1927*. Maryland: Rowman & Littlefield.

La habitabilidad de las calles de la Ciudad de México: narrativas de quienes no pudieron quedarse en casa¹

3

Alí Ruiz Coronel
Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

INTRODUCCIÓN

En este capítulo se discute cuáles son los desafíos que las ciencias sociales deben enfrentar para resolver los problemas asociados a la habitabilidad en calle y exacerbados por la pandemia de COVID-19. El primer apartado consiste en un estado del arte en el que se describe las dos principales perspectivas con las que se define y enfrenta el fenómeno: una que enfatiza el aspecto de la falta de vivienda o la mala calidad de ésta; y otra que lo concibe como un problema social estructural complejo en el que la falta de vivienda es solo uno de los componentes. En el segundo apartado se sustenta la aseveración de que, si bien la Ciudad de México ha elegido la perspectiva social, como se muestra en todos los documentos legales que hacen referencia al tema; en la práctica no se ha logrado crear acciones públicas que la implementen con el rigor suficiente para generar un cambio significativo. En el tercer apartado se expone una síntesis de las narrativas sobre la vivencia de la pandemia, obtenidas por medio de entrevistas en profundidad realizadas a 50 personas habitantes de las calles de la Ciudad de México, durante la realización de las ferias de la salud de octubre de 2021 a febrero de 2022. Los resultados de esta investigación comprueban la sintonía entre el diagnóstico académico y la vivencia de las y los actores entre-

¹ Esta investigación forma parte del proyecto PAPIIT IA300921 COVID-19 y personas en situación de calle

vistados. En conclusión, los desafíos son claros desde una y otra perspectiva. Si bien se exponen con detalle en el último apartado, pueden sintetizarse en uno: hacer cumplir la ley.

DEFINIR LA HABITABILIDAD EN CALLE

El sinhogarismo como metonimia de un fenómeno complejo

En 2007 la Federación Europea de Asociaciones Nacionales Trabajando para las Personas Sin Hogar, FEANTSA² (por sus siglas en francés), publicó un documento al que se suele hacer referencia mediante su acrónimo ETHOS.³ Como el nombre indica, consiste en una tipología del fenómeno basada en la falta de hogar o en las condiciones inadecuadas de éste. Los autores afirman que tener un hogar implica: a) tener una vivienda adecuada sobre la cual la persona y, o, su familia puede ejercer posesión exclusiva (aspecto físico); b) tener una vivienda en donde la persona y su familia pueden mantener privacidad y socializar adecuadamente (aspecto social); c) tener un documento legal que les permita ocupar esa vivienda (aspecto legal). La carencia de uno o varios de estos aspectos, permite distinguir dentro del sinhogarismo cuatro situaciones más específicas: estar sin techo, sin casa, en una vivienda insegura o en una vivienda inadecuada. A partir de estas cuatro situaciones generales, los autores, rastrean trece situaciones particulares que se sintetizan en la tabla 1.

El antecedente de ETHOS es el primer *Informe Mundial sobre Asentamientos Humanos*, publicado en 1987 y en el que se propuso diferenciar entre habitabilidad en calle absoluta y relativa. Se llama absoluta a la falta total de vivienda que obliga a las personas a habitar cualquier espacio público no planeado

² Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri.

³ European Typology of Homelessness and Housing Exclusion.

TABLA 1.
 TRADUCCIÓN PROPIA DE LA TIPOLOGÍA EUROPEA DEL SINHOGARISMO
 Y LA FALTA DE VIVIENDA.

SIN HOGAR. Homeless	SIN TECHO <i>roofless</i>	Personas que viven en la calle o en el espacio público
		Personas que viven en la calle o en el espacio público, pero se encuentran momentáneamente en alojamientos de emergencia o en hoteles
	SIN CASA <i>houseless</i>	Personas que viven en albergues para las personas sin hogar
		Personas que viven en albergues para mujeres
		Personas que viven en albergues para inmigrantes
		Personas próximas a salir de instituciones residenciales (penales, hospitales psiquiátricos, orfanatos, centros de atención para las adicciones, etc.)
		Personas que viven en alojamientos permanentes o semi permanentes debido a su condición de abandono social o por participar en programas residenciales para personas sin hogar
	VIVIENDA INSEGURA <i>Insecure house</i>	Personas que viven temporalmente con un familiar o amigo; que no tienen título legal de su vivienda o que ocupan una vivienda ilegalmente.
		Personas que habitan una vivienda bajo amenaza de desalojo
		Personas que habitan una vivienda en situaciones de violencia
	VIVIENDA INADECUADA <i>Inadequate housing</i>	Personas que habitan estructuras no previstas para la residencia habitual (autos, oficinas, tiendas de campaña, comercios)
		Personas que habitan viviendas no aptas para ser habitadas (sin servicios básicos, viejas, inacabadas, en riesgo de colisión)
		Personas viviendo en hacinamiento
(FEANTSA, 2017).		

para ser habitado. La habitabilidad en calle relativa se presenta cuando las personas tienen una vivienda, pero ésta no cumple con las condiciones mínimas de habitabilidad bajo los criterios de seguridad y salud (Nieto y Koller, 2015: 2165).

Aparentemente, ETHOS es una tipología muy amplia que llega hasta lo más particular. Sin embargo, igual que la anterior, está basada en una sola

categoría, la de la vivienda. Eso responde a que su objetivo es principalmente operativo. Busca unificar conceptos en Europa para atender el fenómeno de manera homogénea en toda la región. Esta manera homogénea consiste en resolver primero el problema de la vivienda, por ello la estrategia se llama *La vivienda primero*⁴ (Padgett, Heywood y Tsemberis 2015). Este modelo de intervención fue diseñado a principios de los años noventa por el Dr. Sam Tsemberis (2010). Lo revolucionario de su metodología radica en invertir el orden que el modelo de intervención dominante otorgaba a la vivienda. Ese modelo previo, conocido como “escalonado”,⁵ consiste en una progresión lineal en la cual, la persona que se encuentra sin hogar debe cumplir un conjunto de requisitos definidos por la institución (por ejemplo, abstinencia, tener un empleo, apego a un tratamiento) para demostrar su aptitud de acceder al siguiente nivel, hasta llegar al último que es la vivienda propia.

Entre los problemas del modelo escalonado, se encontró que los requisitos institucionales tendían a homogeneizarse a pesar de que los casos individuales fuesen muy heterogéneos. Por ello, las personas no conseguían transitar entre eslabones porque, aunque hubiera una mejoría, no siempre lograban cumplir con cada una de las obligaciones impuestas para transitar al siguiente nivel, e incluso la frustración les hacía descender. También se detectó que, tanto el personal de las instituciones, como los vecinos y la comunidad, exageraban la vigilancia sobre las personas y les exigían un comportamiento excesivamente disciplinado, más allá del que las personas promedio tienen en sus viviendas. La crítica más profunda radica en denunciar que, bajo este modelo de intervención, subyace la percepción de que el sinhogarismo es resultado de los defectos y malos hábitos de las personas que lo padecen. Implícitamente, culpa a las personas de su situación y también de su incapacidad de modificarla (Ridgway y Zippel, 1990).

En el modelo del Dr. Tsemberis, la vivienda es primero. En vez de ser el objetivo último de la intervención, es el punto de partida. La primera acción de la intervención es seleccionar la oferta de vivienda más conveniente cotejando

⁴ Housing First se tradujo como “La vivienda primero”.

⁵ Staircase model se tradujo como “modelo escalonado”.

las necesidades de la persona con la disponibilidad institucional. Se trata de otorgar el alojamiento lo más pronto posible con el número mínimo de requisitos y garantizando a la persona amplia capacidad de elección y control. La abstinencia y el apego a un tratamiento, son deseables y se fomentan, pero no son obligatorios para conservar la vivienda. El equipo profesional atiende a la persona en su vivienda mostrando un compromiso activo sin coerción y dando apoyo flexible y disponible durante todo el tiempo que sea necesario. Se busca que la vivienda sea permanente y que la persona se integre a la comunidad como cualquier otro vecino (FEANTSA, 2016).

La sistematización de las experiencias en Estados Unidos y Canadá demostró que el modelo de “La vivienda primero” daba mejores resultados a un menor costo. Al menos ocho de cada diez personas atendidas dejaron de habitar la calle y los 77 dólares que costaba que una persona durmiera en un albergue en Nueva York, se redujeron a 57 en el nuevo esquema (Tsemberis, 2010b; Pleace y Bretherton, 2013). Estos buenos resultados llevaron a que el modelo se adoptara en Europa. De 2011 a 2013 se llevó a cabo un proyecto piloto financiado por la Comisión Europea para el Empleo, los Asuntos Sociales y la Inclusión comparando las experiencias de implementación del modelo en cinco ciudades: Ámsterdam, Budapest, Copenhague, Glasgow y Lisboa (Busch-Geertsema, 2013).

Las variables que se compararon fueron: el perfil y número de usuarios, las necesidades de apoyo manifestadas por los usuarios, el apoyo brindado por parte del equipo profesional que implementa la intervención, el nivel de satisfacción de los usuarios, la tasa de retención de la vivienda, los cambios en la calidad de vida de los usuarios, el nivel de integración de los usuarios en la comunidad, costos y efectos. Los resultados en Ámsterdam, Copenhague, Glasgow y Lisboa fueron muy semejantes. La población atendida en esas ciudades fue principalmente de hombres solteros en situación previa de sinhogarismo crónico,⁶ que padecen enfermedades psiquiátricas y exhiben un

⁶ A chronically homeless person is defined as “either (1) an unaccompanied homeless individual with a disabling condition who has been continuously homeless for a year or more, OR (2) an unaccompanied individual with a disabling condition who has had at least four episodes of homelessness in the past three years” (HUD, 2007:

consumo problemático de sustancias. Las necesidades expresadas coincidieron con el apoyo brindado, por lo cual los usuarios manifestaron un alto grado de satisfacción y la tasa de retención de la vivienda fue de entre 80 y 90%. Las viviendas se localizaron dispersas en las ciudades.

En los cuatro casos se reportó una mejoría en la calidad de vida de los usuarios. El 70% de los usuarios que presentaban consumo problemático de sustancias psicoactivas, reportó una reducción en el consumo. El tener una vivienda fija reduce los niveles de estrés y ansiedad, además de que permite tener privacidad y una rutina de actividades previsible. En consecuencia, los equipos operativos reportaron una mejoría en el 25% de los usuarios con padecimientos psiquiátricos. En cambio, los problemas económicos y la falta de empleo persistieron. De hecho, el equipo de Copenhague reportó que los problemas económicos aumentaron. Además, el sentimiento de soledad y el estado de ánimo bajo fue reportado constantemente, como consecuencia de que, al recibir una vivienda, las personas suelen romper el vínculo con sus compañeros de calle y, por otro lado, no son hábiles creando nuevos vínculos sociales.

En el caso de Budapest, el modelo no dio buenos resultados. Sin embargo, Volker Busch-Geertsema lo atribuye a deficiencias en la implementación, no al modelo en sí mismo. Para comenzar, el presupuesto asignado al proyecto fue mucho menor que en las otras ciudades. Por lo que la duración fue solamente de un año y con un acompañamiento del personal mucho menos intensivo que en los otros casos: un trabajador por cada 24 usuarios. Además de que el personal no estaba bien capacitado y llevaba a cabo esta actividad entre muchas otras, ya que no estaba contratado exclusivamente para desarrollar el programa. Por ello, las necesidades de los usuarios no coincidían con el apoyo recibido y había mucha demora para recibirlo, lo que generaba insatisfacción en los usuarios.

Por falta de personal, los usuarios mismos debieron buscar su vivienda. Para ello, el criterio principal fue que se ajustara al costo del subsidio, que era poco. Las viviendas que pudieron pagar generalmente estaban en malas

condiciones y se encontraban en las zonas donde las personas habían vivido anteriormente. Esto último, aunado a que la población objetivo estuvo conformada sobre todo por familias enteras o personas que vivían con compañeros o amigos, trajo consigo el problema de limitar a quién dejaban entrar a su vivienda y por cuánto tiempo. A su vez, esto provocó problemas con los vecinos. Los conflictos no mediados por el personal crecieron hasta propiciar la pérdida de la vivienda por los usuarios, por lo que el programa tuvo una baja tasa de retención de la vivienda.

Con todo, el dictamen del estudio es favorable y recomienda rotundamente la implementación del modelo “La vivienda primero” en Europa. La recomendación tuvo amplia aceptación y ha sido incorporada como estrategia nacional para atender el sinhogarismo en Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Holanda, Gran Bretaña, Irlanda, Italia, Noruega, Polonia, Portugal y Suecia. Pero es necesario tomar en cuenta que el autor señala que para que el modelo arroje los resultados deseados, es necesario: contar con una fuente de financiamiento constante y suficiente; tener personal profesional capacitado que pueda dar un acompañamiento intensivo no coercitivo por tanto tiempo como el usuario lo requiera; asegurar vivienda de buena calidad dispersa en la ciudad; solventar el costo de la vivienda de quienes no pueden ganar por sí mismos lo suficiente para pagarla; mediar los conflictos que surjan con los vecinos o dueños de las viviendas; llevar a cabo acciones contra la estigmatización y exclusión de los usuarios en las comunidades. Pero, sobre todo:

El debate respecto al modelo “La vivienda primero” debe ser usado para posicionar el tema del acceso a la vivienda en el centro del debate sobre el sinhogarismo, pero enfatizando que el sólo otorgar vivienda, no es suficiente para las personas con necesidades complejas (Busch-Geertsema, 2013: 11).⁷

⁷ Texto original: “The debate on housing first should be used to (re-)place access to housing at the centre of the debate about homelessness while emphasizing that housing alone is not enough for those with complex needs”.

En este documento, sostenemos que la vida en situación de calle en la Ciudad de México, es intrínsecamente resultado de necesidades complejas. La falta de vivienda es solamente uno de los elementos en un entramado de múltiples carencias y problemáticas (Ruiz Coronel, 2017). Por lo tanto, resolver la falta de vivienda –ya sumamente complicado– es necesario, pero no suficiente.

DEFINICIONES HABITACIONALES O DEFINICIONES SOCIALES

Si bien los “Vagabundos, andantes, errantes, mendigos, indigentes” (Márquez, 2008) han sido personajes presentes en la historia de todas las ciudades del mundo, la comprensión de que su existencia responde a condiciones estructurales más que a una elección o tragedia personal y de que se trata de un problema público y no moral, es reciente. En Lationamérica se dio hasta la década de los ochenta. En 1984, en Brasilia, tuvo lugar el *Primer Seminario Regional Latinoamericano sobre Alternativas Comunitarias para Niños de la Calle* como respuesta a la preocupación regional generada por la observación de un notable incremento en el número de niños que utilizaban la calle como espacio de supervivencia (UNICEF, 1987: 3).

En dicho seminario, se estableció la distinción entre niños *de* la calle, *en* la calle y *en riesgo* de calle. Los primeros han roto sus lazos familiares, se auto-procuran medios de subsistencia básica, llevan a cabo todas sus actividades de supervivencia en el espacio público incluyendo la pernocta y no cuentan con la supervisión de algún adulto. Los niños *en* la calle mantienen vínculos familiares, desarrollan gran parte de su vida en la vía pública en busca de esparcimiento y/o de medios de subsistencia tanto para ellos como para su familia, pero tienen una vivienda a la que vuelven para dormir. Los niños *en riesgo* de calle son aquellos que habitan viviendas cuyas condiciones materiales y sociales no satisfacen las necesidades humanas básicas y por ello pasan mucho tiempo en la calle (Nieto y Koller; 2015: 2172).

El hecho de que en Lationamérica el fenómeno tomara magnitud y forma en los “niños de la calle”, hizo que las definiciones que se limitan a exaltar la

falta de vivienda, fueran manifiestamente inadecuadas. La mayor parte de estos niños tenía una vivienda. Eran otras las razones que los obligaban a huir de ésta y a vivir en condiciones infra humanas, por ejemplo, guareciéndose en las coladeras (Avilés y Escarpit, 2001). Las investigaciones se dirigieron a indagar en las razones por las cuales habían abandonado su hogar. Así se hizo evidente que las causas se encontraban en el ámbito estructural, asociadas a la pobreza trans-generacional, la migración rural-urbana, el desempleo, la violencia y otros efectos de la crisis financiera conocida como la “década perdida de América Latina” (CEPAL, 1996).

Definir el fenómeno con base en el criterio de la calidad de la vivienda, también se manifestó inadecuado para el caso latinoamericano. En general, las casas de las cuales los “niños de la calle” huyen, no son materialmente peores que las de otros niños provenientes de familias pobres. Recordemos que ETHOS considera que la vivienda es insegura, entre otras cosas, cuando las personas no poseen el título legal. En México, hay alrededor de 32 millones de viviendas: 68% son propias, 16% son rentadas, 14% son prestadas y 2% se encuentran en otra situación. De las viviendas propias, solo 69% cuenta con escrituras, a nombre del residente, 18% a nombre de alguien más y 13 no tiene escrituras. Sólo 41% de las viviendas rentadas cuenta con un contrato de arrendamiento (CEPAL, 2019:14). Respecto a “vivir con algún familiar” es necesario mencionar que en América Latina es muy común que la vivienda sea habitada por la familia extensa, debido a razones culturales y también económicas, pues es más fácil sortear la inseguridad económica colectivamente (Lomnitz, 1976).

Lo mismo sucede en cuanto a la vivienda inadecuada. Entre los rasgos que ETHOS identifica para caracterizar una vivienda como inadecuada es que carezca de servicios básicos o que las personas vivan en hacinamiento. En México, en 2016 el 19.3% de la población presentó carencia por servicios básicos en la vivienda, es decir, 23.7 millones de personas: 7.6% no tenía agua; 6.8% carecía de drenaje en su vivienda; y 0.4% no contaba con electricidad (CEPAL, 2019:15). Alicia Ziccardi (2015) encontró que en 2010 las viviendas con hacinamiento -más de dos personas por dormitorio- conformaban el 36.53% del

total. Además, el 70.2% de los entrevistados refirió dormir en el mismo cuarto donde cocina. Aun así, sólo el 1.7% de la población en México se pronunció nada satisfecha sobre su vivienda (CEPAL, 2019:18).

La Ciudad de México, padece: “déficit de infraestructura, vivienda y servicios públicos” (Garza, 2020:12). Estos problemas son compartidos por muchas de las ciudades latinoamericanas, así que habitar una vivienda en condiciones óptimas dista de ser la norma en esta región, y la posibilidad de otorgar una a quien carece de ella es más una utopía que una posibilidad real. Por esto, emplear la tipología ETHOS en América Latina, en vez de favorecer la comprensión y atención eficiente del fenómeno de la habitabilidad en calle, disolvería a la población objetivo entre toda aquella que padece alguna debilidad habitacional. En contraparte de las definiciones habitacionales, en América Latina se privilegia a las definiciones sociales que conciben el fenómeno como un problema de exclusión social relacionado con una condición particular de marginalidad de la cual, habitar el espacio público es sólo un rasgo.

Por ello, Brian Cooper sostiene que definir el sinhogarismo es “más un acto político que una indagación semántica” (Nieto y Koller 2015: 2165) ya que a las definiciones subyace una forma de concebir el fenómeno y, por lo tanto, de enfrentarlo. Para él, cualquier definición debe aludir a cuatro aspectos fundamentales: 1) el económico, relacionado con la carencia material; 2) el social, asociado a rupturas en las relaciones sociales; 3) el político, relativo a iniquidad social y las desigualdades estructurales que ésta genera; y 4) el personal, que involucra aspectos psicológicos y de historia de vida de cada persona. Desde esta perspectiva, la habitabilidad en calle se concibe como un problema estructural que requiere medidas generales de bienestar social, incluidas, pero no limitadas a las de vivienda. Esa es la perspectiva adoptada por la Ciudad de México.

LA HABITABILIDAD EN LAS CALLES DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Ciudad de derechos

El domingo 5 de febrero de 2017 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva *Constitución Política de la Ciudad de México*. El primero de sus principios rectores afirma:

La dignidad humana es principio rector supremo y sustento de los derechos humanos. Se reconoce a toda persona la libertad y la igualdad en derechos. La protección de los derechos humanos es el fundamento de esta Constitución y toda actividad pública estará guiada por el respeto y la garantía de estos (AL, 2017).

Más adelante, el inciso K del capítulo once “Ciudad Incluyente” está dirigido a garantizar los derechos humanos de las personas que habitan sus calles:

Esta Constitución protege a las personas que habitan y sobreviven en las calles. Las autoridades adoptarán medidas para garantizar todos sus derechos, impidiéndose acciones de reclusión, desplazamiento forzado, tratamiento de rehabilitación, internamiento en instituciones o cualquier otra, sin su autorización. Se implementarán medidas destinadas a superar su situación de calle (AL, 2017: 44).

El *Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México* y el *Mecanismo de Seguimiento y Evaluación* del mismo son los instrumentos encargados de vigilar el cumplimiento de la obligación gubernamental de dar a las políticas públicas un enfoque basado en los derechos humanos. Entre los grupos de población prioritaria considerados, están las poblaciones callejeras. En el instrumento se reconoce que las poblaciones callejeras representan un grupo de población con las mayores exclusiones sociales acumuladas, porque han sido históricas y sistemáticas. Por eso adjudica al Estado la obligación de restituir-las. En el documento diagnóstico se afirma que:

Las personas de las poblaciones callejeras deben tener acceso a la vida, la educación, a un trabajo digno, a una vivienda adecuada, a una alimentación saludable, a un medio ambiente sano, a la seguridad, a la cultura, al más alto nivel de salud, a la justicia, a la libertad de expresión, a la libertad de asociación y reunión, a una vida libre de violencia, a la vida familiar, a la integridad personal, a formarse un juicio propio, a la no discriminación, a la igualdad y al respeto a la dignidad humana (PDHDF, 2019: 561).

En el documento estratégico, el objetivo 29.2 es “diseñar, implementar y evaluar políticas públicas dirigidas al respeto, protección, promoción y garantía de los derechos humanos para la atención de las poblaciones callejeras en el marco de una atención integral, transversal, eficaz y eficiente” (PDHDF, 2019: 909) atendiendo prioritariamente los derechos llave:⁸ identidad, vivienda, salud y no discriminación. Particularmente sobre el tema de la vivienda, establece dos puntos: erradicar las prácticas de desalojo de las poblaciones callejeras y crear mecanismos para que cuenten con alternativas reales que les permitan acceder a una vivienda digna.

Para implementar dichas estrategias, el 5 de marzo de 2020 se publicó el *Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas que Viven en Situación de Calle en la Ciudad de México*. También en este documento, la lectura social del fenómeno es evidente:

La situación en la que se encuentran las poblaciones que viven en situación de calle es producto de la máxima exclusión de derechos, en donde cada una refuerza las demás: falta de vivienda, falta de documentos de identidad, dificultades para encontrar empleo formal, mayor propensión a enfermedades o el deterioro de la salud, mayor probabilidad de ser discriminado por la sociedad circundante, así como disminución significativa de posibilidades para acceder a oportunidades de educación y, o, capacitación para el trabajo (GCDMX, 2020:6).

⁸ Los derechos llave son aquello cuya falta de garantía impide el ejercicio de otros derechos.

Por eso el modelo de intervención propuesto en el protocolo, es un modelo de atención “centrado en un trabajo individual por casos, que permita atender de forma personalizada y directa las circunstancias y necesidades individuales de las personas” (GCDMX, 2020: 13) ejecutando medidas de nivelación, inclusión, y acción afirmativa. La atención y prestación de servicios se define de manera individual, de acuerdo con las necesidades de cada usuario. En el Protocolo se designa como ente responsable a la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (SIBISO) a través del Instituto para la Atención de Poblaciones Prioritarias (IAPP) y se dicta que la intervención ocurra en cuatro etapas:

1. Acercamiento. Se lleva a cabo en la calle, a través de las brigadas de acercamiento, a cargo de la Coordinación de Atención Emergente del IAPP e integradas por un psicólogo(a), un trabajador(a) social, un asistente social y un operador(a) de vehículo y deberá haber al menos cuatro brigadas para cubrir cada turno incluyendo fines de semana y días festivos. Las acciones son: realizar recorridos para ubicar a personas en situación calle; levantar un registro de las características del punto de calle; levantar una cédula de identidad e incorporarla en el Registro Único de Personas en Situación de Calle (RUP).
2. Atención. El Protocolo dicta que se asignará un(a) trabajador(a) social para dar seguimiento a cada caso y diseñar una atención individual para cada situación concreta. Esta persona será responsable de valorar, canalizar y dar seguimiento a la persona que acepte libremente y de manera informada ser canalizada a alguna institución. También establece que las canalizaciones se deberán llevar a cabo con una perspectiva interseccional y que se deberá considerar la atención a familias completas teniendo en cuenta que muchas de ellas no están conformadas bajo el modelo tradicional. La canalización será hacia instituciones que provean residencia temporal de puertas abiertas y se llevará a cabo cuando se haya determinado improcedente la reunificación familiar y el retorno al lugar de origen. En los Centros de Asistencia e Integración Social (CAIS), se ofrece a las personas alimentación; dormitorio, espacio para el aseo personal; tramitación de registro extemporáneo

de nacimiento; servicio médico y psicológico; talleres de capacitación para el trabajo; educación; terapia ocupacional y visitas a museos y destinos turísticos locales.

3. Activación. Esta fase se lleva a cabo en un albergue de modelo residencial llamado *TECHO Transición Entre la Calle y el Hogar*, en el cual la persona puede estar de tres a seis meses. Durante ese tiempo se diseña su *Plan de Vida para la Integración Social*, que es un documento personalizado en el que se reconoce tanto las fortalezas como las debilidades individuales para la vida independiente y con base en ello se planean los servicios que recibirá cada persona según sus expectativas y capacidades. Se fomenta la creación de redes de apoyo comunitario para cada persona.
4. Acompañamiento para la vida independiente. Esta última etapa consiste en el “desarrollo de capacidades y creación de oportunidades en los órdenes psicológico, económico y social para que las personas puedan reincorporarse a la vida comunitaria con pleno respeto a su dignidad, identidad y derechos sobre la base de la igualdad y equidad de oportunidades para el acceso a los bienes y servicios sociales” (GCDMX, 2020: 24). El periodo de la intervención puede durar, según las necesidades de cada caso, hasta doce meses consecutivos. En esta fase se agrega el componente de la renta tutelada y el acompañamiento se lleva a cabo a través de grupos de soporte y comunidades de apoyo.

Finalmente, el Protocolo establece que la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social a través del IAPP publicará de manera trimestral un informe cuantitativo y cualitativo de las actividades efectuadas en calle y los avances en el proceso de intervención alcanzados. En síntesis, el modelo de intervención en la Ciudad de México parte de una definición social del problema de la habitabilidad en calle y es escalonado: del acercamiento en calle se sigue a centros de día con puertas abiertas, posteriormente a albergues temporales, albergues residenciales, renta tutelada y vida independiente. Es un modelo integral, en apego estricto a la perspectiva de los derechos humanos y diseñado específicamente para atender el fenómeno en la Ciudad de México. ¿Por qué entonces

la población que habita el espacio público sigue creciendo y sus circunstancias agravándose? Porque las intervenciones no se llevan a cabo conforme a lo establecido en estos documentos.

CIUDAD HOSTIL

En la evaluación del programa “La vivienda primero” citado en el primer apartado de este capítulo, Busch-Geertsema (2013) atribuye los malos resultados obtenidos en Budapest no a un problema del modelo, sino a las deficiencias en su implementación. Lo mismo puede decirse del modelo en la Ciudad de México. El personal es insuficiente para dar un seguimiento individualizado por caso. No se encuentra suficientemente capacitado y lleva a cabo estas actividades, entre otras. No hay programas específicos que les permitan acceder a una vivienda propia. No hay complementariedad ni continuidad entre programas. El Registro Único de Personas en Situación de Calle no existe. Las condiciones materiales de los albergues son deplorables. Debido a que la misma institución que funge como ente responsable es la que reporta y evalúa los avances, la información al respecto no es pública ni fácilmente asequible.

El caso de Hermelinda Vergara Pérez deja ver este ensamble de negligencias que en algunos casos puede incluso continuar después de la muerte de la persona.⁹ Hermelinda era una habitante de calle que padecía discapacidad motriz y requería de una silla de ruedas para desplazarse. Solía habitar la calle de Artículo 123 en la colonia Centro, donde su ubica uno de los “enclaves callejeros” más icónicos por su antigüedad, número y diversidad de habitantes de calle. Las relaciones con los vecinos y comerciantes de la zona han sido siempre ásperas. Frecuentemente llaman a la policía y le exigen atender el “problema” de los “indigentes” y la policía lo hace, desplegando un uso excesivo de la fuerza, “con violencia y omitiendo los procesos de prevención y atención que señala la normatividad vigente” según consta en la Recomen-

⁹ Véase: <https://www.youtube.com/watch?v=vwu306uYUw4>.

ción 15/2018 emitida por la Comisión de Derechos Humanos y dirigida a la Secretaría de Seguridad Pública (cdhdf, 2018).

En uno de estos operativos de “limpieza social” Hermelinda fue “levantada” con violencia física y trasladada sin su consentimiento al Centro de Asistencia e Integración Social (CAIS) Atlampa. Sus compañeros de calle la buscaron pero no recibieron información, por lo que pidieron ayuda a organizaciones de la sociedad civil. Así se encontró que Hermelinda había sido trasladada al servicio de urgencias del Hospital General de Iztapalapa (HGI) el 8 de junio de 2021 y que el personal de este hospital reportó su defunción al día siguiente. En su hoja de egreso del CAIS Atlampa se lee: “No se cuenta con más información ya que durante la muerte no hubo más personal para dar continuidad al cierre del caso ya que se encontraban en emergencia sanitaria por pandemia de la COVID-19” (<https://www.youtube.com/watch?v=vwu306uYUw4>).

La hoja de egreso está firmada por Ana Paulina Gutiérrez Trejo, trabajadora social en Atlampa y Ezequiel Aases Astibia, responsable de ese CAIS. Sin embargo, en una entrevista realizada el 6 de diciembre de 2021 por *Crónica* a Nadia Troncoso Arriaga, directora ejecutiva del IAPP, ella acusa a la sociedad civil y a los medios de comunicación de difundir información falsa que no corresponde con la información oficial. Afirma que Hermelinda está viva, que se encuentra en Atlampa y que no se ha negado información a sus compañeros. Posteriormente, en una entrevista realizada a la misma funcionaria el 3 de febrero de 2022 por grupo *Multimedios*, mantiene la acusación a los medios y la sociedad civil y sostiene que Hermelinda falleció en las instalaciones del CAIS el 9 de diciembre de 2021. Sin embargo, la sociedad civil ha hecho pública el acta de defunción de Hermelinda Vergara Pérez emitida por el Registro Civil con número de folio 21116, en la cual se corrobora su defunción en el HGI el 8 de junio de 2021.

La visibilidad que se dio al caso en los medios abrió la caja de pandora. El 11 de enero de 2022, un grupo de trabajadores del IAPP dirigieron una carta a la Jefa de Gobierno, Claudia Scheinbaum expresando que Nadia Troncoso maltrata a las personas en situación de calle y se refiere a ellas utilizando apodosos denigrantes. Afirman que obliga al personal de las brigadas callejeras a levantar y desplazar “a como dé lugar” a las personas en situación de calle

que se encuentren en sus rutas de trabajo. También denuncian desviación de recursos para pagos a supuestos integrantes del personal que en realidad son allegados a ella y no trabajan en el Instituto. Los medios han difundido videos que corroboran estas acusaciones.¹⁰ A pesar de que las personas en situación de calle, las organizaciones de la sociedad civil y el personal del Instituto han denunciado la gravedad de las circunstancias y proporcionado evidencia irrefutable, Nadia Troncoso continúa al frente del Instituto encargado de proteger a las personas que habitan las calles.

Además de acciones de discriminación directa como las de limpieza social, las personas que habitan las calles de la Ciudad de México también se ven obligadas a sortear actos de discriminación indirecta (Mata, 2015:39). Ésta acontece cuando una ley, norma o acción aparentemente neutral o al menos no específicamente formulada en su contra, les resulta perniciosa por aspectos de su modo de vida. Cuando, además, hay una sanción, la discriminación indirecta se convierte en criminalización. Vale la pena mencionar que el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de las Naciones Unidas establece que cuando la privación de libertad se impone por motivos discriminatorios, puede considerarse arbitraria aún si está autorizada por alguna ley y consiste en una práctica de criminalización de la pobreza.

Un ejemplo muy claro es el uso de la *Ley de Cultura Cívica* en contra de las personas en situación de calle. Esta Ley sanciona: e) obstruir el uso de bienes e inmuebles públicos, estorbar la vía pública y el libre tránsito de personas, usar las vías públicas sin autorización, cambiar el destino de áreas o vías públicas sin autorización y hacer uso indebido de inmuebles públicos. Prohíbe defecar u orinar en espacios públicos, ingerir bebidas alcohólicas en lugares públicos, ingerir, inhalar o aspirar estupefacientes psicotrópicos, enervantes o sustancias tóxicas; abandonar muebles en la vía pública, guardar basura, prestar algún servicio sin que sea solicitado, ejercer la prostitución, poseer animales sin adoptar las medidas de higiene necesarias que impidan hedores o la presencia de plagas que ocasionen cualquier molestia a los vecinos. Es decir,

¹⁰ Véase <https://twitter.com/azucenau/status/1489098255732551682?t=7WsdKba632IgLUDJ-xvnsA&s=08>

sanciona y prohíbe todos los aspectos la vida en calle (Ruiz Coronel, 2017: 331-339).

Por un lado, la expulsión directa e indirecta de las personas habitantes de calle de ciertas zonas de la ciudad y, por el otro, la necesidad de permanecer unidas para asegurarse protección y facilitar la procuración comunitaria de recursos para la supervivencia, da lugar a los “puntos de calle”. Es decir, los enclaves urbanos temporales en los que las personas en situación de calle duermen, trabajan, socializan y llevan a cabo sus actividades de supervivencia (Peralta, 2015). Estos tienden a concentrarse en áreas territoriales urbanas en donde los alquileres son baratos, las construcciones están deterioradas, la infraestructura pública es insuficiente y la informalidad es imperante. En estos espacios, la venta y uso de drogas, la prostitución y otras actividades sancionadas por la ley, suelen practicarse siendo conocidas y toleradas por las autoridades. Así, la zonificación que planifica sobre lo deseable y expone lo indeseable a donde pueda ser evadido sin ser resuelto, fomenta la tugurización y la existencia de zonas rojas de alta peligrosidad.

Muchos de los enfrentamientos con los vecinos y la policía tienen como base carencias en la infraestructura, en la provisión de servicios urbanos públicos, en la intolerancia a la diversidad de formas para el uso del espacio público y en la incompreensión de que la vida en situación de calle es un problema social estructural, no una elección personal. En lo que respecta a las y los habitantes de calle, el diseño urbano no busca resolver sus necesidades y facilitar su supervivencia sino desalentar su uso y expulsarles. Con sus púas y pinchos, con luces y sonidos que no dejan dormir, la ciudad incluyente y garante de derechos, muestra a quienes habitan sus calles el rostro de la arquitectura hostil (Romero, 2019).

NARRATIVAS DE QUIENES NO PUDIERON QUEDARSE EN CASA

Como podría suponerse, todas las problemáticas hasta aquí descritas se agudizaron durante la pandemia por COVID-19 según pudimos averiguar a través de la investigación “COVID-19 y personas en situación de calle” financiada por el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica

(PAPIIT) de la UNAM y aprobado por el Comité de Ética en Investigación y Docencia del Instituto de Investigaciones Sociales en la sesión del 27 de abril de 2021. Como parte de esa investigación, a quienes lo permitieron y consintieron con su firma, les fue realizada una entrevista en profundidad para indagar sobre su vivencia de la pandemia. Se llevaron a cabo 50 entrevistas que fueron grabadas en audio y duran en promedio media hora cada una (anexo 1).¹¹ De las entrevistas se han extraído las narrativas cuya sistematización compone este último apartado en el que se hacen explícitos los desafíos para las ciencias sociales relacionados con la habitabilidad en calle y exacerbados por la pandemia. Compartimos con Liz Hamui (2011: 51) la certeza de que las narrativas son medios poderosos de aprendizaje y de entendimiento del otro ya que su construcción es un proceso activo de co-creación entre quien investiga y quien es investigado, que media entre el mundo interno de los pensamientos y sentimientos y el mundo externo de las acciones observables y el estado de las situaciones. El estar dirigido a una población oculta y de difícil acceso, potencia la importancia de este tipo de instrumentos de investigación.

a) *La falta de vivienda es el aspecto más visible de un problema complejo.* El 30 de marzo se declaró en México una emergencia sanitaria y se exhortó a la población a un resguardo domiciliario que duró hasta el primero de junio. El slogan utilizado fue “Quédate en casa”. Las personas entrevistadas lo citan literalmente y manifiestan que fue un constante recordatorio de que no tienen casa. Ser los únicos en las calles vacías materializó la exclusión y la carencia. Para las personas que habitan las calles, igual que para quienes estudian este fenómeno, la falta de vivienda es la dolorosa punta visible de un iceberg de desigualdades.

Desafío: El principal desafío es llevar la ley a la práctica. Esto implica hacer operativo el modelo de intervención por caso, para lo cual se requiere una tipología basada en los casos, no en la vivienda. Mantener y promover la diversidad de modelos de intervención asegurándose que sean respetuosos de los derechos humanos y estén basados en evidencia. Fomentar el trabajo intersectorial en red entre organizaciones de la sociedad civil e instituciones guber-

¹¹ Atento agradecimiento a Jacqueline Torres, Lorena Paredes, Mateo Rivera y Arturo Meléndez.

namentales. Crear programas específicos para que las personas que habitan las calles tengan posibilidades reales de acceder a la vivienda.

b) *Durante la pandemia, el número de personas obligadas a vivir en la calle aumentó, algunas nunca antes habían vivido en la calle y otras habían logrado dejarla y tuvieron que volver.*

Desafíos: Estos casos se pueden evitar con políticas públicas de vivienda porque la expulsión responde a causas estrictamente económicas. En la Ciudad de México no hubo leyes que impidieran desalojos ni despidos. Conforme el periodo de la pandemia se alargó, aparecieron otras problemáticas. Permanecer todo el día en una casa en condiciones de pobreza y hacinamiento, aumentó los niveles de violencia familiar de la cual algunos miembros escaparon huyendo a la calle. También hubo casos en los que las personas contagiadas de COVID-19, particularmente adultos mayores, fueron abandonados en los hospitales y al ser dados de alta se quedaron en la calle. El desafío es crear políticas públicas de prevención coherentes con la realidad de la Ciudad de México que atiendan las causas primarias para evitar la expulsión, no para paliar los dolores de la vida en calle. Hay múltiples experiencias exitosas en el mundo (Insley, 2011; Jacobus, 2015;) de las cuales se puede aprender sin intentar reproducirlas idénticamente.

c) *Los albergues se saturaron.* Al 14 de mayo de 2020, los albergues para las personas en situación de calle llegaron a su capacidad máxima de 2,325 personas (González, 2020). Ese mismo año se dieron a conocer los hallazgos del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) sobre el número de personas sin hogar que habita en las calles de la Ciudad de México: poco más de 1200 (Milenio, 2020).

Desafío: Uno de los grandes desafíos es implementar una metodología que permita conocer cuántas personas, porqué y cómo viven en la calle. Sólo con base en información verídica se puede hacer una planeación eficiente.

d) *No quieren ir a los albergues.* Las personas entrevistadas relatan que las condiciones de los albergues son deplorables, pero, además, hablan de maltrato físico y verbal. Las historias como la de Hermelinda son bien conocidas por quienes viven en calle, por eso temen ir a los albergues de la Ciudad de México.

Desafío: Realizar una auditoría externa que haga una supervisión constante de las instalaciones y, sobre todo, del trato que se da a las personas. El personal contratado debe tener una formación profesional y acreditar exámenes psicométricos. Para combatir la impunidad y reducir la brecha entre la ley y su aplicación, se requiere hacer justiciables y exigibles los derechos humanos de las personas que viven en la calle. Se debe dar credibilidad a las narrativas de las personas e incluirles a formar parte activa del diseño e implementación de las políticas y programas que les conciernen. El desafío es lograr que las leyes dejen de ser letra muerta.

e) *Siempre va a haber alguien en la calle.* Por su situación geográfica y política, la Ciudad de México siempre tendrá huéspedes en sus calles. Diariamente transitan por ella más de nueve millones de personas, algunas de ellas habitan sus calles temporalmente: personas migrantes en tránsito, comerciantes temporales que vienen de zonas rurales; familiares de personas hospitalizadas, etc. Además, están quienes han integrado a su identidad personal el vivir en la calle y se auto reconocen como *personas de la calle*.

Desafío: La Ciudad misma debe proporcionar las condiciones mínimas de habitabilidad en protección de la dignidad de las personas. Por ejemplo, tener fuentes gratuitas de agua potable, baños y regaderas públicas, almacenes para objetos personales de valor, teléfonos públicos, puntos públicos para recargar la batería de los aparatos eléctricos, acceso a internet gratuito, entre otros. El desafío es que la planeación urbana reconozca los usos diferenciados del espacio público y garantice su implementación democrática e incluyente, prohibiendo la arquitectura hostil y en cambio proveyendo de infraestructura que aumente la calidad de vida de las personas y el ejercicio de su memoria histórica, porque la ciudad también les pertenece.

Justo en el centro de la Plaza de las Conchitas, hay una construcción que parece una pequeña iglesia con una cúpula. Estando en una de las ferias de la salud, pregunté a los habitantes de esa plaza qué era este pequeño edificio. Me llevaron a uno de los costados. En su pared lateral hay un letrero en el que se lee: “En el siglo XIX esta capilla fue depósito de cadáveres de pordioseros e indigentes. Se le conoció como la Capilla de los Muertos”. –“¿Ya viste? ¡Qué absurdo que nos quieran quitar! ¿no? ¿quién tiene más derecho que nosotros para morir aquí?”.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Legislativa (AL) (2017). Constitución Política de la Ciudad de México. México: Asamblea Constituyente.
- Avilés, K. y Escarpit, F. (2001). *Los niños de las coladeras*. México: Editorial *La Jornada*.
- Busch-Geertsema, V. (2013). Housing First Europe: Final Report. <http://housingfirstguide.eu/website/housing-first-europe-report/>
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) (2014). *Informe especial de la situación de los derechos humanos de las poblaciones callejeras en el Distrito Federal 2012-2013*. México: CDHDF.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) (2018), CDHDF emite las recomendaciones 14/2018 y 15/2018 por negar servicios de salud y retiros forzosos de personas en situación de calle. Boletín de prensa, número 153, octubre. México: CDHCDMX.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1996). *América Latina y el Caribe quince años después. De la década perdida a la transformación económica 1980-1995*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2019). *Principales retos en el ejercicio del derecho a la vivienda digna y decorosa*. México: CONEVAL.
- Cooper, B. (1995). *Shadow people: the reality of homelessness in the 90's*. Sidney: Sidney City Mission.
- Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri (FEANTSA) (2016). *Housing First Guide*. Bruselas: FEANTSA.
- Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri (FEANTSA) (2017). *European Typology of Homelessness and Housing Exclusion*. Bruselas: FEANTSA.
- Garza, G. (2020). *Dinámica y configuración macroeconómica de la Ciudad de México, 1960-2013: estrategia económico-espacial para la planeación multidimensional de la Ciudad de México, 2020-2040*. México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Gobierno de la Ciudad de México (GCDMX) (2020). Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas que Viven en Situación de Calle. *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*. México: Gobierno de la Ciudad de México.
- Gobierno del Distrito Federal (2011). Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad. México: GDF.
- González R. y Quintero, J. (14 de mayo de 2020). Saturados albergues para población en situación de calle: Ocejo. Diario *La Jornada Capital*. Consultado en: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/capital/2020/05/14/saturados-albergues-para-la-poblacion-en-situacion-de-calle-ocejo-9062.html>
- Granados, M. (2015). Hacia un marco legal que haga efectivos los derechos fundamentales de las personas en situación de calle. *Dfensor*, 6, año XIII, junio. Revista de derechos humanos. (Derechos humanos de las personas que viven y sobreviven en la calle). México: CDHDF.
- Hamui, L. (2011). Las narrativas del padecer: una ventana a la realidad social. *Cuicuilco*, 52, 51-70.
- Insley, E. (2011). *Homelessness prevention. Can we afford not to?* London: Depaul.
- Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS) (2009, 2010, 2011, 2012). Censo de personas en situación de calle “Tú también cuentas”. México: IASIS.
- Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS) (2018). Diagnóstico Situacional de las Poblaciones Callejeras 2017-2018. México: IASIS.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) (2007). Caracterización Social y Cuantificación de Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Calle. Bogotá: ICBF.
- Jacobus, R. (2015). *Inclusionary Housing. Creating and Maintaining Equitable communities*. Massachusetts: Lincoln Institute of Land and Policy.
- Lomnitz, L. (1976). *Cómo sobreviven los marginados*. México: Siglo XXI.
- Márquez, F. (2008). *Vagabundos y andantes. Etnografías de Santiago, Valparaíso y Temuco*. Santiago de Chile: Universidad de Humanismo Cristiano.
- Mata, A. L. (2015). Las poblaciones en situación de calle ante los sistemas de procuración y administración de justicia en la ciudad de México. *Dfensor*,

- 6, Año XIII, junio. Revista de derechos humanos. (Derechos humanos de las personas que viven y sobreviven en las calles). México: CDHDF.
- Milenio Digital* (25 de enero de 2020). ¿Cuántas personas en situación de calle habitan en Ciudad de México? INEGI responde. Diario *Milenio*. Ciudad de México. Consultado en: <https://www.milenio.com/politica/personas-situacion-calle-cdmx-censo-inegi>
- National Health Care for the Homeless Council (NHCHC) (2019). Homelessness and Health. What's the Connection? Washington: NHCHC.
- Nieto, C. y Koller S. (2015). Definiciones de Habitante de Calle y de Niño, Niña y Adolescente en Situación de Calle: Diferencias y yuxtaposiciones. *Acta de investigación psicológica*, 5(3), 2162-2181.
- Padgett, D., Heywood B. y Tsemberis S. (2015). *Housing First: Ending Homelessness, Transforming Systems and Changing Lives*. Oxford: Oxford University Press.
- Paiva, V. (2020). Derecho a la ciudad: Personas en situación de calle y en riesgo de situación de calle en la Ciudad de Buenos Aires (2017-2019). *Sociologías*, 22,(55), 328-352.
- Peralta, R. M. (2015). Personas sin hogar y la reconfiguración espacial del centro histórico de la Ciudad de México. En Ruiz Coronel A. (Ed.) *La calle como objeto de estudio. Compendio de tesis sobre el fenómeno de calle*. México: Ednica.
- Pinzón-Rondón, A., Hofferth S. y Briceno-Ayala L. (2008). Children working in the streets of Colombian cities: Different pathways to the street lead to different populations. *Children and Youth Services Review*, 30 (12): 1417-1424.
- Pleace, N. y Joanne Bretherton J. (2013). The Case for Housing First in the European Union: A Critical Evaluation of Concerns about Effectiveness. *European Journal of Homelessness*, 7 (2), 21-42.
- Ridgway, P. y Zippel A. (1990). The paradigm shift in residential services: From the linear continuum to supported housing approaches. *Psychosocial Rehabilitation Journal*, 13 (4), 11-31.

- Rodríguez, R. I. (2015). Ciudad de México, ciudad de derechos. *Dfensor*, 6, año XIII, junio. Revista de derechos humanos. (Derechos humanos de las personas que viven y sobreviven en la calle).
- Romero, L. C. (2019). Ciudades del control y la restricción: las personas sin hogar y la arquitectura hostil, La razón histórica. *Revista hispanoamericana de historia de las ideas*, 42, 163-178.
- Rosa, P. y María de la Paz Toscani M. de la P. (2020). Habitantes intermitentes, entre la calle y el hotel-pensión. Nuevas aproximaciones a una vieja problemática en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Revista colombiana de sociología*, 43 (2), 23-44.
- Ruiz Coronel, A. (2017). Problemas de los jóvenes en situación de calle: análisis de su complejidad biológica, cognitiva y social. En Lara-Rosano F. de J. (Coord.) *Aplicaciones de las ciencias de la complejidad al diagnóstico e intervención en problemas sociales*. México: Centro de Ciencias de la Complejidad-Colofón, ediciones académicas.
- Ruiz Coronel, A. (2017a). Criminalización de la vida en calle en la Ciudad de México. En Giglia, A. *Renovación urbana, modos de habitar y desigualdad en la Ciudad de México*. México: UAM, Unidad Iztapalapa.
- Tsemberis, S: (2010a) *Housing First: The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Illness and Addiction*. Minnesota: Hazelden.
- Tsemberis, S. (2010b) Housing First: Ending Homelessness, Promoting Recovery and Reducing Costs. En Gould Ellen I. y O'Flaherty B. (Eds.) *How to House the Homeless*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- United Nations Children's Fund (Unicef) (1987). Memorias del Primer Seminario Latinoamericano sobre Alternativas Comunitarias para el niño de la calle. Brasilia: Unicef.
- United Nations Centre For Human Settlements (Habitat) (2000). Strategies to combat homelessness. Nairobi: United Nations Centre For Human Settlements (Habitat), Publications Unit.
- Urzúa, S., Llanos C., Arellano, N. y Román F. (2021) Situación de calle en Chile: el compromiso por erradicar y restituir derechos. En: USACH Constituyente. Informe de Políticas Públicas. Núm 11. Santiago de Chile: Universidad de Santiago de Chile.

- United States Department of Housing and Urban Development (HUD) (2007).
Defining Chronic Homelessness: *A Technical Guide for HUD Programs*.
Washington: Office of Community Planning and Development Office of
Special Needs Assistance Programs.
- Ziccardi, A. (2015) *Cómo viven los mexicanos. Análisis regional de las condicio-
nes de habitabilidad de la vivienda. (Los mexicanos vistos por sí mismos)*.
México: UNAM.

II. CIUDAD DE MÉXICO: LOS DESAFÍOS DE LA MOVILIDAD Y EL TURISMO

Movilidad cotidiana a unidades médicas: escenarios antes y durante la primera ola del coronavirus en Ciudad de México

4

Mateo Carlos Galindo Pérez
Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM
Manuel Suárez Lastra
Instituto de Geografía, UNAM

INTRODUCCIÓN

Dada la velocidad de propagación del coronavirus, del desconocimiento de su patogenia y letalidad, aunado a la falta de inmunidad de la población, el 11 de marzo de 2020 se anunció la inminente ocurrencia de una epidemia de impacto global (Ghebreyesus, 2020). Con base en la evidencia previamente hallada sobre la correlación entre movilidad y uso del transporte público, con la transmisión aérea y el contagio de enfermedades, por ejemplo, la influenza (Troko *et al.*, 2011; Goscé y Johansson, 2018; Fildlater y Bogoch, 2018; Moss *et al.*, 2019), una de las medidas que los gobiernos decidieron implementar para tratar de mitigar la dispersión y el contagio del coronavirus fue: restringir el contacto entre personas, mediante el exhorto a la población a quedarse en casa; el aislamiento como medida preventiva. Como consecuencia, durante los primeros meses de la epidemia, la movilidad cotidiana¹ de la población se redujo drásticamente en diferentes ámbitos de actividad y escalas.

¹ Se reconoce también que el coronavirus impactó en la movilidad social y residencial, pero no se abordan en este documento, porque no forman parte

En contraparte, el coronavirus provocó el aumento de la movilidad por propósito de buscar/recibir atención médica debido a una combinación de factores, entre ellos: 1) el rápido incremento del número de contagios; 2) las diferentes comorbilidades asociadas al coronavirus (hipertensión, obesidad, diabetes, entre otras) (Yang *et al.*, 2020); y 3) la suspensión de ciertas áreas médicas para enfocarse a la atención del coronavirus. Se generó así, desde el inicio de la epidemia, un aumento en cascada de servicios de salud en los tres niveles de atención médica y en diferentes áreas de especialidad, lo que se reflejó en el incremento y desplazamiento de la demanda. Por ejemplo, el uso de servicios de salud de tipo privado se extendió incluso a aquellos sectores de población con disponibilidad de seguridad social; y sectores de población sin seguridad social tuvieron menor probabilidad de recibir atención médica (Colchero, *et al.*, 2021a; Colchero, *et al.*, 2021b).

Ese aumento en cascada de servicios de salud y el desplazamiento de la demanda por coronavirus, en combinación con la demanda cotidiana, tuvo como efecto la progresiva saturación de unidades médicas por lo que, pese a las restricciones a la movilidad, la población afectada (contagiada) no pudo aislarse. Por tanto, aunque el coronavirus redujo la movilidad cotidiana en general, la movilidad cotidiana por motivos de salud se mantuvo e incluso aumentó, lo que provocó que la población incrementara el tiempo y la distancia de recorrido para obtener atención médica.

Así lo demostró el análisis para Brasil (Coelho *et al.*, 2020; Pereira *et al.*, 2020), Inglaterra y Gales (Verhagen *et al.*, 2021), países donde, debido a la paulatina saturación de unidades médicas por el exceso de demanda por coronavirus, la población estuvo dispuesta a recorrer mayores distancias para obtener atención médica. Adicionalmente, se halló evidencia de que mayores tasas de letalidad por coronavirus (*case fatality rate*), se explicaban por una alta correlación entre baja accesibilidad a unidades médicas y alta marginación de la población (Antonio-Villa, *et al.*, 2021).

Esta última correlación también fue identificada para el caso de grandes ciudades de países en desarrollo, donde los sectores de población de más bajos

del objetivo a desarrollar.

ingresos no sólo registran la más baja accesibilidad a hospitales de segundo o tercer nivel de atención, sino en general a la atención médica ambulatoria (Galindo, 2016; Pengjun *et al.*, 2020). Debido al coronavirus, la movilidad cotidiana por motivos de salud se incrementó en todo el mundo.

Con estos antecedentes se plantea el objetivo de este documento: examinar la movilidad cotidiana a unidades médicas en Ciudad de México y su área metropolitana, para dos momentos específicos: antes y durante la primera ola de la emergencia sanitaria que provocó el coronavirus. Los datos utilizados provinieron de la *Encuesta Origen Destino en Hogares de la Zona Metropolitana del Valle de México 2017* (INEGI-Setravi-II-UNAM, 2017) y de la Secretaría de Salud (SSa, *s/f*) de México, sobre la población con sospecha de contagio por coronavirus.²

MOVILIDAD COTIDIANA POR SERVICIOS DE SALUD

Para iniciar se requiere una definición de movilidad cotidiana, para después señalar las particularidades de la movilidad cotidiana por motivos de salud. Para Miralles-Guasch (2002), la movilidad cotidiana es la suma de los desplazamientos (entendidos como viajes), que la población realiza de forma recurrente, para acceder a bienes y servicios en un territorio determinado. Esta conceptualización permite reconocer que la movilidad, como sustantivo, se usa para referirse a un atributo del individuo y la colectividad que es posible medir o cuantificar. Asimismo, se utiliza para complementar otros sustantivos, por ejemplo: movilidad urbana, movilidad pendular, movilidad cotidiana, movilidad regional, etc.

En aras de la precisión, conviene iniciar con el abordaje de la movilidad de manera individual. Una primera cualidad debe reconocerse de la movilidad, que es una necesidad básica de cualquier persona: la necesidad de trasladarse de un lugar a otro. Jones (1981) define la movilidad como la capacidad que

² Se garantiza la confidencialidad de la información, ya que el manejo y la presentación de los datos no permite identificar individuos.

tiene una persona para desplazarse sobre el territorio, e involucra dos componentes principales: 1) *las características de la persona*, entre las que se considera la propiedad y disponibilidad de algún modo de transporte³ (automóvil, moto, bicicleta), así como el conocimiento de las opciones de transporte y la capacidad de pago para utilizarlas (colectivo, taxi, etc.); y 2) *las características de la red de transporte*, que se asocian al lugar donde reside la persona, la hora del día y la dirección del desplazamiento. En síntesis, el primer componente se relaciona con la disponibilidad y el conocimiento de la persona para utilizar algún modo(s) de transporte, y el segundo componente se refiere a la capacidad de la red de transporte para conectar lugares de origen y destino.

De la anterior definición se reconoce que la movilidad es la acción que realizan las personas al desplazarse (viajar) por el territorio, desde un lugar de *origen* (A) hacia otro de *destino* (B); de forma complementaria, el viaje tiene el propósito de realizar una actividad o serie de actividades (encadenamiento del viaje), por ejemplo: trabajar, estudiar, consumir, entretenimiento, entre otras. Aquí se agregan nuevos elementos al concepto de movilidad: los lugares de destino hacia los que las personas viajan deben de contar con dos características fundamentales: 1) que ofrezcan la posibilidad de hacer “algo”, y 2) ser accesibles. Por accesible se hace referencia a la oportunidad potencial de alcanzar/llegar a los destinos de forma rápida y directa, por lo que se debe considerar la distribución geográfica de la población (demanda) y los destinos (oferta), en función de las opciones de transporte y los usos del suelo (Morris *et al.*, 1979; Jones, 1981; Geurs y Van Wee, 2004).

Al incorporar la variable transporte se reconoce que entre A-B hay una distancia de separación, por lo que viajar implica un costo monetario y de tiempo. Dada esta condicionante, una de las primeras decisiones que toma la persona que se desplaza es: seleccionar la ruta óptima de viaje (más corta y de menor costo), en función del modo(s) de transporte disponible(s). En la elección del modo(s) de transporte se consideran variables como: el propósito del viaje, la distancia a cubrir, el costo (monetario y de tiempo), la comodidad,

³ Se reconoce y usa modo y no medio de transporte, porque este último representa el elemento (agua, tierra o aire), por el que se desplaza el modo.

las amenidades y características de la ruta, y las condiciones de convivencia (Alceda, 1997).

En la forma de movilizarse quedan incluidas las características intrínsecas del viaje: lugar de origen y destino, horarios de desplazamiento, modos de transporte utilizados, tiempo y distancia del desplazamiento, entre otros aspectos. En resumen, en relación con la movilidad, lo que la mayoría de las personas desean es que el viaje sea eficiente y, en función de la elección del modo(s) de transporte, que también sea eficaz, que durante el viaje se pueda acceder a la mayor cantidad de sitios rentables (Handy y Niemeier, 1997).

Del concepto general de movilidad se pasa a revisar algunas de las particularidades de la movilidad cotidiana por motivos de salud. Con base en el concepto de Miralles-Guasch (2002), este tipo específico de movilidad queda definido como la suma de los desplazamientos (viajes) que las personas realizan de forma recurrente, por el propósito explícito de buscar/recibir atención médica, en función de una enfermedad potencial o confirmada (*características de la persona*). Dada esta condicionante, la dirección, el propósito y el destino del viaje están predefinidos, en este caso, unidades médicas (en función del tipo del padecimiento y su patogenia).

Con base en los planteamientos revisados, entre las características con que las unidades médicas (destinos) deben de contar está: 1) ofrecer la oportunidad de atención a la población (tamaño de la demanda), en función de la oferta de cada hospital (número de consultorios, médicos, enfermeras, camas, etc.) (Gao *et al.* 2017; Guagliardo, 2004; Guagliardo *et al.*, 2004; Pearce *et al.*, 2006); y 2) que sean accesibles, que potencialmente se puedan alcanzar de forma rápida y directa, en función de las opciones (modos) de transporte. Asimismo, la localización de la población respecto de las unidades médicas implica desplazarse (viajar) sobre la red de transporte (*características de la red de transporte*), así como un costo monetario y de tiempo.

Adicionalmente, en la decisión de viajar hacia una unidad médica por motivos de salud se conjugan otros factores como, por ejemplo: la escolaridad promedio de las personas, que se refleja en un comportamiento diferencial ante la enfermedad. Se ha reconocido que a mayor escolaridad (y

mayores ingresos), aumenta la probabilidad de acudir (viajar) a revisiones médicas y realizarse pruebas preventivas, conocer la enfermedad y acudir con médicos especialistas y seguir tratamientos, y se reduce la probabilidad de sufrir adicciones; lo que, en conjunto, se refleja en menores tasas de mortalidad y mayor esperanza de vida. En el extremo contrario, a menor escolaridad disminuye la esperanza de vida y se incrementa la probabilidad de padecer infecciones y adicciones, y de morir por cualquier enfermedad (Ross y Wu, 1995; Cutler, 2006; Braveman *et al.*, 2011).⁴

Otro factor a considerar es el género. Bronfman y colaboradores (1997) identificaron, a partir de un estudio muestral, que las mujeres, además de preocuparse más por la salud, en su condición de jefas de familia, madres o esposas, asumen el rol de motivadoras al incentivar/procurar la revisión médica para los miembros de la familia (lo que implica viajar a una unidad médica). También hay trabajos que han demostrado que, según la gravedad del padecimiento o enfermedad, o ante un escenario de defunción inminente, las personas están dispuestas a recorrer distancias mayores para buscar/recibir atención médica especializada (Galindo y Juárez, 2020).

Por otra parte, una de las variables que pocas veces se incorpora al análisis de la movilidad por motivos de salud, es el modo o modos de transporte que se usan para llegar a la unidad médica (Mao y Nekorchuk, 2013; Galindo, 2016). La variable a la que mayor peso se le otorga es la distancia de separación o tiempo de viaje, entre la ubicación de unidades médicas y población usuaria (Kelly *et al.*, 2016). La constante de los trabajos que analizan la movilidad por propósito de atención médica es enfocarse en el examen de los tiempos de traslado, de pacientes bajo situaciones de emergencia. Por ejemplo, recorridos de ambulancias (Daskin y Stern, 1981; Pirkul y Schilling, 1988; Jánošíková *et al.*, 2015), o desplazamientos al interior y entre unidades médicas (Beaudry *et al.*, 2006). El objetivo principal es planificar para mejorar los tiempos de respuesta de los servicios de salud.

⁴ Se debe de señalar que la relación escolaridad-salud no es lineal, intervienen otros factores como el tipo de enfermedad, el grupo etario, el lugar de residencia, el género, entre otros.

La síntesis de los planteamientos anteriores permite establecer que una persona que viaja por propósito de atención médica elegirá, racionalmente, la unidad médica más próxima (Kara y Egresi, 2013), tomando en cuenta sus características individuales: género, edad, escolaridad, tipo de padecimiento; y también, en función de las características de la red de transporte: lugar de residencia, hora del día, dirección del desplazamiento, así como los modos de transporte y el costo. Con base en esta revisión conceptual, a continuación se analiza la movilidad cotidiana de la población hacia unidades médicas en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) para dos momentos: antes y durante la primera ola de la emergencia sanitaria por coronavirus.

LA MOVILIDAD PREVIA AL CORONAVIRUS

Para este apartado se trabaja con datos de la *Encuesta Origen Destino en Hogares de la Zona Metropolitana del Valle de México 2017* (EOD17), que contiene información sobre los orígenes y destinos, horarios de inicio y fin de los viajes, modos de transporte utilizados, así como algunas características demográficas generales: sexo, edad, ocupación, entre otras. Una particularidad de la EOD17 es su representatividad a escala de *Distrito de Tránsito* (DT), que es: 1) una subdivisión territorial de las alcaldías y municipios que forman parte de la ZMCM; y 2) la unidad espacial mínima de representatividad estadística de los datos recabados (Ortúzar, 2016). La EOD17 divide a la ZMCM en 194 DT (85 corresponden a Ciudad de México y 109 al Estado de México) (véase Anexo. Cuadro 1).

Metodológicamente, sólo se trabaja con los viajes realizados en un día entre semana (lunes-viernes), la movilidad de fin de semana (sábado) fue excluida. Según la EOD17, en la ZMCM en un día entre semana se registra un total de 34.56 millones de viajes y 830,880 (2.4%) tienen como lugar de destino un hospital, clínica, consultorio o laboratorio clínico (en adelante, unidades médicas). En cuanto a los propósitos por los que se viaja hacia una unidad

médica, 435,732 viajes (52.4%) se realizan por el propósito explícito de recibir atención médica (cuadro 1).

CUADRO 1.
ZMCM: DISTRIBUCIÓN SEGÚN PROPÓSITO, DE LOS DE VIAJES QUE
TIENEN COMO LUGAR DE DESTINO UNA UNIDAD MÉDICA.

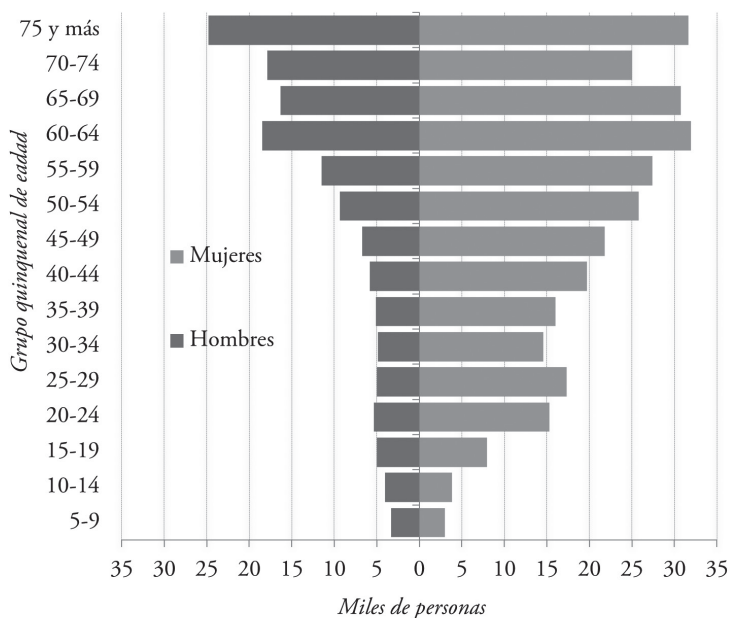
Propósito	Viajes	
	Total	%
Ir al trabajo	259,924	31.3
Ir a estudiar	9,089	1.1
Ir de compras (bienes y servicios)	2,338	0.3
Convivir (amigos o familiares), deportes o recreación	22,129	2.7
Llevar o recoger a alguien	79,801	9.6
Hacer un trámite	16,853	2.0
Ir al médico o recibir atención de salud	435,732	52.4
Ir a acto religioso	72	0.0
Otro	4,950	0.6
Total	830,888	100.0

Fuente: EOD17.

Acorde con el objetivo de este trabajo, sólo se trabajará con los 435,732 viajes a unidades médicas, que corresponden al propósito de: 1) *Ir al médico o recibir atención de salud*. Una de las restricciones de la EOD17 es que no es posible identificar si la atención médica a la que se acude es de tipo privada o pública y tampoco la institución de salud.

En cuanto a las características de esos viajes, 67 % se realizan por mujeres y 33% por hombres. Por grupo quinquenal de edad, 45% de la población es mayor de 60 años; 30% se ubica entre los 40 y 59 años; y el restante 25% es menor de 39 años. Se reconocen así los primeros rasgos de la movilidad por atención médica previos al coronavirus: mayoritariamente población femenina adulta y adulta mayor (figura 1). Se corrobora el hallazgo de Bronfman y colaboradores (1997), al reconocer que las mujeres se preocupan más por la salud, lo que implica mayor número de viajes a unidades médicas.

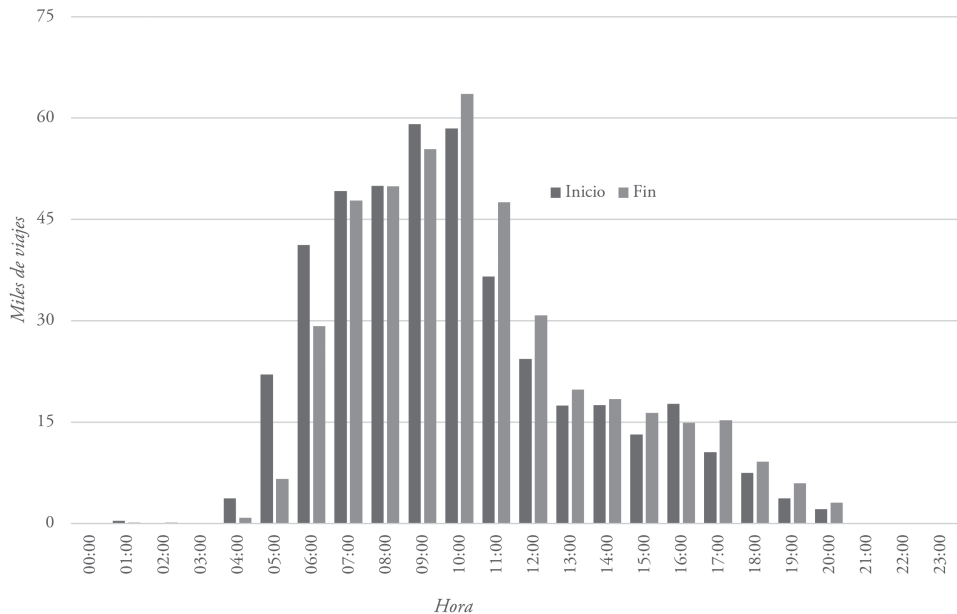
FIGURA 1.
ZMCM: ESTRUCTURA ETARIA DE LA POBLACIÓN QUE VIAJA
POR ATENCIÓN MÉDICA



Fuente: EOD17.

Respecto a la hora de inicio de los viajes, la EOD17 señala las 4:00 AM, pero el mayor volumen se registra a partir de las 5:00 AM y hasta las 10:00 AM. El tiempo promedio de viaje fue de 59 minutos (figura 2).

FIGURA 2.
ZMCM: DISTRIBUCIÓN HORARIA DE LOS VIAJES
POR ATENCIÓN MÉDICA.

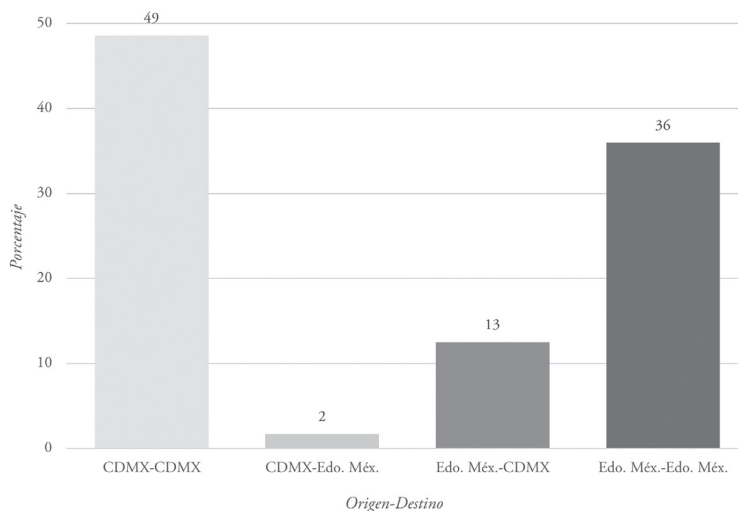


Fuente: EOD17.

En cuanto a la entidad de destino, 61% de los viajes que se realizan por atención médica llegan a CDMX y 38% a municipios metropolitanos del Estado de México; sólo 1% involucra a otras entidades federativas como Hidalgo o Querétaro (vecinas de la ZMCM). Por su parte, 49% de los viajes tiene como origen y destino a la misma CDMX y 36% al Estado de México (figura 3).

Internamente, en la ZMCM 78% de los viajes por atención médica se realizan dentro del mismo DT de residencia y 22% tienen como destino otro DT. Para ilustrar la movilidad intradistrital (dentro del mismo DT), se calcula un índice de atracción de viajes, que resulta de dividir el número de viajes que lle-

FIGURA 3.
ZMCM: ENTIDAD DE ORIGEN Y DESTINO DE LOS VIAJES
POR ATENCIÓN MÉDICA.



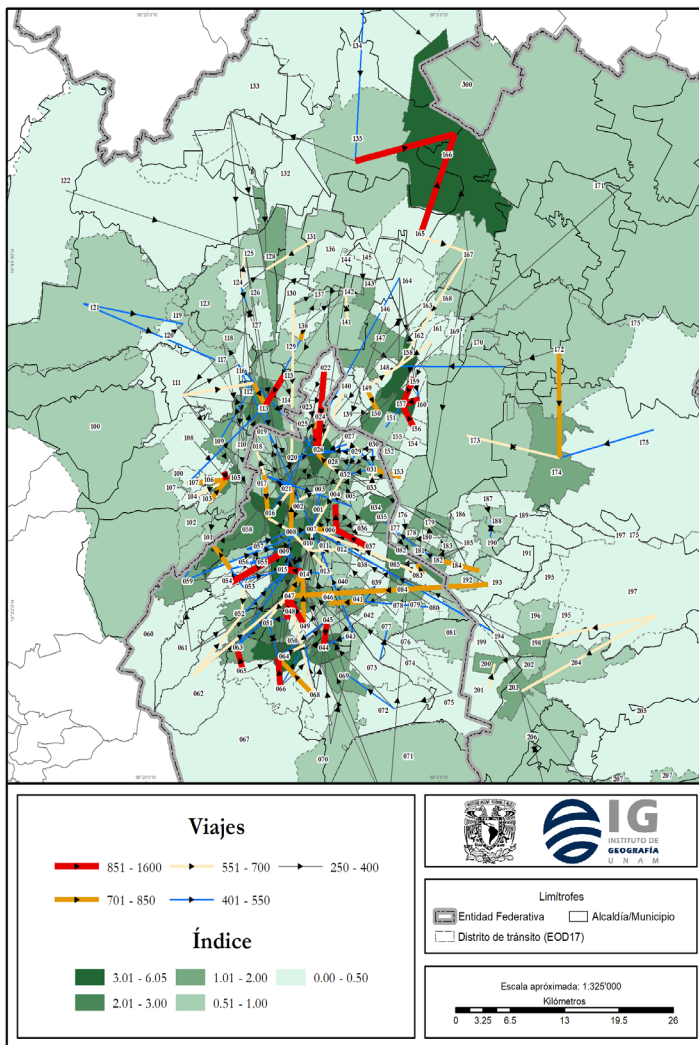
Fuente: EOD17.

gan, entre el número de viajes que salen del DT. Un índice igual a 1 se interpreta que el DT genera y recibe la misma cantidad de viajes; un índice menor a 1, que el DT genera más viajes de los que recibe (zonas expulsoras); y un índice mayor a 1, que el DT recibe más viajes de los que genera (zonas atractoras).

Y para representar la movilidad interdistrital (entre DT), se agrega el número de viajes y se representa en flujos. Se reconoce así la formación de un corredor de fuerte atracción de viajes hacia unidades médicas que pasa por el centro de la CDMX, en sentido norte-sur, desde la alcaldía Gustavo A. Madero a la alcaldía Tlalpan (figura 4).

En cuanto a la intermodalidad en el transporte, 53% de los viajes por atención médica se realizan en uno solo modo; por su parte, hay 203,188 viajes

FIGURA 4.
 ZMCM: VIAJES POR PROPÓSITO DE RECIBIR ATENCIÓN MÉDICA
 E ÍNDICE DE ATRACCIÓN POR DISTRITO DE TRÁNSITO.



Fuente: EOD17.

que utilizan dos (21%), tres (17%), cuatro (6.5%) y hasta cinco o más modos de transporte (2%) (cuadro 2).

CUADRO 2.
ZMCM: VIAJES POR ATENCIÓN MÉDICA SEGÚN EL NÚMERO DE MODOS DE
TRANSPORTE UTILIZADOS.

Número de modos	Viajes	
	Total	%
1	232,544	53.4
2	91,420	21.0
3	74,782	17.2
4	28,277	6.5
5 o más	8,709	2.0
Total	435,732	100.0

Fuente: EOD17.

Para el caso de los viajes que se realizan en un solo modo de transporte (de inicio a fin del viaje), caminar se coloca en la primera posición, seguido de los taxis y los mototaxis (cuadro 3). Que caminar sea el modo de transporte más utilizado, significa que la población recorre distancias cortas, es decir, viaja a unidades médicas próximas al lugar de residencia (se explica por qué 78% de los viajes por atención médica se realizan dentro del mismo DT de residencia). Y que las personas que acuden a la atención médica lo hagan por su propio pie, permite deducir que recurren a la atención médica ambulatoria,⁵ y que los padecimientos no son de alta especialización.

⁵ Los servicios médicos ambulatorios no requieren de hospitalización, sino hasta la siguiente fase de los servicios de salud para la atención médica en el nivel de atención primario.

CUADRO 3.
ZMCM: VIAJES POR ATENCIÓN MÉDICA QUE SE REALIZAN
EN UN SOLO MODO DE TRANSPORTE.

Modo de transporte	Viajes	
	Total	%
Automóvil	552	0.2
Colectivo/Micro	1,263	0.5
Taxi (App internet)	1,079	0.5
Taxi (sitio, calle u otro)	41,112	17.7
Metro	522	0.2
Autobús RTP o M1	367	0.2
Bicicleta	1,197	0.5
Autobús	1,763	0.8
Moto	1,452	0.6
Trolebús	662	0.3
Metrobús o Mexibús	1,913	0.8
Caminar en la calle	53,677	23.1
Bicitaxi	4,323	1.9
Mototaxi	27,332	11.8
Otro	95,330	41.0
Total	232,544	100.0

Fuente: EOD17.

Por su parte, que los taxis y mototaxis se ubiquen (después de caminar), entre los modos de transporte más utilizados, puede interpretarse de la siguiente manera: las personas en su viaje a unidades médicas recorren distancias cortas, por lo que utilizan un modo de transporte rápido, aunque el costo sea alto. El modo de transporte que llama la atención es la categoría de *Otro*, que se refiere a un modo de transporte no especificado (o insuficientemente), lo que lleva a especular si para viajar a unidades médicas (dada la urgencia), se recurre a vehículos familiares que no son propios o pertenecen a algún vecino o conocido, lo que explicaría ese volumen tan alto.

Respecto al estatus ocupacional de las personas que viajan por atención médica, 29% se dedica a labores domésticas o al cuidado de los hijos, actividad que mayoritariamente realizan mujeres; 24% declaró ser trabajador en activo; 22% son personas jubiladas; y 14% no trabajó (cuadro 4).

CUADRO 4.
ZMCM: OCUPACIONES DE LA POBLACIÓN QUE VIAJA
POR ATENCIÓN MÉDICA.

Ocupación	Hombres		Mujeres		Suma	
	Total	%	Total	%	Total	%
Trabajó	44,597	31.1	58,808	20.1	103,405	23.7
Tenía trabajo, pero no trabajó	3,379	2.4	3,991	1.4	7,370	1.7
Buscó trabajo	2,153	1.5	2,753	0.9	4,906	1.1
Es estudiante	5,548	3.9	9,375	3.2	14,923	3.4
Se dedica a los quehaceres del hogar o a cuidar a sus hijos	767	0.5	123,485	42.3	124,252	28.5
Es jubilado(a) o pensionado(a)	54,416	37.9	39,299	13.4	93,715	21.5
Está incapacitado(a) permanentemente para trabajar	9,442	6.6	8,631	3.0	18,073	4.1
No trabajó	17,907	12.5	41,713	14.3	59,620	13.7
No especificado	5,320	3.7	4,148	1.4	9,468	2.2
Total	143,529	100	292,203	100	435,732	100

Fuente: EOD17.

Estas son algunas de las características generales de los viajes que se dirigieron hacia alguna unidad médica por propósito de buscar/recibir atención médica, antes de la emergencia sanitaria por coronavirus. En el siguiente apartado se examina el mismo tipo de movilidad, pero ahora durante los primeros meses del 2020, que corresponden al lapso de la primera ola del coronavirus en México (Barrientos-Gutiérrez *et al.*, 2020; Pérez-Zepeda *et al.*, 2021).

LA MOVILIDAD DURANTE LA PRIMERA OLA DEL CORONAVIRUS

Para este apartado se utilizan datos de la Secretaría de Salud (SSa, *s/f*) de México (al 30 de abril de 2020), respecto a personas que se trasladaron hacia alguna unidad médica por sospecha de contagio de coronavirus. Una característica importante de esta base (a diferencia de la EOD17), es que permite diferenciar la movilidad hacia unidades médicas del sector privado y público e identificarlas por institución de salud. Entre las desventajas de la base está la imposibilidad de identificar los modos de transporte utilizados y sólo identificar el municipio/ alcaldía de origen; en cuanto al DT de destino, es posible asignarlo a partir de la dirección contenida en la Clave Única de Establecimiento de Salud (CLUES).⁶

Después de los primeros casos reportados en China a finales de diciembre de 2019, el coronavirus llegó a México al registrarse el paciente 0 (cero) el 22 de febrero de 2020, en la alcaldía Iztapalapa, Ciudad de México. A partir de este caso, la velocidad y alcance del contagio llegó a niveles alarmantes. A escala de la ZMCM, después de 60 días a partir del caso 0, se registraron 8,422 casos y 570 defunciones (lo que significa la concentración de 44% de los contagios y 31% de las defunciones del país en una sola ciudad) (SSa, *s/f*) y territorialmente, había llegado prácticamente a todos los municipios que integran la ZMCM (Galindo *et al.*, 2022).

En México, el 23 de marzo de 2020 la SSa decidió implementar la *Jornada Nacional de Sana distancia* (SSa, 2020). Se suspendía, *de facto*, la realización de actividades no esenciales y se exhortaba a la población a quedarse en casa, para reducir el contacto entre personas y así, disminuir el riesgo de infección y propagación del coronavirus. Como parte de la estrategia para forzar la reducción de la movilidad, el Gobierno de la Ciudad de México, a través de la Secretaría de Movilidad (Semovi, 2020), a partir del 23 de abril cerró temporalmente 35 estaciones del Sistema de Transporte Colectivo (STC)

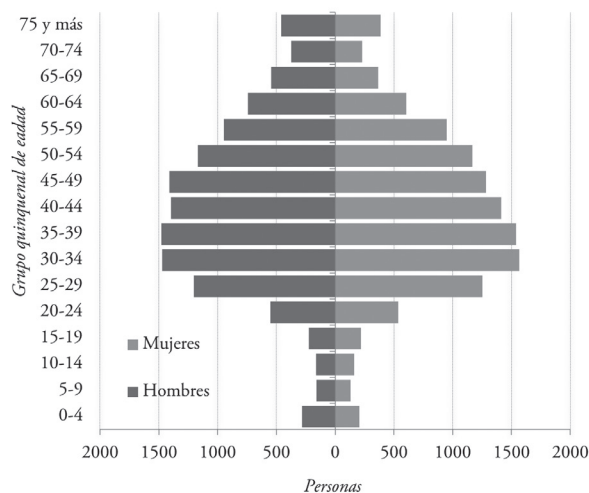
⁶ La CLUES es un identificador único, particular e intransferible asignado por la *Dirección General de Información en Salud* (DGIS) para cada uno de los establecimientos (hospitales y clínicas), pertenecientes al Sistema Nacional de Salud y ubicados en el territorio nacional (Lino-Sosa, 2010).

Metro, 45 de Metrobús y cuatro de Tren Ligero, correspondientes a las de menor aforo de pasajeros al día.

El inmediato y mayor impacto se dejó sentir en la movilidad cotidiana de la población, al reducirse drásticamente. Pero, aquel sector de población al que le fue imposible trabajar a distancia (desde casa) y requirió continuar con su actividad cotidiana, no pudo seguir las recomendaciones de resguardo domiciliario. Por lo tanto, la población continuó realizando viajes para llevar a cabo actividades presenciales.

Para el 30 de abril de 2020 la SSa tenía un registro de 24,583 viajes hacia unidades médicas por coronavirus. De ese total de viajes, 51% fueron realizados por hombres y 49 % por mujeres. Por grupo quinquenal de edad, sólo 15% de la población era mayor de 60 años; 40% se ubicó entre los 40 y 59 años; 35% entre 25 y 39 años, y el restante 9% fue menor de 24 años. Se reconocen así los primeros rasgos de la movilidad de la población que buscó servicios de salud por coronavirus durante la primera ola: hay un equilibrio de la cantidad entre mujeres y hombres, y el sector de edad más afectado fue el de los adultos y adultos jóvenes (figura 5).

FIGURA 5.
ZMCM: ESTRUCTURA ETARIA DE LA POBLACIÓN QUE VIAJA
POR ATENCIÓN MÉDICA.

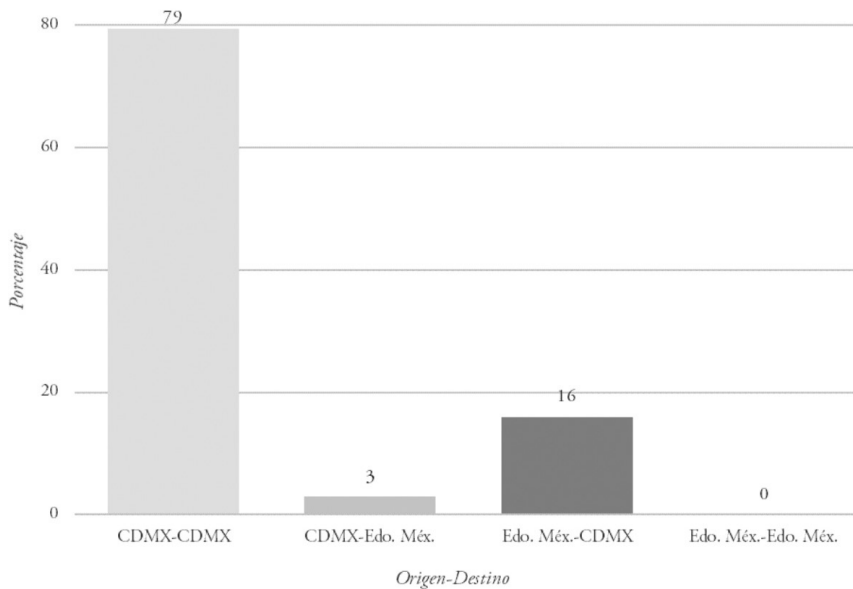


Fuente: SSa (s/f).

En cuanto a la entidad de destino, 96% de los viajes llegaron a CDMX; 79% de esa movilidad se generó dentro de la misma CDMX, 16% provino del Estado de México y sólo 1% involucró a otras entidades federativas, pero tan lejanas como Baja California, Yucatán o Quintana Roo. El arribo por coronavirus a CDMX desde entidades tan distantes confirma las conclusiones de aquellos trabajos que hallaron que, a mayor gravedad del padecimiento/enfermedad o ante un escenario de fallecimiento inminente, las personas están dispuestas a recorrer distancias mayores en búsqueda de atención médica (Galindo y Juárez, 2020). El restante 3% salió de CDMX en busca de atención médica hacia el Estado de México (figura 6).

FIGURA 6

ZMCM: ENTIDAD DE ORIGEN Y DESTINO DE LOS VIAJES POR ATENCIÓN MÉDICA.



Fuente: SSa (s/f).

Por institución de salud, la SSa atendió 56% de los casos, el IMSS 29%, servicios privados 9%, el ISSSTE 4% y unidades de Pemex/Sedena/Semar⁷ 2%. Por nivel de atención se observa la siguiente distribución: 1) 64% de las personas que acudieron a la SSa, lo hicieron a unidades médicas del primer nivel (atención ambulatoria); 2) en el caso de los que acudieron al IMSS, 48% fue a unidades médicas del segundo nivel (especialización); y 3) para el ISSSTE, 62% acudió a hospitales del tercer nivel de atención (alta especialización). En cuanto a los servicios privados, 72% se dirigió a unidades médicas de segundo nivel; y a unidades médicas de Pemex/Sedena/Semar, 94% fue al tercer nivel de atención (cuadro 5).

CUADRO 5.
ZMCM: CASOS ATENDIDOS SEGÚN INSTITUCIÓN DE SALUD Y NIVEL DE ATENCIÓN MÉDICA.

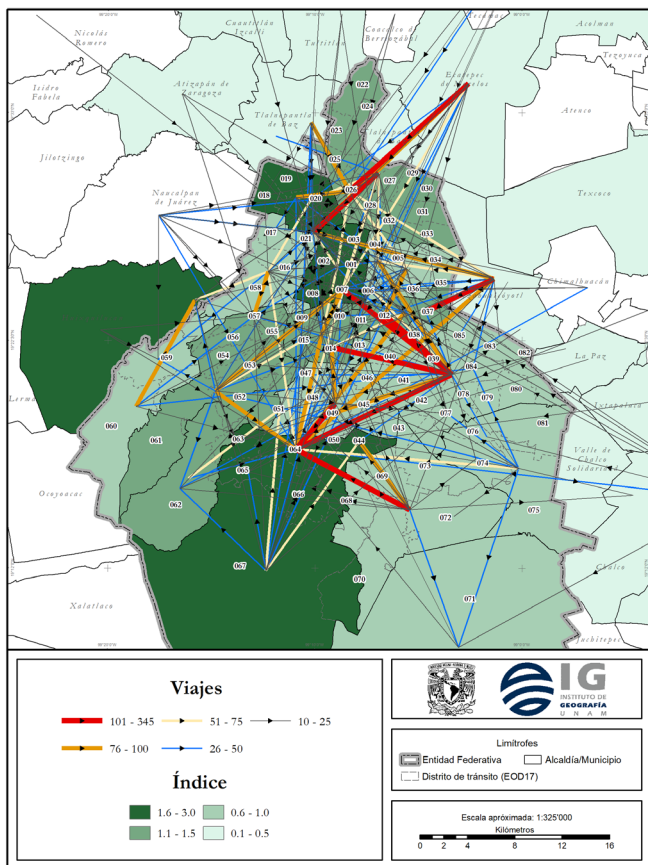
Institución de salud	Nivel de atención			Total
	Primero	Segundo	Tercero	
SSa	8,512	1,365	3,464	13,341
IMSS	1,863	3,285	1,733	6,881
ISSSTE	58	346	652	1,056
Servicios privados	26	1,524	555	2,105
Pemex/Sedena/Semar	4	30	544	578
Total	10,463	6,550	6,948	23,961
	Porcentaje			
SSa	63.8	10.2	26.0	100
IMSS	27.1	47.7	25.2	100
ISSSTE	5.5	32.8	61.7	100
Servicios privados	1.2	72.4	26.4	100
Pemex/Sedena/Semar	0.7	5.2	94.1	100
Total	43.7	27.3	29.0	100

Fuente: SSa (*s/f*).

⁷ Petróleos Mexicanos; Secretaría de la Defensa Nacional; Secretaría de Marina.

Respecto a orígenes y destinos de los viajes (al igual que en la sección anterior), se calculó el índice de atracción, pero a escala de alcaldía/municipio (debido a la restricción de los datos, no fue posible identificar el DT de origen, sólo el de destino). Y para la movilidad interdistrital (entre distritos), se agregó el número de viajes y se representó en flujos (figura 7).

FIGURA 7.
ZMCM: VIAJES POR COVID-19 HACIA UNIDADES MÉDICAS POR DISTRITO DE TRÁNSITO E ÍNDICE DE ATRACCIÓN DE VIAJES POR MUNICIPIO (AL 30 DE ABRIL DE 2020).



Fuente: SSA (s/f).

Se identifica que la mayor movilidad por coronavirus se generó en aquellas alcaldías de CDMX y municipios del Estado de México más poblados y de mayor marginación (Iztapalapa y Gustavo A. Madero, Ecatepec y Nezahualcóyotl, respectivamente), con dirección a las zonas en CDMX donde se localizan las mayores concentraciones de unidades médicas y de más alta especialización. Hay estudios que detectaron esa correlación entre alta marginación/vulnerabilidad y baja accesibilidad a servicios de salud, previo (Galindo y Suárez, 2018) y durante el inicio del coronavirus (Suárez *et al.*, 2020; Galindo *et al.*, 2022).

Los DT que mayor número de viajes de llegada reportaron fueron: 021 La Raza, 064 Villa Olímpica y 007 Obrera, que a escala de CDMX coinciden con la ubicación de: Centro Médico Nacional La Raza (IMSS), Zona de Hospitales, y el conjunto Hospital General (SSa) y Centro Médico Nacional Siglo XXI (IMSS), respectivamente.

A diferencia de la etapa previa al coronavirus, durante la cual la movilidad hacia unidades médicas fue mayoritariamente a pie y al interior del mismo DT de residencia (distancias cortas), para (probablemente) buscar atención médica de baja especialización; durante la primera ola del coronavirus lo que se detecta es que, la movilidad incrementó la distancia de desplazamiento y se buscó atención médica especializada.

Respecto a la ocupación laboral, 50% de los posibles casos de contagio por coronavirus correspondió al sector trabajador, 22% a Población Económicamente Inactiva (o dependiente) y 27% a trabajadores del sector salud (cuadro 6).

Que el sector de población trabajadora (77%) reporte el mayor número de contagios, significa que continuaron laborando debido a la imposibilidad de mantenerse en casa, por lo que, potencialmente, estuvieron más expuestos al coronavirus y contribuyeron a su dispersión. Esta correlación está documentada para ciudades como Bogotá, Colombia (Dueñas *et al.*, 2021), Nairobi, Kenia (Pinchoff *et al.*, 2021), Tokio, Nagoya y Osaka en Japón (Dantsuji, 2020), sólo por mencionar algunos ejemplos.

CUADRO 6.
ZMCM: OCUPACIONES DE LA POBLACIÓN QUE VIAJÓ POR ATENCIÓN MÉDICA.

Ocupación	Hombres		Mujeres		Suma	
	Total	%	Total	%	Total	%
		100		100		100
Gerentes o propietarios de empresas o negocios	48	0.4	106	0.8	154	0.6
Empleados	2,286	19.0	3,069	24.4	5,355	21.8
Obreros	33	0.3	150	1.2	183	0.7
Choferes	14	0.1	451	3.6	465	1.9
Comerciantes de mercados fijos o ambulantes	374	3.1	1,036	8.2	1,410	5.7
Otros	1,237	10.3	2,278	18.1	3,515	14.3
Maestros	91	0.8	50	0.4	141	0.6
Otros profesionistas	465	3.9	652	5.2	1,117	4.5
Hogar	2,261	18.8	139	1.1	2,400	9.8
Estudiantes	706	5.9	676	5.4	1,382	5.6
Jubilado/pensionado	178	1.5	568	4.5	746	3.0
Desempleados	234	1.9	752	6.0	986	4.0
Dentistas	75	0.6	38	0.3	113	0.5
Laboratoristas	85	0.7	64	0.5	149	0.6
Enfermeras	1,714	14.3	429	3.4	2,143	8.7
Médicos	1,393	11.6	1,478	11.8	2,871	11.7
Otros trabajadores de la salud	828	6.9	625	5.0	1,453	5.9
Total	12,022	100	12,561	100	24,583	100

Fuente: Ssa (s/f).

CONCLUSIÓN Y REFLEXIONES FINALES

El coronavirus hizo su aparición y de forma disruptiva trastocó hábitos, costumbres y rutinas; pero ninguna se alteró tanto como la movilidad cotidiana de la población. La comparación aquí realizada de algunas de las características de la movilidad hacia unidades médicas, previo y durante la primera ola del coronavirus permite concluir que:

- El coronavirus cambió el perfil de los usuarios de servicios de salud en la ZMCM.

Previo al coronavirus predominó la movilidad cotidiana por propósito de buscar atención médica de mujeres adultas y adultas mayores; el alcance del desplazamiento ocurría principalmente al interior del mismo DT de residencia (distancias cortas); caminar era el modo de transporte más utilizado; y se buscaba atención médica de baja especialización. Durante la primera ola del coronavirus, la proporción entre mujeres y hombres se equilibró; la distancia de desplazamiento en búsqueda de atención médica se incrementó; y se buscó atención médica especializada.

En cuanto a la ocupación, antes del coronavirus las personas dedicadas a labores del hogar y jubilados/pensionados eran los usuarios preferentes de los servicios de salud, seguidos del sector trabajador en activo. Durante el inicio del coronavirus la tendencia se invirtió: el sector trabajador en general y el ocupado en el área médica en particular buscaron atención médica; por su parte, la Población Económicamente Inactiva (o dependiente): dedicada a quehaceres del hogar, estudiantes, jubilados/pensionados y desempleados, se ubicó en segundo lugar.

- En la ZMCM, la localización de la oferta hospitalaria condiciona la dirección de la movilidad hacia el centro metropolitano; por efecto del coronavirus, se incrementó la distancia de recorrido a unidades médicas.

El incremento de la distancia de separación entre el lugar de residencia y el lugar de búsqueda de atención médica es un fuerte cuestionamiento al principio de racionalidad, que establece que cualquier persona (como primera opción y en condiciones normales), acudirá a la unidad médica más cercana para atenderse (Kara y Egresi, 2013); pero la sospecha de contagio por coronavirus trastocó este principio, ya que el desconocimiento de la patogenia generó la demanda en cascada de atención médica (Colchero *et al.*, 2021a; Colchero *et al.*, 2021b). Además, conforme se agudizó la pandemia durante la primera ola y se llegó a la saturación hospitalaria, la población realizó más tramos de viaje y recorrió mayores distancias para obtener atención médica (Galindo *et al.*, 2022).

- El coronavirus mostró la flagrante desigualdad en el acceso a los servicios de salud en México.

Diversas investigaciones a escala de entidad federativa, región o ciudad han examinado la accesibilidad a servicios de salud y concluido que: hay una desigual oportunidad de acceso a partir de la localización, el grupo etario al que se pertenezca, el nivel de ingreso, el grupo étnico, el género, etc. Pero la irrupción del coronavirus remarcó de manera flagrante esa desigualdad. La enseñanza que se desprende de la experiencia con el coronavirus es que se debe reducir esa brecha de desigualdad y procurar la atención médica universal para el grueso de la población.

- Uno de los desafíos que se desprenden del coronavirus para la presente década (y futuras), es implementar una estrategia territorial efectiva de ubicación de unidades médicas que acerque, en la medida de lo posible, los servicios de salud a la población en los tres niveles de atención.

La evaluación locacional a escala regional y urbana de las unidades médicas, en los tres niveles de atención, debe comenzar a ocupar un lugar prepon-

derante en el campo de la investigación de la salud pública (Karatas y Yakici, 2019). Es necesario dejar atrás la política reactiva y preparar territorialmente el sistema de salud para enfrentar amenazas potenciales como el coronavirus.

Se debe incrementar la accesibilidad efectiva a los servicios de salud para reducir la brecha de desigualdad y no sólo enfocarse en políticas asistencialistas. Es urgente escalar el acceso de los servicios de salud para evitar el desplazamiento de la población hacia aquellas ciudades con la mayor cobertura de unidades médicas.

- Se debe promover entre la población la salud preventiva y no sólo la salud reactiva.

Una población saludable se traduce en un menor costo al erario y se reduce la dependencia de los servicios de salud en los diferentes niveles. Es necesario diseñar e impulsar campañas de promoción de la salud, reactivación física, buena alimentación, revisión médica periódica, lo que permitirá en conjunto, una mejora de las condiciones generales de la salud de la población. ¿Se volverá a las condiciones de movilidad que prevalecían antes del coronavirus o las experiencias vividas se traducirán en aprendizaje? Como siempre, el tiempo dará la respuesta.

BIBLIOGRAFÍA

- Alceda, Á. (1997). *La operación de los transportes*. México: Corporación Mexicana de Impresión.
- Antonio-Villa, N.E. *et al.* (2021). Comprehensive evaluation of the impact of sociodemographic inequalities on adverse outcomes and excess mortality during the COVID-19 pandemic in Mexico City. *medRxiv*. <https://doi.org/10.1101/2021.03.11.21253402>
- Barrientos-Gutiérrez, T., Alpuche-Aranda, C., Lazcano-Ponce, E., Pérez-Ferrer, C. y Rivera-Dommarco, J. (2020). La salud pública en la primera ola:

- una agenda para la cooperación ante Covid-19. *Salud Pública de México*. <https://doi.org/10.21149/11606>
- Beaudry, A., G. Laporte, T. Melo y S. Nickel (2006). *Dynamic transportation of patients in hospitals*. Berichte des Fraunhofer ITWM. Nr. 104
- Braveman, P., S. Egerter y D.R. Williams (2011). The social determinants of health: coming of age. *Annual Review of Public Health*, 32, 381-398
- Bronfman, M., R. Castro, E. Zuñiga, C. Miranda y J. Oviedo (1997). Del 'cuánto' al 'por qué': la utilización de los servicios de salud desde la perspectiva de los usuarios. *Salud Pública de México*, 39(05), 442-450.
- Coelho F.C., R.M. Lana, O.G. Cruz, D.A.M. Villela, L.S. Bastos, A. Pastore y Piontti *et al.* (2020). Assessing the spread of COVID-19 in Brazil: Mobility, morbidity and social vulnerability. *PLoS ONE*. 15(9). e0238214. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0238214>
- Colchero, M.A., L.A. Moreno-Aguilar y S. Bautista-Arredondo (2021a). The Covid-19 cascade of care in Mexico: symptoms, positivity, and health care seeking decisions amid the pandemic. *Salud Pública de México*, 63(6), 734-742.
- Colchero, M.A. R. Gómez, C.J. Pineda-Antúnez y S. Bautista-Arredondo (2021b). Health care utilization during the Covid-19 pandemic in Mexico: the cascade of care. *Salud Pública de México*, 63(6), 743-750.
- Cutler, D.M. (2006). *Education and health: evaluating theories and evidence*. Working Paper 12352. Cambridge (MA): National Bureau of Economic Research. <http://www.nber.org/papers/w12352>.
- Dantsuji, T., K. Sugishita y D. Fukuda (2020). Understanding Changes in Travel Patterns during the COVID-19 Outbreak in the Three Major Metropolitan Areas of Japan. *Preprint submitted to Elsevier*. <https://arxiv.org/pdf/2012.13139.pdf>
- Daskin, M.S. y E.H. Stern (1981). A Hierarchical Objective Set Covering Model for Emergency Medical Service Vehicle Deployment. *Transportation Science*, 15(2), 137-152. <https://doi.org/10.1287/trsc.15.2.137>
- Dueñas, M., M. Campi y L. Olmos (2021). Changes in mobility and socioeconomic conditions during the COVID-19 outbreak. *Humanities and Social*

- Sciences Communications*, 8(11). <https://doi.org/10.1057/s41599-021-00775-0>
- Fildlater, A. y Bogoch, I. (2018). Human Mobility and the Global Spread of Infectious Diseases: A Focus on Air Travel. *Trends in Parasitology*, 34(9), 772-783. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.pt.2018.07.004>
- Galindo Pérez, M.C. (2016). *Soy derechohabiente, pero la clínica está muy lejos. Accesibilidad a servicios de salud en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. México: Colección Posgrado, UNAM. 72. https://www.posgrado.unam.mx/publicaciones/ant_col-posg/72_derechohabiente.pdf
- Galindo Pérez, M.C. y Ma.C. Juárez Gutiérrez (2020). Mortalidad, causas y efecto en el capital territorial. Un análisis a escala municipal para Guanajuato. *Perspectivas emergentes del desarrollo regional. Capital territorial, política pública y desarrollo endógeno local* (pp.164-182). México: Juan Pablo Editor, S.A. y ENES-León, UNAM.
- Galindo Pérez, M.C. y M. Suárez Lastra (2018). Servicios de salud del ISSSTE en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México ¿Qué pasaría si nos enfermáramos todos? *Gestión y Política Pública*, 27(2), 475-499. <http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojsaide/index.php/gyp/article/view/479/127>
- Galindo Pérez, M.C., M. Suárez Lastra, A. Rosales Tapia, J. Sifuentes-Osornio, O. Angulo-Guerrero, H. Benítez Pérez, G. de Anda-Jáuregui, J.L. Díaz-de-León-Santiago, E. Hernández-Lemus, L.A. Herrera-Montalvo, O. López-Arellano, A. Revuelta-Herrera, R. Ruiz-Gutiérrez, C. Sheinbaum-Pardo y D. Kershenobich-Stalnikowitz (2022). Territorial strategy of medical units for addressing the first wave of COVID-19 pandemic in the metropolitan area of Mexico City: analysis of mobility, accessibility and marginalization. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 19(2), 665. <https://doi.org/10.3390/ijerph19020665>.
- Gao, F., W. Kihal, N. Le Meur, M. Souris y S. Deguen (2017). Does the Edge effect impact on the measure of spatial accessibility to healthcare providers? *International Journal of Health Geographics*. 16(46), 1-16.

- Geurs, K.T. y B. Van Wee (2004). Accessibility evaluation of land-use and transport strategies: review and research directions. *Journal of Transport Geography*, 12, 127-140.
- Ghebreyesus, T. A. (2020). WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19. Geneva: World Health Organization.
- Goscé, L. y A. Johansson (2018). Analysing the link between public transport use and airborne transmission: mobility and contagion in the London underground. *Environmental Health*, 17, 84. <https://doi.org/10.1186/s12940-018-0427-5>
- Guagliardo, M.F. (2004). Spatial accessibility of primary care: concepts, methods and challenges. *International Journal of Health Geographics*, 3(3). <https://doi.org/10.1186/1476-072X-3-3>
- Guagliardo, M.F., C.R. Ronzio, I. Cheung, E. Chacko y J.G. Joseph (2004). Physician accessibility: an urban case study of pediatric providers. *Health and Place*, 10(3). 273-283.
- Handy, S. L. y D. A. Niemeier (1997). Measuring accessibility: an exploration of issues and alternatives. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 29(7), 1175-1194.
- INEGI-Setravi-II-UNAM, 2017 (2017). *Encuesta Origen Destino en Hogares de la Zona Metropolitana del Valle de México 2017*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía – Secretaría de Transporte y Vialidad del Distrito Federal – Instituto de Ingeniería, UNAM.
- Jánošíková, L., L. Gábrišová y B. Ježek (2015). Load balancing location of emergency medical service stations. *E+M Ekonomie a Management*. 18(3), 30-41. <https://dspace.tul.cz/handle/15240/13239>
- Jones, S.R. (1981). *Accessibility measures: a literature review*. Crowthorne, Berkshire: TRRL Report 967. Transport and Road Research Laboratory.
- Kara, F. e I. Egresi (2013). Accessibility of Health Care Institutions: A Case Study by Using GIS. *International Journal of Scientific Knowledge*, 3(4), 16-27.
- Karatas, M. y E. Yakici (2019). An analysis of p -median location problem: Effects of backup service level and demand assignment policy. *European*

- Journal of Operational Research*, 272(1), 207-218. <https://doi.org/10.1016/j.ejor.2018.06.017>
- Kelly, Ch., C. Hulme, T. Farragher y C. Graham (2016). Are differences in travel time or distance to healthcare for adults in global north countries associated with an impact on health outcomes? A systematic review. *BMJ Open*. 6: e013059. <https://doi.10.1136/bmjopen-2016-013059>
- Lino-Sosa, C. (2010), *Clave Única de Establecimiento de Salud*. México: Dirección de Información en Recursos para la Salud. Secretaría de Salud (mimeografiado).
- Mao, L. y D. Nekorchuk (2013). Measuring spatial accessibility to healthcare for populations with multiple transportation modes. *Health & Place*, 24, 115-122. <http://dx.doi.org/10.1016/j.healthplace.2013.08.008>.
- Miralles-Guasch, C. (2002). *Ciudad y transporte. El binomio imperfecto*. España: Ariel Geografía.
- Morris, J.M., P.L. Dumble y M.R. Wigan (1979). Accessibility indicators for transport planning. *Transport Reviews*, 13A, 91-109.
- Moss, R., E. Naghizade, M. Tomko y N. Geard (2019). What can urban mobility data reveal about the spatial distribution of infection in a single city? *BMC Public Health*, 19(1), 656. <https://doi.org/10.1186/s12889-019-6968-x>
- Ortúzar, J. (2016). *Modelos de demanda de transporte*. México: Alfaomega.
- Pearce, J., K. Witten y P. Bartie (2006). Neighbourhoods and health: a GIS approach to measuring community resource accessibility. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 60, 389-395.
- Pengjun, Z., L. Shengxiao y D. Liu (2020). Unequable spatial accessibility to hospitals in developing megacities: new evidence from Beijing. *Health and Place*, 65, 102406. <https://doi.org/10.1016/j.healthplace.2020.102406>
- Pereira, R.H.M., C.K.V. Braga, L.M. Servo, B. Serra, P. Amaral y N. Gouveia (2020). Mobilidade urbana e o acesso ao Sistema Único de Saúde para casos suspeitos e graves de COVID-19 nas 20 maiores cidades do Brasil. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. Nota Técnica 14. https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35442&Itemid=7

- Pérez-Zepeda, M., S. Campos-Fajardo y C. Cano-Gutiérrez, (2021). COVID-19 related mortality in older adults: analysis of the first wave in Colombia and Mexico. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 45, e109. <https://doi.org/10.26633/RPSP.2021.109>
- Pinchoff, J., C. Kraus-Perrotta, K. Austrian, J.B. Tidwell, T. Abuya, D. Mwangi, B. Kangwana, R. Ochako, E. Muluve, F. Mbushi, M. Nzioki y T.D. Ngo (2021). Mobility Patterns During COVID-19 Travel Restrictions in Nairobi Urban Informal Settlements: Who Is Leaving Home and Why. *Journal of Urban Health*, 98, 211-221. <https://doi.org/10.1007/s11524-020-00507-w>
- Pirkul, H. y D.A. Schilling (1988). The Siting of Emergency Service Facilities with Workload Capacities and Backup Service. *Management Science*, 34(7), 896-908. <https://doi.org/10.1287/mnsc.34.7.896>
- Ross, C.E. y Ch. Wu (1995). The links between education and health. *American Sociological Review*, 60(5), 719-745. <http://www.jstor.org/stable/2096319>.
- SSa (2020). *Jornada Nacional de Sana Distancia*. México: Secretaría de Salud. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/541687/Jornada_Nacional_de_Sana_Distancia.pdf
- SSa (s/f). *Datos Abiertos*. Dirección General de Epidemiología. México: Secretaría de Salud. Online at <https://www.gob.mx/salud/documentos/datos-abiertos-152127> and <https://www.gob.mx/salud/documentos/datos-abiertos-bases-historicas-direccion-general-de-epidemiologia>.
- Semovi (2020). *Tarjeta Informativa: Cierre temporal de estaciones por fase 3 COVID-19*. 22 de abril de 2020. Gobierno de la Ciudad de México: Secretaría de Movilidad. <https://semovi.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/tarjeta-informativa-cierre-temporal-de-estaciones-por-fase-3-covid-19>
- Suárez Lastra, M., C.M. Valdés González, C. Galindo Pérez, L.E. Salvador Guzmán, N. Ruiz-Rivera, I. Alcántara-Ayala, M. López-Cervantes, A.R. Rosales Tapia, W.H. Lee, H. Benítez-Pérez, Ma.C. Juárez Gutiérrez, O.A. Bringas López, O. Oropeza Orozco, A. Peralta Higuera y R. Garnica-Peña (2020). An index of vulnerability to COVID-19 in Mexico. *Investigaciones Geográficas*, 103. <http://dx.doi.org/10.14350/rig.60140>.

- Troko, J., P. Myles, J. Gibson, A. Hashim, J. Enstone, S. Kingdon, C. Packham, S. Amin, A. Hayward y J. Nguyen Van-Tam (2011). Is public transport a risk factor for acute respiratory infection? *BMC Infectious Diseases*, 11, 16. <https://doi.org/10.1186/1471-2334-11-16>
- Verhagen, M. D., D.M. Brazel, J.B. Dowd, I. Kashnitsky y M. Mills (2021). March 21, Forecasting spatial, socioeconomic and demographic variation in COVID-19 health care demand in England and Wales. *OSF Preprints*. <https://doi.org/10.31219/osf.io/g8s96>.
- Yang, J., Y. Zheng, X. Gou, K. Pu, Z. Chen, Q. Guo, R. Ji, H. Wang, Y. Wang y Y. Zhou (2020). Prevalence of comorbidities and its effects in patients infected with SARS-COV-2: a systematic review and meta-analysis. *International Journal of Infectious Diseases*. 94: 91–95. <https://doi.org/10.1016/j.ijid.2020.03.017>

ANEXO

CUADRO 1

ZMCM: DIVISIÓN POR DISTRITOS DE TRÁNSITO SEGÚN LA EOD17 (CLAVE Y NOMBRE).

Ciudad de México					
001 Centro Histórico	018 Tezozomoc	035 Pantitlán	052 Olivar de los Padres	069 Noria	
002 Buenavista - Reforma	019 El Rosario	036 Zaragoza	053 Las Águilas	070 Nativitas	
003 Tlatelolco	020 Industrial Vallejo	037 UPHCSA	054 Santa Lucía	071 Milpa Alta	
004 Morelos	021 La Raza	038 Central de Abastos	055 Molinos	072 Tulyehualco	
005 Moctezuma	022 Cuauhtepc	039 UAM Iztapalapa	056 Santa Fe	073 El Molino Tezonco	
006 Balbuena	023 Reclusorio Norte	040 Escudadrón 201	057 Observatorio	074 Tláhuac	
007 Obrera	024 Ticomán	041 Parque Cerro de la Estrella	058 Las Lomas	075 Mixquic	
008 Condesa	025 Nueva Industrial Vallejo	042 Lomas Estrella	059 Cuajimalpa	076 Santa Catarina	
009 Nápoles	026 Politécnico	043 Canal Nacional	060 San Lorenzo Acopilco	077 Reclusorio Oriente	
010 Vertiz Narvarte	027 Tepeyac	044 Coapa	061 San Bartolo	078 D.U. Quetzalcóatl	
011 Reforma Iztaccihuatl	028 La Villa	045 Culhuacán CTM	062 Cerro del Judío	079 Buenavista Iztapalapa	
012 Palacio de los Deportes	029 Nueva Atzacolco	046 Campestre Churubusco	063 La Magdalena Contreras	080 Santa María de Xalpa	
013 San Andrés Tetepilco	030 San Felipe de Jesús	047 Viveros	064 Villa Olímpica	081 San Miguel Teotongo	
014 Portales	031 Deportivo Los Galeana	048 P. de Santo Domingo	065 Padierna	082 Santa Martha Acatitla	
015 Del Valle	032 Bondojito	049 Xotepingo	066 San Pedro Mártir	083 Juan Escutia	
016 Chapultepec - Polanco	033 San Juan de Aragón	050 Estadio Azteca	067 Pueblo del Ajusco	084 Santa Cruz Meyehualco	
017 Pantones	034 AICM	051 Ciudad Universitaria	068 Tepepan	085 Ejército Constitucionalista	

Estado de México		
100 Chamapa - lechería	121 Cahuacán	142 Villa de las Flores
101 Lomas de Tecamachalco	122 Tepetzotlán - Villa	143 Potrero - La Laguna
102 Campo Militar Naucalpan	del Carbón	144 Pueblo San Pablo de Las Salinas
103 San José de los Leones	123 Lago de Guadalupe	145 U.H. San Pablo de las Salinas
104 San Rafael Chamapa	124 San Francisco Tepojaco	146 Recursos hidráulicos
105 Fraccionamiento Industrial Naucalpan Poniente	125 Industrial Tres Ríos	147 San Cristóbal Ecatepec
106 Naucalpan Centro	126 Centro Urbano Cuautitlán Izcalli	148 Tulpetlac
107 Las Huertas	127 San Martín Obispo	149 Teleférico Ecatepec
108 Cerro de Moctezuma	128 La Quebrada	150 Parques Industriales Ecatepec
109 Ciudad Satélite	129 Buenavista 2da Sección	151 Villa de Guadalupe Xalostoc
110 Industrial Alce Blanco	130 Tultitlán Centro	152 Valle de Aragón
111 Condados de Atizapán	131 Melchor Ocampo	153 Bosques de Aragón
112 Periférico Barrientos	132 Coyotepec - Teoloyucan	154 Granjas Independencia
113 Zonas Industriales Tlalnepantla	133 Huehuetoca	155 Valle de Aragón 3ra Sección
114 San Pedro Xalpa	134 Tequixquiac - Apaxco	156 Nueva Aragón
115 Fraccionamiento Industrial Barrientos	135 Zumpango	157 San Agustín
116 Club de Golf Hacienda	136 Tultepec Centro	158 Olímpica Jajalpa
	137 Santiago Tulyehualco	159 Jardines de Santa Clara
	138 Chilpan - Buenavista	
	139 San Juan Ixhuatepec	
		164 Los Héroes Tecámac
		165 Ojo de Agua
		166 Cuautlalpan
		167 Tecámac Centro
		168 Ciudad Cuauhtémoc
		169 Termoeléctrica
		170 San Salvador Atenco
		171 Pirámides - Tulancingo
		172 Tepexpan
		173 NAICM
		174 Texcoco Centro
		175 San Miguel Tlaxiupan
		176 El Sol
		177 Juárez Pantitlán
		178 Mercado Pirules
		179 Nezahualcóyotl Centro
		180 Benito Juárez
		181 Metropolitana
		182 La Perla
		183 Plaza Neza
		184 Parque Industrial Izcalli
		187 Jardines Acuitlapilco
		188 Talladores
		189 Chicoloapan de Juárez
		190 Santa María Nativitas
		191 Lomas de Buena Vista
		192 Valle de los Reyes
		193 Los Reyes
		194 Cerro El Elefante
		195 Unión Antorchista
		196 Ixtapaluca Centro
		197 Pueblos de Ixtapaluca
		198 Galerías Ixtapaluca
		199 Valle de Chalco
		200 Alfredo Baranda
		201 Xico
		202 San Miguel Jacalones
		203 Chalco de Díaz Covarrubias
		204 San Martín Cuautlalpan
		205 San Gregorio
		206 Tenango del Aire

Estado de México				
117 U.H. Adolfo López Mateos	140 Lomas de Tepeolulco	160 Ciudad Azteca	185 San Lorenzo	207 Amecameca - Cuautla
118 Lomas de San Miguel	141 Coacalco Centro	161 Jardines de Morelos	186 Barrio La Rosita	300 Tizayuca
119 Vista Hermosa		162 Central de Abastos Ecatepec		
120 Villa Nicolás Romero		163 Héroes Tecámam y Ecatepec		

Fuente: INEGI-SETRAVI-II, UNAM, 2017.

¿Viajar o no viajar? Perspectivas turísticas de residentes en Ciudad de México frente al COVID-19

5

Driselda Patricia Sánchez Aguirre
Instituto de Geografía, UNAM
Iliá Alvarado-Sizzo
Instituto de Geografía, UNAM

INTRODUCCIÓN

Desde mediados del siglo XIX el turismo se convirtió en una actividad social, cultural y económica que año con año ha aumentado sus cifras hasta alcanzar, en las dos primeras décadas del siglo XXI, la movilización de 1,460 millones de turistas internacionales (Organización Mundial del Turismo, 2020). Hasta marzo de 2020, ninguna crisis económica, política o sanitaria había sido capaz de afectar, a nivel global, el crecimiento de un sector económico generador de ingresos por hasta 1.5 billones de dólares anuales. En esa fecha, el mundo incrédulo y aterrorizado recibía la noticia de que la neumonía de Wuhan, China, causada por un coronavirus, denominada SARS-COV-2 (COVID-19) había sido declarada como una pandemia global por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Iniciaba así la mayor crisis sanitaria, pero también económica y social del siglo XXI.

Con poco conocimiento del nuevo virus, así como su forma de reproducción y transmisión, muchos países tomaron medidas drásticas para reducir los contagios y evitar muertes; por ejemplo, restricciones en vuelos, cuarentenas de 14 días, monitoreo de síntomas a turistas que ingresaban a cada país

y estrictos confinamientos de la población por alrededor de tres meses. Así ocurrió en lugares como Italia, España, Francia, Perú y China (Chinazzi *et al.*, 2020; Cañada y Murray, 2021).

Todos los países enfrentaron situaciones hasta entonces desconocidas que apuntaban grandes incertidumbres para el futuro próximo. Como consecuencia lógica por las restricciones a la movilidad en casi todo el planeta, la pandemia afectó de lleno al turismo, bien por las prohibiciones de viajes o por el temor de las personas al contagio. No debe olvidarse que, en gran parte, la rápida diseminación del virus fue consecuencia de la intensa movilidad turística prevaeciente (Cañada y Murray, 2021). Básicamente, el virus llegó en avión a la mayoría de los países fuera de China.

Así, el miedo a la infección se convirtió en un riesgo percibido con alta frecuencia por los turistas e influyó significativamente en su comportamiento: la planeación anticipada y la ejecución de viajes dieron un vuelco radical (Meena, 2020). Se mostraron cambios en los propósitos de viaje, la elección del modo de transporte, la disminución en distancias recorridas y la frecuencia de los viajes, tendiendo a escoger viajes por periodos más cortos que antes (Abdullah *et al.*, 2020; Kuo, 2021; Wen *et al.*, 2020) y en general, los turistas se volvieron más proclives a buscar destinos con infraestructura bien establecida e instalaciones médicas cercanas y/o de alta calidad (Wen *et al.*, 2020; Kuo, 2021).

En el caso de México, por la alta dependencia del turismo como actividad económica, el gobierno decidió mantener las fronteras abiertas y, aunque se cerraron escuelas, espacios públicos, centros culturales y sitios de aglomeración, las medidas fueron muy laxas y el “Quédate en casa” fue una opción sólo para una minoría privilegiada que podía laborar desde su hogar. Sin embargo, el miedo, la responsabilidad social o las barreras de entrada a otros países fueron factores que con frecuencia determinaron la reducción de la movilidad [turística] entre la población mexicana.

Hasta ahora, una serie de estudios revisan el efecto de la pandemia en el sector turístico mexicano, incluyendo las pérdidas económicas, la afectación al empleo en organizaciones turísticas, la disminución en la llegada de turistas

internacionales o nuevas opciones de turismo para enfrentar esta crisis sin precedentes (Kido-Cruz *et al.*, 2021; Milán García *et al.*, 2021; Oehmichen, 2021). No obstante, una perspectiva que puede obviarse en las investigaciones turísticas es la del territorio emisor, considerando los factores que influyen en el comportamiento del turista potencial en situaciones de emergencias sanitarias o de otro tipo de contingencia. Comprender los motivos detrás de las decisiones de viajar o no durante la pandemia, permite anticipar escenarios más favorables ante una nueva crisis global.

Al considerar que la mayor parte de la población-turista son residentes urbanos (MacCannell, 1999; Turner y Ash, 1991) y que la Ciudad de México es la mayor metrópolis del país y, por tanto, el principal territorio emisor de turistas domésticos y hacia el extranjero, el análisis de la percepción y las modificaciones en los hábitos de viaje de la población capitalina, resulta un tema pertinente en el contexto de crisis pandémica. Así, este trabajo parte de las preguntas: ¿cómo se modifica el comportamiento turístico de las personas que viven en una megalópolis durante una crisis sanitaria?, ¿qué influencia tienen las medidas gubernamentales en dicho comportamiento? y ¿cuáles son los riesgos percibidos en los viajes realizados durante la pandemia? Para responderlas, con base en teorías sobre comportamiento turístico, se realizó un sondeo entre personas que residían en la Ciudad de México durante el periodo de estudio (2018-2021); los resultados se discuten a partir de los hallazgos de otros estudios y en contraste con las medidas gubernamentales frente al SARS-COV-2.

INICIO DE LA PANDEMIA DE COVID-19 EN LA CIUDAD DE MÉXICO (2020-2021)

La vida urbana llega a saturar a los ciudadanos, quienes viven inmersos en una rutina absorbente, un medio caótico y un paisaje monótono. Al respecto, MacCannell (1999), siguiendo a Georg Simmel, señala que las metrópolis crean condiciones psicológicas en las que los individuos buscan el contraste, la diferencia radical con las vivencias cotidianas y con la multiplicidad de acti-

vidades económicas y ocupacionales; la ciudad marca un profundo contraste con los pueblos y la vida rural añoradas desde la urbe.

La Ciudad de México es una megalópolis por antonomasia: es la capital del país, concentra casi 22 millones de personas en su área de conurbación (Zona Metropolitana del Valle de México, ZMVM), de las cuales un poco más de 9 millones residen en la entidad capitalina (INEGI, 2017). La metrópolis no sólo concentra los poderes federales, sino también las sedes de numerosas instituciones gubernamentales, empresas, centros de salud, culturales y de servicio. Además, cuenta con vías de acceso óptimas (tanto terrestres como aéreas) para recibir y distribuir al turismo doméstico e internacional.

Al llegar la pandemia, los cierres o bloqueos que estaban ocurriendo en otros países se reflejaron en la Ciudad de México como destino turístico. De acuerdo con cifras de la Secretaría de Turismo de la Ciudad de México (2021), en 2020 disminuyeron drásticamente las llegadas de turistas nacionales e internacionales al Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM); aunque la llegada de turistas nacionales vía terrestre pareció no detenerse, también aminoró.

Más allá de la recepción de turistas en el territorio, en el ámbito sanitario, la Ciudad de México, al ser la segunda entidad con mayor población a nivel nacional (INEGI, 2017), sufrió los estragos de la pandemia convirtiéndose, junto con el Estado de México, en el epicentro de contagios durante 2020 (Ahmed y Berehulak, 2020).

Ante la incertidumbre sobre las acciones del Gobierno Federal frente al aumento de contagios, las autoridades de la Ciudad de México –al igual que en la mayoría de las entidades mexicanas– tomaron medidas para la contención del virus, en ocasiones alineadas y en otras distintas a las indicaciones a nivel federal. En la figura 1 se muestran las palabras utilizadas con mayor frecuencia en el inventario de medidas por contingencia COVID-19, emitidas por jefatura de gobierno durante el periodo de marzo 2020 a mayo 2021.

das comunes en establecimientos tanto públicos como privados; además, se establecieron diversos mecanismos de vigilancia (Gobierno de la Ciudad de México, 2020b), y aumentaron las campañas de información en el transporte público, así como la atención de los operadores de Locatel.

También, aumentaron las medidas de prevención de la propagación del coronavirus con el refuerzo de la Unidad de Salud Internacional en el AICM, logrando, sin cerrar fronteras, tener mayor información sobre los contagios reales y potenciales que ingresaban a la ciudad (Corta *et al.*, 2020). Otra iniciativa fue el sistema para la identificación de contagios en espacios cerrados como restaurantes, cafeterías, comercios, a través del escaneo de un código QR se informa de posibles contactos con personas contagiadas (Agencia Digital de Innovación Pública, 2020).

Entre las medidas más destacadas, a finales del 2020 inició la vacunación para el personal de salud; posteriormente comenzó a aplicarse por grupos etarios y alcaldías, variando las fechas y marca de la vacuna aplicada (Juárez, 2020).

Con regulaciones tan variadas, tanto en su territorio de origen como en el resto de las entidades del país e incluso a nivel internacional, poco se ha documentado sobre la perspectiva de los habitantes de la Ciudad de México en su calidad de turistas, es decir, ¿cómo adaptaron su comportamiento de viaje en una circunstancia de pandemia? ¿Qué factores influyeron en dicha adaptación?

FUNDAMENTOS TEÓRICOS PARA COMPRENDER EL COMPORTAMIENTO TURÍSTICO

Existen diversas teorías sobre el comportamiento del turista al momento de planear, decidir o recordar su viaje. Al respecto, Lazarsfeld (1971) concluye que las decisiones de un individuo sobre el consumo de actividades recreativas es resultado de una interacción entre: *predisposiciones, influencias y atributos* del espacio donde se realiza la actividad; para entender cada una de estas

variables y el abordaje que se les dio en este estudio, se realiza una definición de las mismas con base en diversos autores.

Predisposiciones

Por definición, es el ánimo para hacer algo anticipadamente con un objetivo específico.¹ Se clasifica en: a) cognitiva: motivación por buscar experiencias donde sea posible aprender o conocer más, y b) afectiva: guía el comportamiento con base en emociones, sensaciones y sentimientos (Brun *et al.*, 2020). Las predisposiciones de interés en este estudio fueron las afectivas, entendiéndolas como actitudes que manifiestan emociones.

Influencias

Son parte del entorno en el que se desenvuelven los individuos y se clasifican en cuatro principales: i) el contexto social; ii) la tecnología; iii) las normas y regulaciones; y iv) los riesgos percibidos (Sheth, 2020). Haremos especial énfasis en esta última ya que en situaciones de crisis o desastres resulta ser un factor crucial al momento de viajar.

- i) *El contexto social*: hace alusión al estilo de vida del individuo y considera principalmente datos demográficos.
- ii) *La tecnología*: la información que fluye principalmente a través de las redes sociales ha demostrado tener una influencia significativa sobre decisiones en el proceso de viaje (Moyle *et al.*, 2017; Prayag *et al.*, 2017), principalmente en la etapa de planeación y en el proceso final del viaje: la rememoración.
- iii) *Las normas y regulaciones*: en turismo, las normas que influyen con mayor frecuencia son las normas sociales y prescriptivas (Pearce,

¹ Diccionario de la Real Academia de Lengua Española. www.dle.rae.es/predisposicion consultado el 14 de febrero 2022.

2011), las primeras hacen alusión a las creencias sobre lo que otras personas piensan que el individuo debería hacer (Anderson y Dunning, 2014) y las segundas son vinculadas principalmente al quehacer de las figuras gubernamentales en los destinos turísticos o las ciudades emisoras (Rahmaftria *et al.*, 2021).

- iv) *Riesgos percibidos*: son consecuencia de situaciones poco previsibles que modifican significativamente tanto el consumo como la producción turística. Uno de los riesgos percibidos más comunes es no lograr concretar el viaje por motivos económicos (Pearce, 2011). Los riesgos pueden tener diferentes niveles de repercusión desde personales o familiares vinculados con el tiempo, el dinero o el azar, hasta llegar a crisis o desastres con repercusiones locales, nacionales e internacionales (Chen y Tung, 2014).

Ante un acontecimiento de crisis, las reacciones comunes de un turista promedio oscilan entre tres opciones: a) la reducción de los riesgos mediante cambios rápidos en los planes de viaje, por ejemplo, viajar a un destino diferente, más seguro; b) posponer o abandonar los planes de viaje, lo que se le conoce como *turistas sensibles a las crisis*, caracterizados por un comportamiento de autoprotección y sin temor a cancelar o modificar sus planes de viaje con la finalidad de evitar algún riesgo percibido potencial o real (Abudallah *et al.*, 2020; c) continuar con el plan de viaje y absorber los posibles riesgos en lugar de adoptar estrategias para evitarlo, nombrados por la literatura académica como los *turistas resistentes a las crisis* (Li *et al.*, 2020; Hajibaba *et al.*, 2016).

Atributos del espacio

Los atributos del espacio, para este trabajo, son las características propias de los territorios turísticos y pueden entenderse desde la perspectiva de quien los habita o de quien los visita; un constructo útil para explicarlos es el de los imaginarios turísticos.

Los imaginarios turísticos son creaciones individuales subjetivas compartidas de manera social sobre el proceso del viaje (Piñeros, 2019; Hiernaux, 2002); representan una fracción particular de la visión del mundo que resultan de la interacción de los individuos en la sociedad a través creencias y vivencias moldeadas por la familia, la religión, la escuela, la cultura (Gravari-Barbas y Graburn, 2012); son guías de análisis y de acción (Hiernaux, 2002) por lo que determinan el comportamiento y las configuraciones de los territorios turísticos.

El imaginario es dinámico en su esencia y, por lo tanto, no tiene un proceso único de creación; sin embargo, varios autores han identificado ciertas etapas en el desarrollo de los imaginarios en las que confluyen procesos comunes del viaje como la planeación (Zamudio, 2012) o la evaluación (López *et al.*, 2020).

La planeación del viaje implica desde hacer la maleta (la ropa ideal para el clima y el tipo de viaje), hasta estar al tanto del tipo de medidas sanitarias requeridas en el destino, por ejemplo, las vacunas en caso de enfermedades endémicas o epidemias/pandemias. Las influencias previamente definidas, intervienen en el desarrollo de este imaginario.

En la evaluación del viaje se externa un juicio de valor positivo o negativo sobre la experiencia y/o el destino recién visitado; este juicio se asocia con emociones, sentimientos y vivencias que ocurrieron durante el viaje. La memoria sobre las experiencias vividas, así como la distancia recorrida para llegar a un destino son elementos que también integran los imaginarios turísticos (Martínez-Riquelme, 2019).

Entonces, las características de los territorios turísticos pueden visualizarse desde las preocupaciones/riesgos que los viajeros asocian con ellos hasta los recuerdos que perviven en su memoria posterior al viaje.

METODOLOGÍA

No existen datos de acceso abierto sobre los patrones de consumo turístico de los habitantes de la Ciudad de México, por ello, se trabajó con información directa a través de una encuesta entre una muestra de residentes para explorar detalles sobre su comportamiento turístico. Se diseñó un cuestionario que, precisamente por el contexto pandémico, se distribuyó en formato electrónico a través de Google Forms, recurso que ha sido utilizado en investigaciones similares (Rahmafritria *et al.*, 2021). El borrador del cuestionario se presentó a nueve expertos, quienes hicieron comentarios y observaciones a partir de los que se ajustó el formato original.

La versión final del cuestionario constó de 32 preguntas divididas en cinco secciones:

1. Datos demográficos: género, edad, ocupación y delegación de residencia.
2. Comportamiento de viaje: frecuencia de viajes nacionales e internacionales previo a la pandemia; frecuencia de viajes nacionales e internacionales durante la pandemia.
3. Predisposiciones: emociones asociadas al viaje; se clasificaron en positivas, neutras y negativas.
4. Atributos del espacio: Preferencia de destinos nacionales para viajar antes y durante la pandemia; preferencia de destinos internacionales para viajar antes y durante la pandemia; recuerdos asociados con viajes antes y durante la pandemia; los destinos ideales de viaje.
5. Influencias. Consideramos tres elementos: i) normas prescriptivas; realización de trabajo a distancia como regulación gubernamental al inicio de la pandemia; ii) normas sociales: influencia de amigos y/o familiares para realizar viajes durante la pandemia; iii) riesgos percibidos: principales preocupaciones en la realización de viajes nacionales internacionales durante la pandemia; identificación de motivos por los cuales no realizaron viajes durante la pandemia.

Muestra

El cuestionario se difundió del 4 de octubre al 30 de noviembre del 2021 a través de redes sociales como Facebook, Twitter y Researchgate; además, se distribuyó entre la red de contactos con la técnica de muestreo no probabilístico conocida como bola de nieve (Veal, 2017). Inicialmente se recopilaron un total de 165 respuestas (con un tiempo promedio de llenado de seis minutos), de las cuales se eliminaron 15 por ser códigos postales de la ZMVM (Estado de México), y no de Ciudad de México que era la población objetivo. El resto de las respuestas (150) se mantuvieron para su análisis.

Aunque se recopiló información de la mayoría de las delegaciones (salvo Milpa Alta), la mayoría de los participantes residían en Coyoacán y Benito Juárez, alcaldías con un grado de desarrollo social alto (Gobierno de la Ciudad de México, 2020d), con 38 y 22 respuestas, respectivamente. La participación por géneros fue equilibrada (tabla 1); con mayor frecuencia de edades entre 41 y 50 años, seguida por menores de 30 años.

Con base en las respuestas sobre los destinos nacionales que el cuestionario reveló como los preferidos por los turistas para visitar previo a la pandemia, se buscaron en el navegador de Google, en la pestaña de noticias las palabras clave “turismo + nombre de destino nacional” y se restringió la búsqueda al periodo 2020-2021, para identificar las acciones gubernamentales realizadas en esa temporalidad.

Para analizar los datos, se calcularon frecuencias simples que fueron representadas en nubes de palabras y, si la caracterización de las variables lo permitía, se realizaron pruebas de asociación estadística *chi cuadrada* utilizando el software RStudio 1.3.1056; solamente en el apartado de imaginarios se realizó el análisis de forma cualitativa, ya que la mayoría de las investigaciones que abordan el tema lo tratan así (Aliaga Sáez *et al.*, 2016).

TABLA 1
 FRECUENCIA DE RESPUESTAS POR DATOS DEMOGRÁFICOS: DELEGACIÓN, EDAD, GÉNERO Y RANGO DE EDAD.

Delegación	Frec	Frec relativa	Género		Rango de edad (años)					
			Hombres	Mujeres	Más de 62	30-40	41-50	52-62	Menos de 30	
Alvaro Obregón	13	8.67%	6	7	1	4	0	0	0	1
Azacapotalco	4	2.67%	4	0	0	0	0	0	0	4
Benito Juárez	22	14.67%	10	12	1	5	6	4	4	6
Coyoacán	38	25.33%	19	19	4	9	16	3	6	6
Cuajimalpa de Morelos	1	0.67%	1	0	0	0	0	0	1	1
Cuauhtémoc	12	8.00%	4	8	1	3	1	1	6	6
Gustavo A. Madero	12	8.00%	5	7	3	1	2	1	5	5
Iztacalco	3	2.00%	2	1	0	1	2	0	0	0
Iztapalapa	4	2.67%	2	2	0	1	0	0	3	3
Magdalena Contreras	3	2.00%	2	1	1	1	0	0	1	1
Miguel Hidalgo	10	6.67%	6	4	0	4	2	1	3	3
Tlalpuac	2	1.33%	2	0	0	1	1	0	0	0
Tlalpan	8	5.33%	3	5	2	3	2	1	0	0
Venustiano Carranza	5	3.33%	3	2	1	1	1	1	1	1
Xochimilco	13	8.67%	5	8	2	4	1	4	2	2
TOTALES	150	100.00%	74	76	16	38	41	16	39	
		Total	proporcional	49.33%	50.67%	10.67%	25.33%	27.33%	10.67%	26.00%

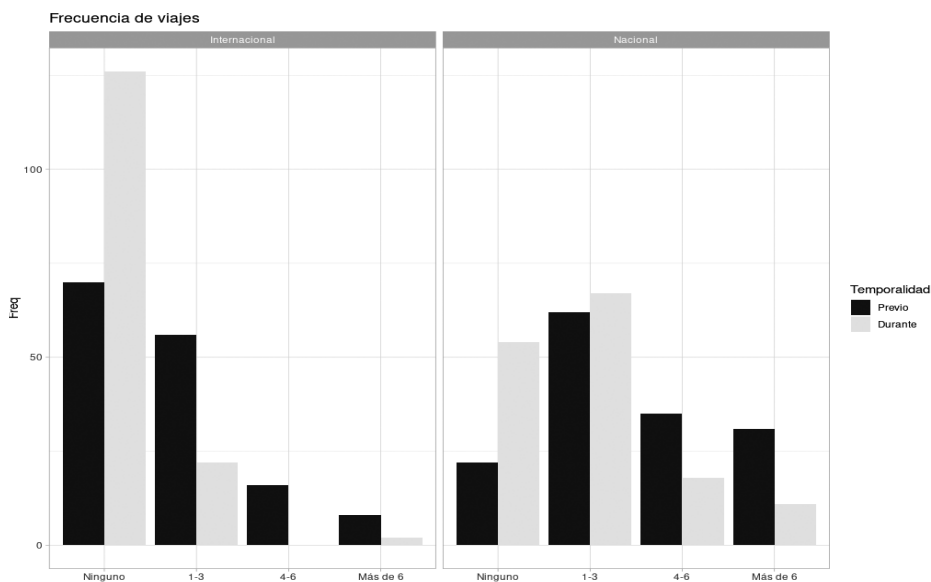
DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Se presentan los resultados conforme a las subsecciones mencionadas en la metodología.

Comportamiento de viaje

Se definió comportamiento de viaje como la frecuencia de viajes realizados por los encuestados en ambas temporadas (antes de y durante la pandemia de COVID-19), observando una mayor frecuencia de viajes nacionales en ambos periodos (figura 2).

FIGURA 2
FRECUENCIA DE VIAJES PREVIO Y DURANTE PANDEMIA DE COVID 19.



En viajes nacionales, se identificó una relación estadísticamente significativa con un p -value de $1.045e^{-07}$, entre la frecuencia de viajes y la temporalidad (previa y durante la pandemia), es decir, que quienes reportaron no haber realizado ningún viaje durante la pandemia realizaban uno o más viajes en el periodo previo a la pandemia (tabla 2).

TABLA 2
VIAJES NACIONALES.

	Ningún viaje Durante	1-3 viajes Durante	4 o más viajes Durante	Total
Ningún viaje Previo	16	28	10	54
Esperados	7.92	22.32	23.76	
Residual ajustado	3.88	1.96	-4.71	
1-3 viajes Previo	5	30	32	67
Esperados	9.83	27.69	29.48	
Residual ajustado	-2.24	0.76	0.83	
4 o más viajes Previo	1	4	24	29
Esperados	4.25	11.98	12.76	
Residual ajustado	-1.90	-3.35	4.68	
Total	22	62	66	150
Prueba de <i>Chi-cuadrada</i>				
	Valor X^2	Grados de libertad	p -value	
Pearson chi-square	38.147	4	$1.045e^{-07}$	

Aunque el comportamiento de viaje durante situaciones de crisis se explica, en algunas investigaciones, por rasgos demográficos. Por ejemplo, durante la pandemia de la influenza AH1N1 los viajeros de mayor edad tenían una mayor tendencia a retrasar sus viajes en comparación con los

viajeros jóvenes con un rango de edad de entre 18 a 35 años (Leggat *et al.*, 2010; Sharangpani *et al.*, 2011), y los hombres siguieron viajando más que las mujeres (Molloy *et al.*, 2020). En este estudio, no se identificó una asociación estadísticamente significativa entre el rango de edad o el género de la persona encuestada y la frecuencia de viajes durante la pandemia.

Predisposiciones

En total se mencionaron 893 emociones que fueron clasificadas en positivo, neutro o negativo por las autoras. Con base en estas respuestas, se hizo una prueba de *Chi-cuadrada* a fin de conocer si las emociones reportadas sobre los viajes realizados eran independientes de la situación de pandemia o no.

Con *p-value* de $5.807e^{-11}$ se identificó que hay más sentimientos negativos de los esperados en viajes realizados durante la pandemia (tabla 3), algunos de los mencionados fueron: miedo, enojo, culpabilidad o tristeza.

TABLA 3
EMOCIONES REPORTADAS EN VIAJES PREVIO Y DURANTE LA PANDEMIA.

	Negativo	Neutro	Positivo	Total
Previo a la pandemia	7	51	455	513
Esperados	30.45	43.08	439.46	
Residual ajustado	-6.71	1.93	2.99	
Durante la pandemia	46	24	310	380
Esperados	22.55	31.91	325.53	
Residual ajustado	6.71	-1.93	-2.99	
Total	53	75	765	893
<i>Prueba de Chi-cuadrada</i>				
	Valor X ²	Grados de libertad	<i>p-value</i>	
Pearson <i>chi-square</i>	47.139	2	$5.807e^{-11}$	

Atributos del espacio

Aludiendo a la memoria como elemento de los imaginarios turísticos, se preguntó a los encuestados lo que más recordaban de sus viajes tanto nacionales como internacionales, antes y durante la pandemia, para así identificar significados asociados con el espacio.

Destacan el factor familia como un elemento que define los recuerdos en ciertos territorios y, por ende, contribuye a definir el territorio de forma subjetiva, apareciendo con frecuencia en viajes nacionales y su mención es aún mayor durante la pandemia.

Otro atributo interesante, que recordaron pocos participantes del sondeo, fue la existencia de protocolos sanitarios, generalmente como resultado de acciones de gobierno, a pesar de otras pandemias acontecidas en años anteriores, donde también se recomendaba el uso frecuente de gel antibacterial. La asociación de un destino con los protocolos de salud implementados sólo se mencionó con baja frecuencia en viajes realizados durante la pandemia actual.

El lugar visitado es recordado, de acuerdo con los encuestados, principalmente por las personas con las que compartieron la experiencia. Para identificar otros atributos relacionados con los territorios visitados, se indagó sobre los destinos elegidos tanto previo como durante la pandemia, el alcance del viaje (internacional o nacional) y las razones para realizar esos desplazamientos.

En la selección de destinos, el comportamiento de viajes internacionales entre los capitalinos varió entre múltiples destinos previo a la pandemia sin un patrón común identificable; sin embargo, con la reducción de viajes al extranjero también disminuyeron los destinos seleccionados durante la pandemia. Sólo España y Estados Unidos fueron mencionados en ambas temporalidades, quizá por la cercanía cultural y la cercanía geográfica, respectivamente.

A diferencia de los destinos internacionales, los sitios nacionales seleccionados para viajar antes y durante la pandemia muestran interesantes patro-

nes de comportamiento. En ambas temporalidades se revela una preferencia por realizar viajes en este orden según las regiones² del país: centro, centro occidente, sureste y norte.

Los viajes realizados durante la pandemia fueron con mayor frecuencia a destinos cercanos a la Ciudad de México, por ejemplo, el estado Morelos; mientras que previo a la pandemia, se observa preferencia por estados costeros: Guerrero, Jalisco y Quintana Roo (figura 3).

Influencias

a) Normas prescriptivas

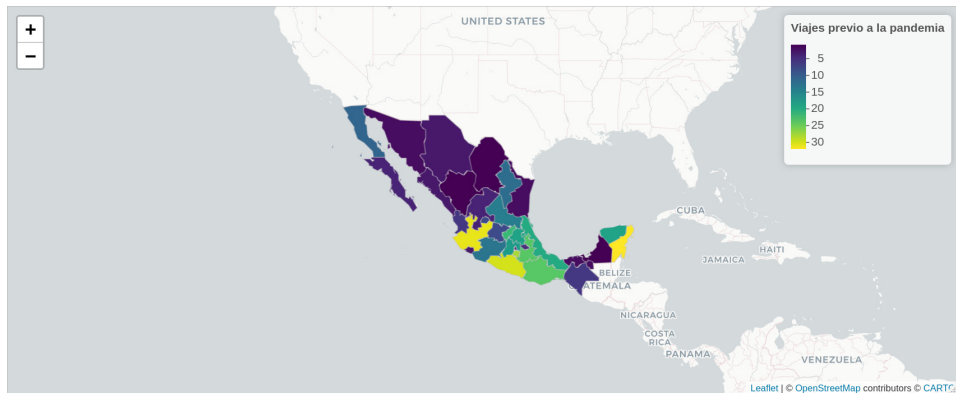
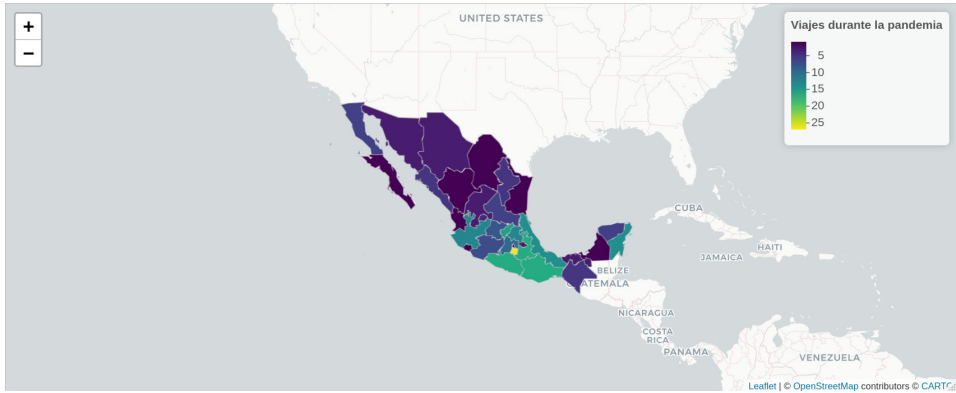
Las modificaciones entre seleccionar un destino u otro previo o durante la pandemia, responden a diversas causas. Una de ellas es la información que recibían los turistas potenciales. Un breve análisis de notas periodísticas publicadas en línea durante 2020 y 2021 indican algunos ejemplos de posibles influencias asociadas con normas prescriptivas que pudieron motivar estos cambios de comportamiento. Durante el periodo vacacional de Semana Santa 2020 se cerró el acceso a todas las playas de México, lo que evidentemente afectó a los tres destinos (Guerrero, Jalisco y Quintana Roo) (Cortés, 2020).

En 2021, Guerrero suavizó esa medida haciendo obligatorio el uso de cubrebocas en playas y limitando el acceso a las mismas en horarios restringidos, cerrando clubs nocturnos y bares, además de implementar un toque de queda, a partir de las 18:00 horas en temporada alta vacacional, en la mayoría de sus municipios turísticos (Revista *Expansión*, 2021)

Al inicio de la pandemia, Jalisco instaló filtros sanitarios en las principales entradas y salidas al área metropolitana, en las fronteras interestatales del estado y los tramos carreteros que conectan a su principal destino de playa:

² Considerando las regiones establecidas por INEGI (2018). <https://www.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/223/datafile/F25/V3358>

FIGURA 3
MAPAS DE DESTINOS NACIONALES PREFERIDOS PARA VIAJAR PREVIO
Y DURANTE LA PANDEMIA.



Puerto Vallarta (Gobierno del Estado de Jalisco, 2020); también solicitaban pruebas negativas de COVID-19 a quienes llegaban en crucero (*El Informador*, 2021).

En Quintana Roo fueron los pobladores, quienes al inicio de la pandemia limitaron el acceso de turistas a Holbox (Varillas, 2020). Al año siguiente, las autoridades limitaron el aforo en zonas arqueológicas y algunas zonas turísticas (Mora, 2021) aunque hubo espacios, como Cancún, donde las medidas sanitarias como el cubrebocas o la distancia social no se acataban (*Diario de Yucatán*, 2021).

Aunque el comportamiento indica que la mayoría de los encuestados no realizaron viajes al extranjero y se observa un cambio contundente de seleccionar litorales a destinos de interior influenciados probablemente por acciones gubernamentales muy restrictivas como el caso de Jalisco o muy permisivas como el caso de Quintana Roo; cuando se les pidió, a los participantes del sondeo, evocar el destino ideal para viajar, en los destinos nacionales, se mencionó con mayor frecuencia a los litorales, reforzando una inercia de los imaginarios turísticos ligada con estereotipos (Gravari-Barbas y Graburn, 2012), donde el viaje ideal es a lugares cuyos principales atributos son el sol y la playa. Cabe destacar que la mayoría de los encuestados mencionó que prefería destinos internacionales (56%).

b) Normas sociales

El principal motivo de los participantes para considerar destinos tanto nacionales como internacionales, como lugares ideales de viaje fue la influencia social, entendida como el querer realizar el viaje en compañía de familiares o amigos o por recomendación del grupo social al que pertenecen.

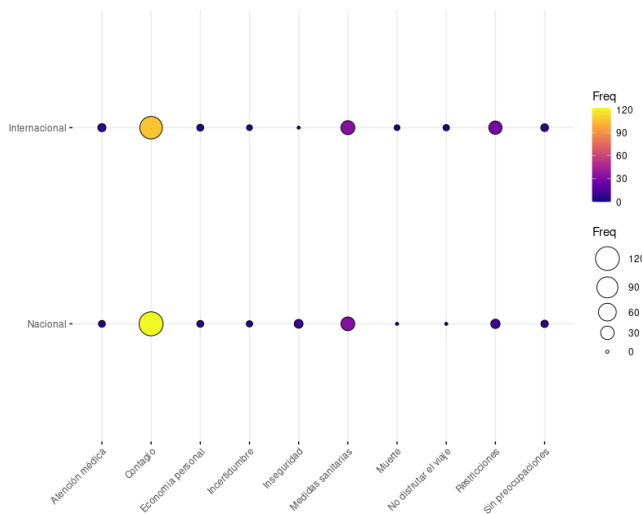
Pocos encuestados justificaron su elección de un destino turístico internacional por ser, desde su perspectiva, espacios con una reputación vinculada a un buen control de la pandemia. Los destinos mencionados fueron: Francia, Nueva Zelanda y Japón. La imagen de Nueva Zelanda como un destino protegido de COVID-19 fue resultado de un enfoque gubernamental

ampliamente elogiado internacionalmente al inicio de la pandemia, ya que tuvo reglas rígidas fronterizas que no sólo excluían a casi todos los extranjeros, también al libre tránsito de los habitantes entre estados y aunque estas acciones permitieron garantizar pocas muertes en el país debido al COVID-19, con 93% de población vacunada Nueva Zelanda empezó a reabrir sus puertas en 2022 (Peraza, 2022).

Francia y Japón no figuran como destinos destacados en el manejo de la pandemia de acuerdo con el índice de respuesta global al COVID-19 (FPA-nalytics, 2021). En este sentido, se debe considerar que, aunque los destinos tienden a cambiar, los imaginarios no siempre evolucionan al mismo ritmo (Gravari-Barbas y Graburn, 2012) y, por lo tanto, no necesariamente coinciden con los hechos.

c) Riesgo percibido

FIGURA 4
FRECUCENCIA DE RIESGOS PERCIBIDOS POR ALCANCE DE VIAJE.



Los riesgos percibidos como parte de la realización de un viaje durante la pandemia son una influencia de importancia para concretar o no un viaje. La preocupación de contagio fue mencionada con mayor frecuencia, tanto en viajes nacionales como internacionales (figura 4). Para facilitar su visualización, las repuestas similares se agruparon por categorías, la categoría contagio incluye: contagiarme, contagiar a los demás, contagiarme en el transporte; la categoría de restricciones considera: restricciones de ingreso, restricciones en el destino y restricciones de salida; la categoría medidas sanitarias se conforma de: respetar la distancia física, que las personas alrededor usen el cubrebocas, que el destino no tenga regulaciones para controlar la pandemia. Las restricciones y la muerte fueron mencionadas prioritariamente como una preocupación internacional, pero no nacional y la inseguridad fue mencionada sólo como una preocupación nacional pero no internacional.

Algunos de los encuestados mencionaron que el COVID-19 no fue el principal factor para limitar sus viajes durante la pandemia e hicieron alusión a la economía personal o familiar (34.6%) y a la inseguridad en viajes nacionales (11%). La precariedad económica es una situación que deriva, generalmente, de alguna crisis (Gil, 2019), lleva a los hogares a sufrir procesos de incertidumbre principalmente asociados al ámbito laboral. A causa de las restricciones que tuvieron lugar a inicios de la pandemia, como la suspensión de labores que no atendieran actividades esenciales, muchos capitalinos se enfrentaron a una situación de fragilidad en sus empleos. El Gobierno de la Ciudad de México implementó algunas estrategias, relacionadas con el empleo en la ciudad, en las que se apoyó de las tecnologías de la información como la digitalización del seguro al desempleo o la justificación en línea de ausencias durante la pandemia (Gobierno de la Ciudad de México, 2020b); también se crearon comités de vigilancia por parte de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para impedir el despido de empleados que se contagiaron de SARS-COV-2 y se realizaron acciones sociales para apoyar a familias vulnerables con gastos funerarios o apoyo para el desempleo en esa temporada o en los casos que el sostén económico hubiera fallecido por COVID-19 (Gobierno de la Ciudad de México, 2020c). Sin embargo, por múltiples causas añadidas al quehacer

gubernamental poco eficiente, el desempleo en la Ciudad de México alcanzó uno de los picos más altos de los últimos años con un 5.2% en el primer trimestre del 2020 (INEGI, 2020a); sin tener las necesidades básicas cubiertas, planear, y mucho menos concretar, un viaje se torna inaccesible para individuos y familias.

En cuanto a la inseguridad, si se considera que el turista capitalino desea salir huyendo de una urbe cuya percepción de inseguridad, hasta el 2018, era alta (INEGI, 2020b), pocos se moverán a destinos más violentos o con indicadores de crimen más altos, ya que no cumplirían con escapar de la realidad sino recrearla con más peligros potenciales.

A pesar de los riesgos percibidos, más de la mitad (64%) de los encuestados realizaron al menos un viaje nacional y 15% al menos un viaje internacional durante la pandemia. Destaca una influencia social importante: la familia. Visitar a familiares fue la razón mencionada con mayor frecuencia como justificación de los viajes durante la pandemia. En tanto, la vacunación sólo fue mencionada en viajes internacionales; mientras que la asistencia a eventos deportivos solamente figuró en viajes nacionales.

REFLEXIONES FINALES

Las metrópolis, particularmente la capital del país, son un buen laboratorio para explorar las percepciones de los turistas potenciales y los cambios en sus patrones de viaje frente a una crisis sanitaria de amplio alcance.

Si, como afirma Tzanelli (2021), la sociedad se encuentra al inicio del Viroceno, una época en la que las pandemias virales serán frecuentes y determinarán las condiciones de la vida humana, particularmente la movilidad diaria y obviamente el turismo, es necesario reorientar la percepción global después del brote de COVID-19, para centrarse en la recuperación ambiental y comunitaria a través del turismo sostenible, menos masivo y mejor distribuido tanto geográfica como socialmente. Para llegar a ello, un paso primordial es

comprender el imaginario del mercado emisor turístico y su comportamiento frente al primer episodio virocénico.

En esta investigación fue factible identificar las predisposiciones e influencias que modificaron los patrones de viaje de los capitalinos, así como los atributos otorgados a ciertos espacios geográficos considerados ideales para viajar o que fueron visitados durante los periodos de estudio.

La principal influencia para realizar viajes nacionales durante la pandemia fue la familia, es así que se reconoce como un elemento importante que define los imaginarios asociados a los espacios turísticos en situaciones de crisis; es el factor más recordado de los viajes realizados durante la pandemia, quizá esto se vea explicado por la búsqueda de lazos afectivos en momentos de incertidumbre.

A pesar de los riesgos percibidos, inseguridad por la violencia y por el COVID-19, los viajes nacionales continúan siendo los de mayor demanda entre la población mexicana, incluso en pandemia; viajar al interior del país está asociado con un estereotipo de destinos de sol, arena y playa; pero en tiempos de crisis sanitarias, quizá como consecuencia del miedo o las medidas gubernamentales de los destinos turísticos (algunas muy estrictas, otras muy laxas), la distancia recorrida entre el origen y el destino cobra relevancia pues se seleccionan destinos ubicados a cortas distancias de la capital.

Para la mayoría de los encuestados su principal preocupación (después de la probabilidad de contagio) al viajar al extranjero durante la pandemia, fueron las restricciones de acceso a los destinos. Aunque la OMT (2022) ha señalado que las medidas aplicadas a los viajeros internacionales, como las pruebas, las vacunas, el aislamiento y la cuarentena, deben basarse en evaluaciones de riesgo y evitar causar más daño que beneficio, principalmente en destinos que dependen del turismo internacional, no se ve un panorama favorable para eliminar por completo estas restricciones. Al contrario, se define una nueva geopolítica de ingreso a los destinos en función del acceso a las vacunas, lo que afecta principalmente a los países en desarrollo. Esto también implica una mayor inversión de tiempo y dinero para la lectura, comprensión

y ejecución de requisitos que se actualizan de manera constante y son independientes en cada país durante la etapa de planeación de viajes internacionales.

Estas restricciones son resultado de medidas gubernamentales que influyen en el comportamiento de viaje pero que hasta el día de hoy no modifican los atributos que el turista imagina sobre el espacio; por ejemplo, pese a los grandes brotes epidémicos de inicio del siglo XXI (SARS, H1N1, ébola, zika, chikunguña, MERS), los turistas no suelen recordar o poner énfasis en las medidas sanitarias del destino si no hay una emergencia activa. Durante la pandemia de AH1N1 ya se había recomendado el uso constante del gel antibacterial y mascarilla; sin embargo, su uso no fue considerado en viajes previos a la pandemia COVID-19.

Los imaginarios están inmersos en procesos culturales (Castoriadis, 2007), por lo que aunque todos viven la misma pandemia, la percepción sobre los destinos turísticos y el proceso de viajar están influidos de manera indirecta por la cultura del grupo social en el que se desenvuelve cada individuo; esta investigación aporta una radiografía de la ciudadanía que habita en la Ciudad de México, en su rol de turistas potenciales; y puede ser de utilidad para los responsables de la planeación de actividades turísticas a nivel público y privado. Comprender la relación que existe entre la preocupación, las emociones y la influencia social con el comportamiento de los turistas cuando viajan durante una crisis de salud, es fundamental para plantear políticas públicas que permitan desarrollar y/o adaptar actividades y espacios que garanticen protocolos de salud para la realización de viajes a nivel nacional y mantener fuentes de información confiables y accesibles que den a conocer las restricciones de ingreso actualizadas para viajes a nivel internacional.

REFERENCIAS

- Muhammad, A., Dias, C., Muley, D. y Shahin, M. (2020). "Exploring the impacts of COVID-19 on travel behavior and mode preferences". *Transportation Research Interdisciplinary Perspectives* 8, <https://doi.org/10.1016/j.trip.2020.100255>

- Agencia Digital de Innovación Pública. (2020). *Sistema para la identificación de contagios en espacios cerrados*. México: Agencia Digital de Innovación Pública. <https://adip.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/para-el-sistema-para-la-identificacion-de-contagios-en-espacios-cerrados-y-el-tratamiento-de-los-datos-personales-atendemos-recomendaciones-de-sociedad-civil>
- Ahmed, A. y Berehulak, D. (2020, septiembre 23). “En el epicentro del epicentro de la pandemia en México”. *The New York Times*. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2020/09/23/espanol/america-latina/mexico-central-abasto-covid.html> (consulta: 31 de enero 2022).
- Aliaga Sáez, F., & Pasin, E. C. (2016). El abordaje sociológico de los imaginarios sociales en los últimos veinte años. *Espacio Abierto*, 25(4), 117-128. <https://www.redalyc.org/journal/122/12249087009/html/>
- Anderson, J. y Dunning, D. (2014). “Behavioral Norms: Variants and Their Identification”. *Social and Personality Psychology Compass* 8(12), 721-738. <https://doi.org/10.1111/spc3.12146>
- Brun, I., Rajaobelina, L., Ricard, L. y Amiot, T. (2020). “Examining the influence of the social dimension of customer experience on trust towards travel agencies: The role of experiential predisposition in a multichannel context”. *Tourism Management Perspectives* 34. <https://doi.org/10.1016/j.tmp.2020.100668>
- Cañada, E. y Murray, I. (2021). *#Tourism postCOVID19. Turistificación confinada*. Barcelona: Alba Sud.
- Castoriadis, C. (2007). *La institución imaginaria de la sociedad II*. Madrid: Tusquets.
- Chen, M.-F., y Tung, P.-J. (2014). “Developing an extended Theory of Planned Behavior model to predict consumers’ intention to visit green hotels”. *International Journal of Hospitality Management* 36, 221-230. <https://doi.org/10.1016/j.ijhm.2013.09.006>
- Chinazzi, M., Davis, J. T., Ajelli, M. et al. (2020). “The effect of travel restrictions on the spread of the 2019 novel coronavirus (COVID-19) outbreak”. *Science* 368(6489), 395-400. <https://www.science.org/doi/10.1126/science.aba9757>

- Corta, V., Reyes, I., Rosenzweig, F., Kim, J., Fernández, M.T., Hernández, D. y Neyra, G. (2020). *COVID-19: Legal Impact in Mexico; measures issued by various authorities* | White y Case LLP. Disponible en: <https://www.whitecase.com/publications/alert/covid-19-legal-impact-mexico-measures-issued-various-authorities> (consulta: 31 de enero de 2022).
- Cortés, Blanca. (2020). ¿Qué playas han cerrado en México por el coronavirus? *Radio Fórmula*. Disponible en: <https://www.radioformula.com.mx/breaking-news/2020/3/18/que-playas-han-cerrado-en-mexico-por-el-coronavirus-441656.html> (consulta: 3 de febrero de 2022).
- Diario de Yucatán. (2021). *Cancún, como si nada*. Disponible en: <https://www.yucatan.com.mx/mexico/2021/4/4/cancun-como-si-nada-246586.html> (consulta: 4 de febrero de 2022).
- El Informador* (2021). *Jalisco pide pruebas de COVID19 a turistas en crucero*. *El Informador: Noticias de Jalisco, México, Deportes y Entretenimiento*. Disponible en: <https://www.informador.mx/jalisco/Jalisco-pide-pruebas-de-virus-a-turistas-en-crucero-20211229-0032.html> (consulta: 4 de febrero de 2022).
- FP Analytics. (2021). *The COVID19 Global Response Index*. Disponible en: <https://globalresponseindex.foreignpolicy.com/> (consulta: 3 de febrero 2022).
- Gil, J. (2019). “Economic redistribution and precariousness. The case of Airbnb hosts”. *Recerca* 24(1), 92-113. <https://doi.org/10.6035/Recerca.2019.24.1.5>
- Gobierno de la Ciudad de México. (2020a). *Gaceta oficial de la ciudad de México*. Disponible en: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/887ed477612cfc31d077d94d4faa212f.pdf (consulta: 31 de enero 2022).
- Gobierno de la Ciudad de México. (2020b). *Gaceta oficial de la ciudad de México*. Disponible en: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/d16825f95d253f92837dbb7adbe1fe1a.pdf (consulta: 8 de febrero 2022).
- Gobierno de la Ciudad de México. (2020c). *Gaceta oficial de la ciudad de México*. Disponible en: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/

- uploads/gacetas/cf9de279fbd0be661c5523c0ab05e646.pdf (consulta: 3 de febrero 2022).
- Gobierno de la Ciudad de México. (2020d). *Sistema de Información del Desarrollo Social*. Disponible en: <https://evalua.cdmx.gob.mx/principales-atribuciones/medicion-del-indice-de-desarrollo-social-de-las-unidades-territoriales/medicion-del-indice-de-desarrollo-social-de-las-unidades-territoriales/bases-de-datos> (consulta: 31 de enero 2022).
- Gobierno de la Ciudad de México. (2021). *Gaceta oficial de la ciudad de México*. Disponible en: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/6185f1c0d0b9b286001e64994867fdc4.pdf (consulta: 27 de enero 2022).
- Gobierno del Estado de Jalisco. (2020). *Instalan filtros sanitarios en carreteras de Jalisco para evitar propagación del COVID19*. Disponible en: <https://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/103233> (consulta: 3 de febrero de 2022).
- Gravari-Barbas, M. y Graburn, N. (2012). “Imaginario turístico” (Manuel Antonio Zárate Martín y Alfonso Fernández Tabales, Traductores.). *Via. Tourism Review*. En línea <https://journals.openedition.org/viatourism/1185>
- Hajibaba, H., Boztug, Y. y Dolnicar, S. (2016) “Preventing tourists from canceling in times of crises”. *Annals of Tourism Research* 60, 48-62.
- Hiernaux, D. (2002). “Turismo e imaginarios”. *Cuaderno de Ciencias Sociales* 123, 7-32.
- INEGI. (2017). *Sistema de cuentas nacionales de México*. Disponible en: https://www.snieg.mx/DocAcervoINN/documentacion/inf_nvo_acervo/SNIE/SCNM_Calc_corto_plazo_totales_economia_base_2013/SCNM_Metodo_ITAT_B2013.pdf (consulta: 28 septiembre 2021).
- INEGI. (2020a). *Desocupación en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/default.html?nc=625yidrt=18yopc=t> (consulta: 7 de febrero 2022).

- INEGI. (2020b). *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU)*. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ensu/> (consulta: 8 de febrero 2022)
- Juárez, P. (2020). *Histórico: Inició la vacunación contra el COVID19 en México*. infobae. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/12/24/en-vivo-inicia-la-vacunacion-contr-el-covid-19-en-mexico/> (consulta: 31 de enero de 2022)
- Kido-Cruz, A. y Kido-Cruz, M. T. (2021). “Initial Assessment of the Impact of the SARS-COV-19 on Tourism in Mexico”. *Revista Mexicana de Economía y Finanzas Nueva Época REMEF* 16(3), 1-23. <https://doi.org/10.21919/remef.v16i3.624>
- Kuo, C.-W. (2021). “Can We Return to Our Normal Life When the Pandemic Is under Control? A Preliminary Study on the Influence of COVID-19 on the Tourism Characteristics of Taiwan”. *Sustainability* 13(17), 9589. <https://doi.org/10.3390/su13179589>
- Lazarsfeld, P. (1971). *La sociología en las instituciones*. Barcelona: Paidós.
- Leggat, P., Brown, L., Aitken, P. y Speare, R. (2010). Level of Concern and Precaution Taking Among Australians Regarding Travel During Pandemic (H1N1) 2009: Results From the 2009 Queensland Social Survey. *Journal of Travel Medicine* 17(5), 291-295. <https://doi.org/10.1111/j.1708-8305.2010.00445.x>
- Li, J., Nguyen, T. H. H. y Coca-Stefaniak, A. (2020). “Coronavirus impacts on post-pandemic planned travel behaviours”. *Annals of Tourism Research* 86, 1-5. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2020.102964>
- López, S., Fusté-Forné, F. y Filimon, N. (2020). Imaginario turístico de la Costa Brava: un estudio desde la perspectiva de la intermediación. *RICIT: Revista Turismo, Desarrollo y Buen Vivir* 14, 64-87.
- MacCannell, D. (1999). *The Tourist: A New Theory of the Leisure Class*. California: University of California Press.
- Martínez-Riquelme, P. (2019). Los espacios turísticos: Producción, experiencias e imaginarios. El caso de la Araucanía andino-lacustre chilena,

- 1900-1940. *Cuadernos de Turismo* 44, 219-246. <https://doi.org/10.6018/turismo.44.404821>
- Meena, S. (2020). "Impact of novel Coronavirus (COVID-19) pandemic on travel pattern: A case study of India". *Indian Journal of Science and Technology* 13(24), 2491-2501. <https://doi.org/10.17485/IJST/v13i24.958>
- Milán García, C. H., Icaza Castro, G. G. y Del Valle Pérez, M. (2021). "Labor prospects in tourism in México post-Covid 19". *Ciencia y Sociedad* 46(2), 85-106.
- Molloy, J., Tchervenkov, C., Hintermann, B. y Axhausen, K. (2020). "Tracing the Sars-CoV-2 impact: The first month in Switzerland – March to April 2020". *Arbeitsberichte Verkehrs- Und Raumplanung* 1503, 1-12. <https://doi.org/10.3929/ethz-b-000414874>
- Mora, R. (2021). *Turistas sobrepasan el aforo permitido en la zona arqueológica de Tulum*. Disponible en: <https://www.porestto.net/quintana-roo/2021/1/3/turistas-sobrepasan-el-aforo-permitido-en-la-zona-arqueologica-de-tulum-229661.html> (consulta: 4 de febrero de 2022).
- Moyle, B., Moyle, C.-L., Bec, A. y Scott, N. (2017). "The next frontier in tourism emotion research". *Current Issues in Tourism* 12, 1393-1399.
- Oehmichen, C. (2021). "El turismo recreativo en la Ciudad de México: perspectivas postCOVID-19". *Kultur* 8(15), 123-142.
- Organización Mundial del Turismo (2020). *Panorama del turismo internacional, Edición 2020*. Disponible en: <https://www.e-unwto.org/doi/epdf/10.18111/9789284422746> (consulta: 31 de enero 2022).
- Organización Mundial del Turismo. (2022). "Blanket Travel Restrictions Don't Work": *UNWTO Adds its Voice to WHO Statement*. Disponible en: <https://www.unwto.org/news/blanket-travel-restrictions-don-t-work-unwto-adds-its-voice-to-who-statement> (consulta: 8 de febrero 2022).
- Pearce, P. (2011). Travel motivation, benefits and constraints to destinations. En Y. Wang y A. Pizam (Coords.) *Destination marketing and management* (pp. 39-52). Wallingford: CAB International.
- Peraza, E. (2022). *Nueva Zelanda anuncia planes para reabrir al mundo tras el COVID-19*. *La Verdad Noticias*. Disponible en: <https://laverdadnoti->

- cias.com/mundo/Nueva-Zelanda-anuncia-planes-para-reabrir-al-mundo-tras-el-COVID-19-20220203-0030.html (consulta: 7 de febrero de 2022)
- Piñeros, S. (2019). Imaginarios turísticos de Francia sobre Colombia. *Via. Tourism Review en línea*, 15. <https://doi.org/10.4000/viatourism.3618>
- Prayag, G., Hall, M. y Wood, H. (2017). I Feel Good! Perceptions and Emotional Responses of Bed y Breakfast Providers in New Zealand Towards Trip Advisor. *Journal of Hospitality Marketing and Management* 27, 1-20.
- Rahmafritria, F.; Suryadi, K., Oktadiana, H., Putro, H. y Rosyidie, A. (2021). “Applying knowledge, social concern and perceived risk in planned behavior theory for tourism in the Covid-19 pandemic”. *Tourism Review* 76(4), 809-828. <https://doi.org/10.1108/TR-11-2020-0542>
- Revista *Expansión*. (2021). *Gobierno de Guerrero anuncia restricciones a visitantes al estado*. ADNPolítico. Disponible en: <https://politica.expansion.mx/estados/2021/08/08/gobierno-de-guerrero-anuncia-restricciones-a-visitantes-al-estado> (consulta: 8 de febrero 2022).
- Secretaría de Turismo de la Ciudad de México. (2021). *Estadísticas de la actividad turística*. Disponible en: <https://www.turismo.cdmx.gob.mx/actividad-turistica/estadisticas-de-la-actividad-turistica> (consulta: 8 de febrero de 2022).
- Sharangpani, R., Boulton, K., Wells, E. y Kim, C. (2011). Attitudes and Behaviors of International Air Travelers Toward Pandemic Influenza. *Journal of Travel Medicine*, 18(3), 203-208. <https://doi.org/10.1111/j.1708-8305.2011.00500.x>
- Sheth, J. (2020). “Impact of Covid-19 on consumer behavior: Will the old habits return or die?”. *Journal of Business Research* 117, 280-283. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2020.05.059>
- Turner, L. y Ash, J. (1991). *La horda dorada*. Madrid: Endymion.
- Tzanelli, R. (2021). *Cultural (im)mobilities and the virocene. Mutating the crisis*. London: Elgar.
- Varillas, A. (2020). *Acuerdan pobladores impedir acceso a turistas a Holbox ante epidemia*. *El Universal*. Disponible en: <https://www.eluniversal.com>.

mx/estados/acuerdan-pobladores-impedir-acceso-turistas-holbox-ante-epidemia (consulta: 8 de febrero 2022)

Veal, A. J. (2017) *Research methods for leisure and tourism*. Reino Unido: Pearson.

Wen, J. Kozak, M. Yang, S. y Liu, F. (2020). “COVID-19: Potential effects on Chinese citizens’ lifestyle and travel”. *Tourism Review*, 76(1), 74-87. <https://doi.org/10.1108/TR-03-2020-0110>

Zamudio, L. S. (2012). “La arquitectura en los imaginarios turísticos”. *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas* 11(2), 145-158.

**III. CIUDADES FRONTERIZAS:
ENTRE EL AISLAMIENTO SOCIAL
Y LAS CORRIENTES MIGRATORIAS**

Ciudad Juárez: pandemia, confinamiento y género en conjuntos habitacionales de interés social

6

Marina Contreras-Saldaña
Programa de Sociología, UACJ
Héctor Padilla Delgado
Instituto de Ciencias Sociales y Administración, UACJ

INTRODUCCIÓN

A partir de la primera década del siglo xx, la problemática social alrededor de la vivienda en México se enmarca en torno a una variedad de aristas, que incluyen la posibilidad de acceso a ella, la calidad de las viviendas y sus costos, localización, tamaño y condiciones de habitabilidad. Aristas que se resumen en una sola cuestión: si la producción de vivienda en el país garantiza o no el ejercicio del derecho a una vivienda digna para las y los mexicanos. Desde que en 2010 se registraron más de 5 millones de viviendas deshabitadas en el país, se fortaleció la crítica al modelo de producción masiva promovido por los organismos de vivienda en México, señalando la importancia de reforzar la calidad por encima de la cantidad. Bajo el esquema de producción masiva apremió la visión económica, en la búsqueda de maximización de ganancias los desarrolladores de viviendas de interés social abarataron costos produciendo viviendas mínimas, que no respondían a las necesidades inmediatas de las familias, en compañía de un entorno carente de equipamientos y con problemas de abasto y servicios de calidad, así, los conjuntos habitacionales de interés social se han convertido en espacios de concentración de desigualdades.

La emergencia sanitaria derivada de la propagación del SARS-COV-2 recolocó el papel de la vivienda para el ejercicio de una vida plena, resaltando la importancia de atender las carencias habitacionales. En este escenario, se agudizó la urgencia de responder a las necesidades de los pobres urbanos. Instruidos a quedarse en casa, en un espacio ahora reconfigurado no sólo como un hogar, sino ahora como lugar de estudio, trabajo, recreación y atención a la salud intrafamiliar, miles quedaron aislados en conjuntos habitacionales en condiciones austeras. Por ello, este capítulo busca responder cómo ha sido el aislamiento en estos espacios, qué nuevas necesidades han surgido, cuáles están relacionadas con las demandas previas de sus habitantes y de qué manera la experiencia del aislamiento impactó las relaciones de género y las condiciones de vida de las mujeres al interior de la vivienda.

Para responder esas preguntas, el texto se divide en cinco apartados. Primeramente, se contextualizan los conjuntos habitacionales en el marco de la política de vivienda mexicana, para vislumbrar algunas de sus características generales. Luego, se señalan algunos resultados de la Encuesta Nacional de Vivienda (ENVI, 2020), relevantes para comprender la problemática en torno a ella a nivel nacional. Después, se describen los rasgos más sobresalientes de las viviendas de interés social en Ciudad Juárez, donde hay una importante presencia de conjuntos habitacionales en su trama urbana. Posteriormente, tras la aplicación de una serie de entrevistas, se analizan las desigualdades de género en el territorio y las experiencias de aislamiento de mujeres en ese tipo de viviendas durante la pandemia. Por último, en las conclusiones, se ofrece una reflexión sobre los desafíos que debe enfrentar la política nacional de vivienda en la siguiente década.

LOS CONJUNTOS HABITACIONALES EN MÉXICO

El desarrollo de vivienda en México ha presentado características particulares en las últimas tres décadas, pasando de una política que buscaba garantizar el derecho a la vivienda a una política con una visión financiera y cuantitviva.

En el marco de esta visión se han producido viviendas de forma masiva en conjuntos habitacionales, los cuales son definidos como grupos de proyectos habitacionales en un mismo predio, que puede comprender diversas categorías de valor (SHF, 2014). En ese marco, durante el periodo de financiarización surgió un modelo expansivo de ciudad, con viviendas horizontales unifamiliares en territorios dispersos y alejados de las centralidades urbanas (ONU-Hábitat, 2012; Ziccardi, 2015; Ziccardi, 2016).

Dicha política sirvió para atender las necesidades de residencia de la población rezagada en entornos urbanos, producto de diversas migraciones que aún no habían accedido a una vivienda propia, principalmente al norte del país. Sin embargo, esta lógica se desdibujó con la aparición de las segundas residencias (Infonavit, 2015: 58-61). Estos espacios de producción de vivienda han sido abordados en un gran número de estudios de manera profunda, donde el acceso condicionado mediante el crédito, la calidad de la vivienda, su localización, las condiciones de habitabilidad, la regularización de la tenencia son algunos de los problemas relevantes asociados a la vivienda en el país (Padilla, 2002; ONU-Hábitat, 2012; García, 2016; Ziccardi, 2015; Ziccardi, 2016; Contreras-Saldaña, 2021a).

Aunque el modelo de producción masiva tuvo críticas previas (Boils, 2008; Eibenschutz y Goya, 2009), fue hacia el 2010 que creció la desaprobación de esta política, debido a las poco más de 5 millones de viviendas deshabitadas identificadas por el censo. En el gobierno de Enrique Peña Nieto (PRI, 2012-2018), el Plan Nacional de Desarrollo señala los agudos problemas urbanos y en materia de vivienda asociados a la producción masiva de la vivienda de interés social. Sin embargo, la política siguió operando de la misma forma a la desarrollada en los gobiernos panistas (Ziccardi, 2016), teniendo un resultado negativo en la calidad de vida de sus habitantes, en los procesos socio-territoriales y en el debilitamiento de la participación estatal construida en el siglo xx.

El abordaje desde la financiarización de los gobiernos panistas y priistas, refleja el papel apremiante que ha tenido la vivienda como insumo mercantil. En esta lógica financiera, los usuarios de créditos de vivienda presentan más dificultades para cumplir con sus pagos por el costo que implica habitar la peri-

feria, debido a los procesos de especulación que orientaron la localización de las viviendas hacia nuevas periferias urbanas (Ziccardi, 2015; Contreras-Saldaña, 2021a). Es en este escenario que la vivienda deshabitada constituye la manifestación socio-territorial más concreta del fracaso de la política habitacional cuantitviva. Su localización en entornos urbanos dispersos y desprovistos de condiciones de habitabilidad, la calidad de la vivienda, así como las dificultades del pago, son algunos de los factores sobresalientes de la vivienda gestionada por el Estado (Eibenschutz y Goya, 2009; Maycotte, 2015; Ziccardi, 2015; Contreras-Saldaña, 2021a). Estos problemas se identificaron durante el gobierno de Enrique Peña Nieto. Sin embargo, la política siguió operando de la misma forma a la desarrollada en los gobiernos panistas (Ziccardi, 2016), por lo que ahora, con la transición a la izquierda política y con la agudización de los problemas urbanos asociados al confinamiento, resulta apremiante tratarlos.

La pandemia y la estrategia de confinamiento llegó en un momento en que los problemas en torno a la vivienda tenían más de una década de haber sido diagnosticados, pero ahora en un escenario de más de seis millones de viviendas deshabitadas en 2020 (ENVI, 2020). En consecuencia, además del confinamiento, se justificaron la implementación de estrategias federales vinculadas directamente con los créditos gestionados por los organismos estatales y algunos privados. Pero, aun así, a dos años de las medidas de confinamiento queda por ver si atienden los problemas previamente identificados, además de las necesidades de contención de la pandemia. Con el eslogan “Quédate en casa”, se pidió a la ciudadanía reducir su exposición al contagio, pero no ha sido suficiente para la población más vulnerable, precisamente por las desigualdades socio-territoriales, que la obligan a ocupar viviendas sin condiciones para asegurar los protocolos sanitarios al interior.

LA ENCUESTA NACIONAL DE VIVIENDA 2020

En el reconocimiento de la complejidad que implica abordar el problema de la vivienda a nivel nacional se aplica la Encuesta Nacional de Vivienda (ENVI),

con la finalidad de tener un panorama amplio sobre la situación de la vivienda en el país. Los resultados más sobresalientes de la ENVI 2020, dejaron ver que se mantenían los problemas de calidad de construcción y el entorno, así como la certidumbre en la tenencia y sus formas de adquisición asociadas al crédito. También, la titularidad de la vivienda se configura como un problema al reconocer que las formas de adquisición están asociadas al empleo formal, limitando los mecanismos de acceso para los estratos económicos más bajos. Esto implica que siguen reproduciéndose las desigualdades socioeconómicas y, sobre todo, de género, pues si bien las mujeres cuentan con una fuerte participación en la economía nacional, apenas cuatro de cada diez propietarios con escrituras en el país son mujeres (ENVI, 2020).

En 2015 la *Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda* identificaba la desigualdad de género asociada a la tenencia, al reconocer la tenencia predominantemente masculina que desconoce la aportación de las mujeres desde el trabajo doméstico (Ziccardi, 2015: 139-140). Desde esta perspectiva de género resalta la importancia de replantear la asociación de la deuda con la persona deudora. Desde la lectura feminista se señala la gravedad al omitir las desigualdades sociales que limitan la liquidez de las clases bajas, siendo entonces necesario pensar en la deuda social hacia quienes no tienen otras formas de acceso a una vivienda (Cavallero y Gago, 2019). En este sentido, el crédito y la deuda no son sólo una cuestión financiera, sino asuntos de justicia y equidad de género.

Aunque el crédito ha sido un mecanismo de acceso a la vivienda propia promovido por los organismos estatales de vivienda, éste se ha convertido en un problema para la población con empleo en el sector formal de estratos bajos, los principales sujetos crediticios de los organismos estatales. Este sector no tiene la certidumbre económica que les permita cumplir con sus cuotas afectadas por los altos intereses. Es necesario entonces, tener en cuenta que el crédito en un contexto con valor del suelo no regulado ha disparado los precios de la vivienda y los intereses asociados a él. El crédito se ha transformado en deuda, en un malestar para los trabajadores que realizan aportaciones, pero

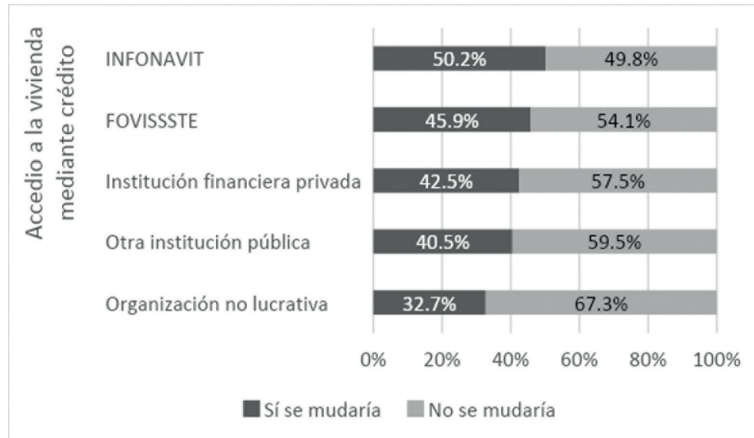
no la ven reducir sustancialmente. La deuda pasó de un mecanismo de acceso a la vivienda a uno de desposesión.

En la lógica de desposesión los propietarios acceden a una vivienda mediante un crédito, con el tiempo algunos presentan problemas de estabilidad en sus ingresos. Consecuentemente, se convierten en deudores irregulares, se agravan sus posibilidades de pago, aumentan los intereses y los cobros y finalmente se pierde la titularidad del crédito y de la vivienda (Harvey, 2016: 121-122). Cuando esto último sucede, no sólo se pierde el inmueble, las familias pierden sus ahorros y se ve más limitada su posibilidad de acceso a un techo propio. En suma, “la deuda obliga a mantener vínculos estallados” (Cavallero y Gago, 2019); impide irse a quienes desean hacerlo (Contreras-Saldaña, 2021a: 114-116).

Se habla de desposesión porque los titulares del crédito de los organismos estatales realizan aportaciones a su fondo de ahorro para la vivienda obligatoriamente en cada uno de sus recibos de nómina, desde el formato de deducciones, tanto los trabajadores como los empleadores aportan al fondo de ahorro para los trabajadores del cual se financian los créditos de vivienda de interés social del Infonavit. Con estas bases, esa institución se convirtió en el principal organismo que posibilitó el acceso a una vivienda propia para los trabajadores de la economía formal. Como lo demuestra la ENVI 2020, este instituto sigue siendo el principal organismo con créditos que aún se están pagando en el país. Son créditos que prácticamente condicionan a los deudores a residir en sus viviendas, aunque deseen mudarse a otro lugar. Según la ENVI 2020, una de cada tres personas se mudaría de su vivienda si tuviera la oportunidad. La proporción crece entre quienes adquirieron la vivienda mediante un crédito y es mayor aún entre los que obtuvieron el crédito en Infonavit¹ (véase gráfica 1). A razón de ello, resulta crítico que las familias hayan sido confinadas en espacios que incluso con anterioridad a la pandemia no deseaban seguir ocupando.

¹ La ENVI arrojó que 23.1% de las viviendas fueron adquiridas con algún crédito público, privado o no lucrativo, 52.88% de todos ellos fueron otorgados por Infonavit.

GRÁFICA 1
SI USTED PUDIERA, ¿SE MUDARÍA DE ESTA VIVIENDA?



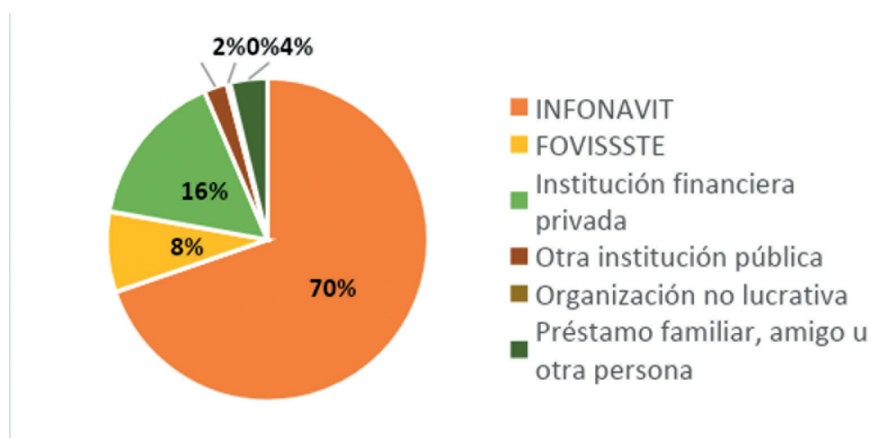
Fuente: Contreras-Saldaña, 2021b, con datos de la ENVI 2020.

La vivienda en propiedad que aún se está pagando asciende a 10.7% y aquellas que presentan un crédito vigente supera la cifra con 11.5%, lo que se debe a la consideración de los casos donde hay litigios o que se encuentran en otra situación. De este modo, se tiene que la mitad de las viviendas obtenidas mediante algún crédito ya fueron pagadas y que el mayor porcentaje de liquidación de la vivienda es en los casos en que no se recurrió a un crédito, sino a préstamos de algún familiar, amigo u otra persona; mientras que quienes hicieron uso de créditos públicos tienen un mayor porcentaje de deuda vigente en sus créditos.

Por su parte, en la distribución de las viviendas en deuda según su forma de financiamiento, destaca que en la mayoría de los casos la deuda es con el Infonavit, seguida en mucho menor medida con instituciones de la banca privada. Como muestra la gráfica 2, hasta 2020 la principal institución al que se les debe la vivienda es el Infonavit en siete de cada diez casos, seguido de las instituciones financieras privadas con 16% del total de las viviendas con deuda vigente. Por otra parte, aunque uno de cada tres personas que rentan la

vivienda en que fueron encuestadas manifestó sentirse más susceptible a un desalojo, el temor al desahucio también ocurre con quienes tienen viviendas obtenidas mediante crédito, con un 15.11% de quien aún la pagan.

GRÁFICA 2
VIVIENDAS CON DEUDA VIGENTE SEGÚN INSTITUCIÓN CREDITICIA.



Fuente: Contreras-Saldaña, 2021b, con datos de la ENVI 2020.

Derivado de la COVID-19, en dos de cada diez viviendas obtenidas mediante crédito hubo problemas para cubrir con las cuotas correspondientes, de tal suerte que en uno de cada diez casos se aceptó una prórroga implementada en el marco de la emergencia sanitaria. Estos datos refieren a la susceptibilidad del crédito, el cual en un momento coyuntural como la pandemia evidenció que, sectorialmente, no todas las familias tienen la misma posibilidad de acceso. Teniendo en cuenta que 10% de las viviendas con créditos vigentes tuvieron que acceder a una prórroga del pago de sus créditos, se puede ver la magnitud de los efectos de la pandemia en la certidumbre de la vivienda, ese espacio apremiado durante la emergencia sanitaria para el

aislamiento y el desarrollo del mayor número de actividades de la vida social moderna (trabajo, estudio, socialización virtual y familiar, ocio y cuidado para la salud).

No obstante, otro 10% manifestó tener problemas para cubrir sus cuotas. A pesar de ello, no accedieron a los apoyos federales porque éstos se quedaron cortos en atención para todos los afectados por la reducción de ingresos durante la pandemia. Sólo los trabajadores con la titularidad del crédito de la vivienda que perdieron su empleo pudieron acceder a los estímulos. Pero las familias que fueron perjudicadas por los recortes salariales o el desempleo de alguno de los miembros del hogar aparte del titular de la vivienda, quedaron excluidas de las estrategias en atención a los efectos de la pandemia.

VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN CIUDAD JUÁREZ

Ciudad Juárez, es una ciudad de 1.5 millones de habitantes localizada en la frontera norte de México, vecina de la ciudad de El Paso, Texas (EE.UU.), en donde viven otras 850 mil personas, por lo que se trata de una zona metropolitana binacional. Si bien entre 2005 y 2020 la población de Ciudad Juárez creció poco, al aumentar tan sólo en cerca de 250 mil personas en esos años, durante la década anterior el crecimiento fue rápido, al pasar de 800 mil personas a más de 1 millón 200 mil, a las que se sumaron otras 100 mil personas hacia 2005. Para enfrentar ese rápido crecimiento producto de una intensa migración atraída a la frontera para emplearse en la industria maquiladora, que generaba un importante déficit de vivienda, se dio un fuerte impulso a la construcción de conjuntos habitacionales de interés social.

Entre enero de 2005 y mayo de 2012, se autorizaron 101,105 créditos de vivienda por el Infonavit en la ciudad (Maycotte, 2015: 661). Sin embargo, debido a diversos factores, como la recesión de finales de la primera década, la crisis de violencia externa entre 2008 y 2012, generaron condiciones (caída de la inmigración, éxodo de habitantes, pérdidas de empleo, problemas de bajos ingresos) que influyeron en la no ocupación y abandono de la vivienda. En

consecuencia, una problemática de la ciudad es la gran cantidad de vivienda deshabitada, poco más de un 10% (más de 50 mil) del total (INEGI, 2020).

De acuerdo con lo anterior, puede decirse que la política de vivienda que inició a partir de inicios de este siglo era la que se necesitaba, porque respondía al crecimiento de la población de la ciudad y al déficit de vivienda que se presentaba en ese entonces. Y también porque se apoyaba en la existencia de un mercado laboral formal asociado al desarrollo de la industria maquiladora, que implicaba una importante presencia de trabajadores y trabajadoras con salario mínimo o mayor asegurado, estímulos de productividad y prestaciones de ley, que hacían posible el acceso a los créditos para la vivienda. Posteriormente, los programas de vivienda se apoyaron en créditos vinculados a la nómina de los trabajadores formales.

Aunque la necesidad de vivienda justificaba en un principio la producción de una gran cantidad de vivienda, la realización de los programas se llevó a cabo de la misma manera y con los resultados controversiales que en el resto del país: los desarrolladores de vivienda formal promovida por el Estado ubicaron los conjuntos habitacionales en las periferias urbanas y utilizaron materiales de baja calidad entre otras medidas, en la búsqueda de maximización de sus ganancias. Además, las viviendas promovidas por el Estado fueron producidas con criterios afines, viviendas mínimas para familias jóvenes, trabajadores formales que perciban entre tres y cinco salarios mínimos, lo que implicó que las viviendas se convirtieran en espacios homologadores de perfiles socioeconómicos y que su producción masiva contribuyera a la segregación socio-espacial.

En ese contexto, en Ciudad Juárez, a la histórica periferia precaria producida en décadas anteriores por la ocupación irregular de la tierra, los movimientos urbanos y la autoconstrucción de la vivienda, se sumó una nueva periferia. También precaria, pero que se distingue porque en ella el tipo de vivienda es formal, adquirida mediante el crédito, con habitantes empleados en el sector formal de bajos ingresos.² De este modo, a partir de la primera década de este siglo, la ciudad tiene dos periferias precarias, una informal y la

² En esta ciudad no hay periferias de “auto segregación” de las clases altas.

otra formal. La primera se localiza en el poniente de la ciudad y la otra en el suroriente.

En el poniente de la urbe se localiza la periferia producida principalmente por autoproducción, donde la actividad económica principal es informal, sus habitantes carecen de ingresos fijos, prestaciones sociales y tienen menor nivel educativo (Alegría, 2010; IMIP, 2020), características que, sumadas a las condiciones de su entorno físico, hacen de esta periferia el territorio con una desigualdad social más aguda respecto al suroriente. Este territorio informal se distingue por tener topografía accidentada, una predominancia de calles sin pavimentar, una fuerte presencia de viviendas edificadas con materiales no aptos para la construcción y la ausencia de infraestructura como banquetas y espacios públicos (Padilla, 2014: 167). En cambio, en el suroriente, en la periferia formal se localizan grandes fraccionamientos a los que se llega a través de amplias y largas vialidades principales, pero con entornos urbanos que carecen de infraestructura pública, con calles y espacios públicos rápidamente degradados, insalubres, un alto porcentaje de vivienda deshabitada y viviendas construidas con materiales de muy baja calidad, como lo reconoce el propio Instituto Municipal de Investigación y Planeación de la ciudad (IMIP, 2019: 61-62).

Un ejemplo de la situación prevaleciente en la periferia formal, es el caso de Senderos de San Isidro, un conjunto habitacional de interés social desarrollado por una empresa constructora local, que cuenta con 5,570 viviendas y en la que hacia el 2010 vivían más de 11 mil 642 personas que tuvieron acceso a la vivienda mediante créditos de Infonavit.

En ese desarrollo, desde entonces estaban presentes varias características que existen en la mayoría de los fraccionamientos construidos en el suroriente: cuatro de cada diez viviendas se encontraban deshabitadas (INEGI, 2010); eran viviendas con espacios reducidos, construidas en lotes de 104 m² con dos prototipos, uno con apenas 38 m² de construcción y otro con 47.58 m² (Contreras-Saldaña, 2021a) y con muros de block, piso firme y techos de losa de concreto. Además, debido a la lejanía de los centros de trabajo, abasto, equipamientos de salud y dependencias públicas, las familias invertían considerables

sumas de sus ingresos en transporte, en 2019 el gasto en este rubro ascendía a 20.87% del ingreso total mensual en vivienda y transporte (Contreras-Saldaña, 2021a: 157). Respecto a los servicios públicos, el problema principal de sus habitantes no radicaba en la falta de acceso, sino en la calidad de los servicios, irregulares (en el caso del agua, presenta problemas de abasto) y costosos (la energía eléctrica).

En el suroriente sobresale un proceso de degradación de la vivienda deshabitada que es acompañado de la visible degradación del entorno. También resalta la fuerte presencia de lotes baldíos y la cercanía con el límite urbano desértico, donde la falta de un servicio de recolección de basura regular ha contribuido a formar tiraderos de residuos a cielo abierto, que a su vez favorecen la formación de tolveneras y la acumulación de arena en los frentes de las viviendas. En las viviendas no ocupadas, es común observar pequeñas dunas donde crece flora desértica y se acumula basura: tan sólo en ese conjunto habitacional, se detectaron hasta 256 viviendas utilizadas como tiraderos de basura (Contreras-Saldaña, 2021a). En suma, se trata de un paisaje que evidencia problemas de salubridad graves, de deterioro de la imagen urbana, de afectación a la calidad de vida de quienes viven en inmuebles colindantes y de pérdida de valor de las viviendas. Además, las viviendas sin habitar, junto con los lotes baldíos, aumentan la inseguridad en las calles y en los senderos que la gente ha creado al transitar por esos lotes, donde no hay alumbrado público o es escaso (Contreras-Saldaña, 2021a).

En Senderos de San Isidro, al igual que en el resto de la periferia formal de la ciudad, la mayor parte de las viviendas deshabitadas son objeto de vandalismo y de un desmantelamiento gradual, que en poco tiempo las vuelve inhabitables: muros con grafitis, cuartos invadidos por maleza y basura, sin puertas, ventanas ni rejas, y mucho menos instalaciones eléctricas y tuberías de agua. Esa es la imagen típica de una vivienda sin ocupar producida por un modelo fallido de política de vivienda, que refleja la gran fragilidad del compromiso del Estado para asegurar el derecho a la vivienda de la población. Esa imagen muestra también el debilitamiento de la cohesión social en los espacios producidos por esa política. Habitar esos conjuntos habitacionales no ha

significado el acceso a una vivienda digna, sino la prevalencia de una visión financiera y mercantil que genera territorios de concentración de desigualdades y espacios de precariedad urbana. En consecuencia, durante el periodo de la pandemia, confinar a la población en ese tipo de espacios es una medida inviable que no ayuda a la protección de la salud de sus ocupantes, debido a las características de las viviendas y el perfil socioeconómico de sus ocupantes (Contreras-Saldaña y Padilla, 2021).

DESIGUALDAD DE GÉNERO

Pensar el territorio desde la perspectiva de género es una propuesta teórica y política contemporánea que comienza a ver sus frutos en Latinoamérica (Soto, 2016). Aunque todavía enfrenta muchos desafíos, uno de sus logros es que hoy en día se considera indispensable incorporar esta perspectiva en la búsqueda de respuestas prácticas para combatir las desigualdades socio-territoriales. El urbanismo feminista, en ese sentido, crítica la producción de territorios dispersos –como los conjuntos habitacionales mexicanos– porque al fragmentar la ciudad, mercantilizarla y disgregar los usos de suelo, no se contemplan las múltiples necesidades de una sociedad no genérica, se ignora la diversidad de demandas de proximidad territorial (Muxí, *et al.*, 2011; Col·lectiu Punt 6, 2019) y se agudizan las condiciones de desigualdad. Aunque el territorio oprime a todas las personas empobrecidas, hombres y mujeres, puede afirmarse entonces que la vulnerabilidad es más crítica para las mujeres debido a su mayor invisibilidad y marginalidad. Para ellas, habitar en los márgenes de la ciudad les provoca miedo y les impide ejercer su derecho a la movilidad (Soto, 2016: 48).

Tal es el caso en la periferia formal de Ciudad Juárez, en donde muchas de sus habitantes declaran sentirse inseguras, que inclusive con anterioridad a la pandemia, optaban por aislarse para evitar ser víctimas de algún delito (Contreras-Saldaña, 2021a: 126). Sin embargo, durante la pandemia el confinamiento promovido por el gobierno federal para intentar contener la pro-

pagación de los contagios, reconfiguró las dinámicas urbanas e impactó en las condiciones de convivencia al interior de la vivienda. El confinamiento obligado, no opcional, expuso paradójicamente a las mujeres a nuevos riesgos, como la violencia doméstica, y reforzó el rol del cuidado estereotípicamente presente en dicho espacio: durante el 2020 las solicitudes de ayuda por violencia contra las mujeres efectuadas al 911 aumentaron en un 31.5% con respecto al año anterior (INMUJERES, 2021).

Al ser parte de un territorio producido por las políticas de vivienda nacionales, Senderos de San Isidro fue un proyecto habitacional para familias trabajadoras que participan en el sector formal. Allí está muy presente la disparidad de género existente en la ciudad, asociada a un mercado laboral dependiente de la industria maquiladora, que desde hace décadas tiene una importante presencia de mujeres.³ En consecuencia, una parte significativa de la población femenina de la ciudad tiene una doble jornada laboral; lo que repercute en su salud mental, pues respecto a los hombres, las mujeres suelen sentirse más agotadas, estresadas, deprimidas y con peor estado de salud (Contreras-Saldaña, 2021a: 126). En el contexto de la pandemia, las mujeres residentes en ese lugar fueron más afectadas que los hombres en sus interacciones familiares y de amistad. También quienes perdieron más oportunidades laborales.⁴ Por esos motivos, son más críticas al evaluar el paisaje urbano, la distancia respecto a los centros laborales y de abasto y la proliferación de tiraderos y de viviendas deshabitadas. Su entorno les produce infelicidad.

³ En Ciudad Juárez, seis de cada diez mujeres empleadas participan en el sector formal. Esta es una cifra más alta que la nacional, donde solo cuatro de cada diez participan (Plan Estratégico A.C., 2019: 38).

⁴ Cuatro de cada diez mujeres han perdido oportunidades laborales por la ubicación de su vivienda, mientras que los hombres presentan esta dinámica en tres de cada diez casos (Contreras-Saldaña, 2021).

EXPERIENCIAS DE AISLAMIENTO

El cuestionario “*Condiciones de habitabilidad de las viviendas y el entorno urbano ante el aislamiento social impuesto por COVID-19*” dejó ver que, desde sus inicios, las medidas del confinamiento han estado sujetas a las condiciones materiales de la vivienda y de su entorno socioeconómico y territorial (Ziccardi, 2021). No obstante, para profundizar en las expresiones de la desigualdad, es importante considerar la perspectiva de género en el análisis de las desigualdades, hacerlo permite conocer mejor cuáles fueron las experiencias de las mujeres durante el confinamiento en relación con las condiciones de la vivienda que habitan y del entorno en que se ubican.

Con esta finalidad, en abril de 2021, se aplicaron 15 entrevistas exploratorias a mujeres que residen en el conjunto habitacional Senderos de San Isidro. A partir de un muestreo teórico,⁵ las entrevistas buscaron reconocer la pluralidad de experiencias de la diversidad de mujeres que allí habitan, en razón del grupo etario al que pertenecen, su ocupación principal, así como su papel como cuidadoras de la familia. Específicamente, el objetivo era identificar los hábitos y rutinas en los diferentes ámbitos de la vida cotidiana en que se desenvuelven, así como las situaciones de tensión o conflicto entre las distintas ocupaciones y tareas que llevan a cabo, como puede suceder entre la categoría de “ocupación principal” y la “condición de cuidadora” (Cubillos y Monreal, 2019).

Asimismo, se buscó conocer la disposición de espacios para el desarrollo de las mujeres en el hogar, considerando que la mayoría en edad adulta son trabajadoras y que se emplean principalmente en la actividad industrial.

⁵ “El muestreo teórico es el proceso de la recolección de datos para generar una teoría por la cual el analista conjuntamente selecciona, codifica y analiza su información y decide qué información escoger luego y dónde encontrarla para desarrollar su teoría tal como surge. Este proceso de recolección de información está controlado por la teoría emergente, sea ésta sustantiva o formal. Las decisiones iniciales para la recolección teórica de información están basadas solamente en una perspectiva sociológica general y sobre un tema general o el área del problema [...]” (Glasser y Strauss, 1969: 1).

Su actividad laboral en la maquiladora les impuso dificultades, que impactaron en las dinámicas familiares impuestas por el confinamiento ante el COVID-19: en la participación de mujeres y hombres en la economía del hogar; en el cuidado de los menores de edad –ahora aislados en la vivienda–, que se quedaron sin supervisión gran parte del día; y en la exposición de la familia a la posibilidad del contagio, por los miembros a los que no les fue posible trabajar desde casa.

Los resultados de esos cuestionarios se muestran en el cuadro 1. Allí pueden verse los patrones de percepción del aislamiento de las mujeres entrevistadas y sus familias. Con color rojo, se destaca el hecho de que, durante la pandemia, el desarrollo de prácticamente todas las ocupaciones al interior de la vivienda implicó dificultades considerables para todos los integrantes de las familias. Aunque, de manera excepcional, sólo en los grupos de menor edad y entre los adultos mayores, la convivencia y el esparcimiento se desarrollaron sin dificultad.

En el cuadro también se destaca que, con independencia de la edad y de la ocupación, todas las mujeres realizan actividades relacionadas con el cuidado de la familia, incluso las adultas mayores que no trabajan ni estudian; y que para las mujeres en edad laboral y empleadas en la industria manufacturera, el riesgo de contagio fue permanente al estar expuestas en sus lugares de trabajo y en el transporte público o de personal que utilizan, espacios escasamente regulados y vigilados durante los primeros meses de la pandemia (Contreras-Saldaña y Padilla, 2021).

Las mujeres, integrantes de familias predominantemente jóvenes, tienen hijos pequeños que –por su jornada laboral y el traslado de las actividades escolares al hogar– presentan problemas para su cuidado. Las niñas, jóvenes y adultas mayores son quienes se han transformado en cuidadoras del resto de su familia. Esta tarea impacta el uso del tiempo y limita la libertad económica, la autonomía, la capacidad de disfrute y perpetúa la invisibilización de los aportes de las mujeres y niñas a la reproducción de la vida en sociedad (Muxí, Casanovas, Ciocoletto, Fonseca y Gutiérrez, junio 2011; Nieves y Segovia, 2017; Soto, 2016; Falú, 2020). En ese sentido, sobresale que la mayoría de las trabajadoras entrevistadas son jefas de familia, madres solteras o mujeres

CUADRO 1
PERCEPCIÓN DEL AISLAMIENTO EN CONJUNTOS HABITACIONALES
DE INTERÉS SOCIAL.

No.		Edad	Ocupación	Ocupación	Esparci- miento	Convivencia	Cuidado	Aislamiento
1	Niñas (≤ 10 años)	10	NE-C					
2		8	E-C					
3	Jóvenes (11 a 17 años)	15	NE-NC					
4		12	E-C					
5		13	NE-NC					
6		16	E-C					
7	Adultas jóvenes (18 a 29 años)	22	NT-C					
8		23	T-C					
9		29	T-C					
10	Adultas (30 a 59 años)	44	T-C					
11		32	T-C					
12		45	T-C					
13		48	T-C					
14	Adultas mayores (60 y más años)	72	P-C	*				
15		62	NP-NC	*				

No aplica
 Con Dificultades constantes
 Con dificultades esporádicas
 Sin dificultades

* La vivienda no es adecuada para sus necesidades.

E - Estudiante C - Cuidadora T- Trabajadora asalariada P- Pensionada NE- No estudia NC- No es cuidadora NP- No es pensionada

Fuente: elaboración propia.

divorciadas que dependen de su ingreso para proveer a su familia; y que su participación como proveedoras principales y su rol de cuidadoras les limita su vida social:

“[ahora que no van a la escuela de forma presencial] mis niñas son con lo que batallo bastante porque yo trabajo en la mañana y hay veces que mi mamá no puede cuidármelas mientras voy al trabajo.”

(Comunicación personal, Nanci, 29 años).

“Trabajo de lunes a viernes [en la maquila], los fines de semana no tengo a mis hijos conmigo y nada más me la paso adentro de la casa, pero cuando llego de trabajar [entre semana] nada más me estoy con ellos, me dedico a ellos y ya. Los horarios eran un problema cuando comencé a trabajar porque sí llegaba cansada y luego llegaba con los niños y me tenía que dormir temprano.”

(Comunicación personal, Flor, 23 años).

Aunque el aislamiento reflejó una mayor participación de los hombres en las actividades del hogar, la participación mayor en las tareas de cuidado sigue siendo predominantemente femenino (Contreras-Saldaña y Padilla, 2021). Al ser ellas quienes cumplen el rol de cuidadoras, señalan tener problemas adicionales a los hombres. En el caso de las niñas y jóvenes, esa realidad impacta en su eficiencia escolar:

“Las clases son “en línea” en las mañanas, en las noches estudio y en el día cuido a mis sobrinos. A veces se me juntan las tareas, entrego las cosas tarde y luego ya no me las cuentan.”

(Comunicación personal, Andrea, 16 años)

“No tengo hermanos chiquitos, pero cuido a mi mamá siempre porque se enferma mucho, tiene diabetes y presión. En mi casa a veces sólo estamos mi mamá y yo, ella y yo tenemos que hacer todo. Mis hermanos no están, salen a la calle y no llegan hasta la noche nomás a dormir. Mis hermanos no estudian, salen a la calle y llegan ya noche.”

(Comunicación personal, Rosa, 12 años)

Las entrevistas también mencionan que, a las dificultades relativas al cuidado de la familia, se suman las provocadas por las carencias de la propia vivienda, tanto de espacios como de servicios digitales o de equipamiento (computadoras personales). En el caso de las niñas y adolescentes, estas carencias les impusieron dificultades para estudiar. El confinamiento afectó su derecho a la educación, al grado extremo de provocar la pérdida del ciclo escolar entre las y los niños y adolescentes de familias pobres. En las entrevistas, algunas personas señalaron que:

“[durante el aislamiento] ha sido muy difícil para mi niña porque no tenemos computadora, menos internet. Ahí nos las arreglamos cuando podemos ir a un internet. Ella está en sexto de primaria.”

(Comunicación personal, Susana, 44 años).

“Dejé la escuela porque [durante la pandemia] las clases eran por WhatsApp y no tengo celular, al principio la maestra me traía las tareas a la primaria, pero ella vive muy lejos y ya no pudo seguir viniendo.”

(Comunicación personal, Daniela, 10 años).

Para las niñas y mujeres el cuidado representa una jornada ardua que impacta directamente en su rutina diaria que satura su día. Las condiciones materiales de sus viviendas, además, no facilitan las tareas del cuidado, e

imponen prácticas desiguales sobre el uso del tiempo al interior de la vivienda (Segovia y Nieves, 2017; Falú, 2020). La sobreposición de la esfera del cuidado y la *doble jornada* que viven las mujeres en su cotidianidad, restringe las posibilidades recreativas, formativas, relacionales y económicas de las mujeres. Una situación que ocasiona escenarios de conflicto y tensión, principalmente entre las mujeres jóvenes, que se sienten frustradas por la poca reciprocidad de los varones en sus viviendas:

“Siempre, siempre hay tensiones en casa porque no me alcanza el tiempo, tengo que lavar, tengo esto, tengo lo otro, el niño y luego mi esposo, que mi esposo quiere salir, pero yo quiero hacer esto, el agua se va y cuando menos lo espero ya son las siete de la noche. Mi pareja disque que me ayuda a cuidar al niño, pero no. Podría no ser tan machista, que me ayude a lavar trastes, mitad y mitad de quehaceres, pero mi esposo dice que ‘no le gusta’, a mí me tiene que gustar, aunque no quiera. A veces sí me ayuda a tender la ropa, pero a veces se siente muy cansado, pero lo llaman para jugar futbol y corre.”

(Comunicación personal, Fernanda, 22 años)

Respecto a la convivencia, la entrevistadas refieren la falta de un espacio propio en la vivienda que les permita desarrollar sus actividades personales, una carencia que sobre todo las más jóvenes resienten porque afecta su independencia personal. Y acerca del esparcimiento, debido a las medidas de aislamiento, se señala la falta de espacios públicos y al cierre de los parques y puntos de encuentro. Ante esa situación, las madres, jóvenes y niñas demandan tener espacios más útiles en la vivienda, aptos para el cuidado, el esparcimiento y la recreación; al igual que mejoras en las condiciones del entorno, con espacios más seguros para su libre tránsito y esparcimiento:

“En casa no puedo estudiar ni tomar mis clases. No tengo cuarto, duermo con mi mamá y hermanos, me falta espacio para concentrarme porque hay mucho ruido.”

(Comunicación personal, Rosa, 12 años)

“Ahorita que no estoy yendo a la escuela estoy más tiempo en la casa y siento que, que me falta mi propio espacio.”

(Comunicación personal, Jazmin, 13 años)

“A veces está todo muy aburrido, muy silencioso, aquí en la casa no hay nada, ni a dónde ir, luego no hay dinero, luego la ruta, luego todo está caro. No hay nada cerca y hacer algo divertido sin gastar mucho.”

(Comunicación personal, Fernanda, 22 años)

En suma, durante el confinamiento se agregaron nuevas dificultades a las familias, a la vez que se agudizaron los problemas de habitabilidad ya existentes antes de la pandemia. Esta situación afectó en mayor medida a los estratos socioeconómicos más bajos de la población y más todavía a las mujeres de todas las edades. La falta de espacios adecuados al interior de la vivienda y la necesidad de seguir acudiendo al trabajo durante la pandemia, tornaron más difícil la cotidianidad de las mujeres en el suroriente de la ciudad, la nueva periferia formal y precarizada creada al amparo de la fallida política nacional de vivienda.

CONCLUSIONES: NECESIDADES Y RETOS PARA ENFRENTAR LA PRÓXIMA DÉCADA

La vivienda en conjuntos habitacionales en México enseña que el modelo financiarizado llevó al fracaso a la política habitacional y trajo consigo problemas de habitabilidad, desposesión y empobrecimiento de sus ocupantes y el fenómeno de las viviendas deshabitadas. Con ello, esa política contribuyó a

la profundización de las desigualdades sociales y territoriales presentes en las ciudades desde hace décadas. Desigualdades que en el contexto de la pandemia se recrudecieron, al ampliar sobre todo la desigualdad de género y reconfigurar el rol de la vivienda en la reproducción como principal espacio para el descanso y la protección de la salud y la vida. Lo anterior reafirma que, habitar forzosamente un entorno desprovisto de calidad, ha violentado los derechos de sus ocupantes, colocando en una mayor vulnerabilidad a las mujeres por tener que reproducir los roles estereotípicos de género en un escenario más hostil.

En el caso de Ciudad Juárez, la contingencia sanitaria permitió constatar que la población dependiente de su empleo en el sector secundario no pudo mantener las medidas ordenadas por la cuarentena. Los residentes de la periferia formal, con viviendas mínimas, fueron desbordados por la contingencia y quedaron imposibilitados para quedarse en casa al laborar en un sector industria que se negó a cerrar. Sin poder hacer la cuarentena, pero también sin la posibilidad de aislarse del resto de los miembros de la familia, el espacio de la vivienda fue propicio para la dispersión del virus e hizo de la estrategia de contención, promovida por el gobierno federal, una medida ineficaz.

De acuerdo con lo anterior, puede decirse que, con independencia de la pandemia, la problemática social y territorial de los conjuntos habitacionales desde 2010 –reafirmandose en 2020– es lo suficientemente grave como para que la sociedad demande un cambio sustancial en la política de vivienda nacional. Pero justamente porque la pandemia obligó al confinamiento como la principal estrategia de contención de los contagios, es que esos problemas ya presentes en la mayoría de los hogares mexicanos se agudizaron y visibilizaron aún más. Se tornaron parte de una realidad ineludible, que el confinamiento exhibía en cada momento, en cada actividad desarrollada al interior de la vivienda: complicaciones para cubrir las cuotas del crédito de vivienda, inaccesibilidad por su localización, problemas de abasto y dotación de servicios, dificultades con el tamaño y calidad de la vivienda, entre otros.

En este sentido, la cuestión que ahora debe preocupar no es sólo cómo atender o corregir los errores o distorsiones presentes en la política de

vivienda, que afectan principalmente a la población pobre del país; sino, cómo generar nuevos programas de vivienda y proyectos habitacionales colectivos, mejor preparados para superar la extrema vulnerabilidad de las ciudades ante contingencias como la ya vivida, para en verdad hacer de la vivienda un espacio digno y seguro, de protección para sus habitantes. Una vivienda que deje de ser el espacio de habitabilidad no deseado, del cual sus ocupantes quieren escapar, pero no pueden porque tienen una deuda convertida en mecanismo de despojo y transferencia de sus ahorros hacia los corporativos que participan en el mercado de la vivienda.

Teniendo en cuenta los problemas antes señalados, relativos al entorno y a las condiciones de habitabilidad de la vivienda, la nueva política de vivienda debe, en primerísimo lugar, replantear el modelo vigente de vivienda financiada por un modelo en que la producción de vivienda es producto de una política desmercantilizada, es decir, como una política social de Estado que asegure el derecho a la vivienda digna. En este sentido, es necesario también pasar del actual esquema de producción de grandes conjuntos habitacionales alejados, dispersos y mal construidos, por otros esquemas que contemplen la vivienda social incluyente y la densificación del espacio urbano, con equipamientos colectivos que aseguren condiciones de habitabilidad que respondan a las necesidades de sus usuarios.

Por supuesto, es necesario regular y reformular el rol del crédito como mecanismo de acceso a una vivienda, que, si bien no es un problema para algunos sectores sociales, impone a los sectores más pobres y oprimidos cargas financieras que los empobrecen todavía más. Al generar una vivienda que reconozca las desigualdades sociales, se da un paso adelante en la búsqueda de alternativas de política pública que reduzcan las brechas sociales existentes y la vulnerabilidad de amplios sectores de la población, específicamente de las mujeres y niñas que, además, al interior de la vivienda sufren la desigualdad de género e incluso están a expensas de la violencia ejercida por los hombres. Es decir, una política que produzca viviendas con espacios amplios, y equipamientos públicos adecuados y seguros, que contribuyan a cambiar la situación que lacera y oprime a las mujeres al interior de sus propios hogares. Un hecho

social lamentable que precisamente sucede en Ciudad Juárez desde los años noventa.

Tales son algunas de las medidas a considerar de cara al futuro. Son acciones mínimas que, si no son atendidas, permiten prever que en los siguientes años continuará el desarrollo de viviendas disfuncionales; que el territorio seguirá siendo un diferenciador en las desigualdades que padecen los grupos vulnerables, como son las mujeres y los pobres urbanos; que las viviendas seguirán siendo territorios indeseados por sus habitantes; y que a los más de 6 millones de viviendas deshabitadas seguirán sumándose otras.

BIBLIOGRAFÍA

- Alegría, T. (2010). Estructura de las ciudades de la frontera norte. En Garza y Schteingart (Coords.). *Los grandes problemas de México. Tomo II. Desarrollo Urbano y regional* (pp. 259-304). 1ª ed., México: El Colegio de México.
- Boils, G. (2008). Segregación y modelo habitacional en grandes conjuntos de vivienda en México. En Cordera, R., Ramírez K., P. y Ziccardi, A. (Coords). *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la Ciudad del siglo XXI* (pp. 273-287). México: Siglo IIS, Seminario de la Cuestión Social.
- Cavallero, L. y Gago, V. (2019). *Una lectura feminista de la deuda: ¡vivas, libres y desendeudadas nos queremos!* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación Rosa Luxemburgo. 1ª ed.
- Censo de Población y Vivienda 2000. México: INEGI.
- Col·lectiu Punt 6 (2019). *Urbanismo feminista. Por una transformación radical de los espacios de vida*. Barcelona: Editorial Virus.}
- Contreras-Saldaña, M. (2021a). *Habitando territorios de expulsión: efectos socioterritoriales en dos fraccionamientos de interés social en Ciudad Juárez, 2008-2019* [tesis de doctorado, Universidad Nacional Autónoma de México]. México: Repositorio Institucional TESIUNAM. <http://132.248.9.195/ptd2021/enero/0806130/Index.html>

- Contreras-Saldaña, M. (2021b). Vivienda deshabitada: la deuda pendiente. Encuesta Nacional de Vivienda 2020: Hallazgos, avances y pendientes, Infonavit. 5 (2), 142-147.
- Contreras-Saldaña, M. y Padilla, H. (2021). Vivienda y habitabilidad en Ciudad Juárez: impactos de la contingencia en una ciudad fronteriza: En Ziccardi, A. (Coord.). *Habitabilidad, entorno urbano y distanciamiento social. Una investigación en ocho ciudades mexicanas durante COVID-19* (pp. 171-195). México: UNAM.
- Cubillos, S. y Monreal A. (2019). La doble jornada de trabajo y el concepto de doble presencia. *Rev. Chil. de Neuropsiquiatría*, 2019, 1, 17-27.
- Eibenschutz, R. y Goya, C. (Comps.). (2009). *Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México, 1996-2006: dimensión, características y soluciones*.
- Falú, A. M. (2020). La vida de las mujeres en confinamiento en las ciudades fragmentadas. Un análisis feminista de los temas críticos. En Batthyány, K. y Torres, E. (Coords.) *La crisis mundial del Covid-19: sociologías, feminismos y sociedad mundial*. CLACSO, Astrolabio, 25, 22-45.
- García, Beatriz (2016). *La vivienda y el Estado mexicano durante el siglo xx: un enfoque desde la economía política* (p. 329). 1ª. ed. México: IIS, UNA
- Glasser, B. y Strauss A. (1969): *The Discovery of grounded theory strategies for qualitative research* (trad. Floreal Forni). New York: Aldine Publishing Company.
- Harvey, D. (2016). *El nuevo imperialismo*. 2a. reimpresión, España: Akal. INEGI (2000).
- INEGI (2010). Tabulados de Infraestructura y características del entorno urbano, México. [en línea] http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/tabulados_urbano.aspx, el 06 de enero de 2022.
- INEGI (2020). Censo de Población y Vivienda 2020. México: INEGI.
- INFONAVIT (2015). *Atlas del abandono de vivienda*. México: Infonavit-Subdirección General de Sustentabilidad y Técnica-Gerencia de Desarrollo Urbano.

- Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP) (2019). *Radiografía socioeconómica del municipio de Juárez 2019, así comenzó 2019*. Ciudad Juárez: IMIP.
- Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP) (2020). *Radiografía socioeconómica del municipio de Juárez 2019, así comenzó 2020*. Ciudad Juárez: IMIP.
- Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES). (2021). *Desigualdad en cifras*, 7, 3. México: INMUJERES.
- Maycotte, Elvira (2015). La vivienda y ciudad del siglo XXI. Diez años de producción de vivienda en Ciudad Juárez, Chihuahua. En Ziccardi, A. y González A. (Coords.). *Habitabilidad y política de vivienda en México* (pp. 657-680). México: UNAM-PUEC.
- Muxí Martínez, Z., Roser Casanovas, R., Ciocoletto, A., Fonseca, M. y Gutiérrez Valdivia, B. (2011). “¿Qué aporta la perspectiva de género al urbanismo?”. En Gutiérrez, M. (Coord.). *La arquitectura y el urbanismo con perspectiva de género*. Feminismo/s, 17, 105-129. Alicante: Centro de Estudios sobre la Mujer.
- México: Encuesta Nacional de Vivienda ENVI 2020. Microdatos, INEGI [en línea]. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/envi/2020/#-Microdatos>
- ONU-Hábitat (2012). México, perfil del sector de la vivienda. México: ONU-Hábitat, Comisión Nacional de Vivienda, PUEC-UNAM. [En línea] <http://www.puec.unam.mx/design/pd/mexico-perfil-del-sector-de-la-vivienda/146>
- Padilla y Sotelo, L. S. (2002). *Aspectos Sociales de la Población en México: Educación y cultura* (p. 135). México: UNAM-Plaza y Valdés.
- Padilla Delgado, H. A., Olivás Andrade, C.A., Alvarado Salas, L. (2014). *Ciudad Juárez y la necesidad de política: de la ciudad real a la ideal*. 1ª. ed. Ciudad Juárez: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Plan Estratégico de Juárez A.C. (2019). Economía, informe 2019. (p. 48). México: Plan Estratégico de Juárez A.C.
- Segovia, O. y Nieves, M. (2017). ¿Quién cuida en la ciudad? Aportes para políticas urbanas de igualdad. En Segovia, O. y Nieves, M. (Coords.) *¿Cómo*

- vivimos la ciudad? Hacia un nuevo paradigma urbano para la igualdad de género* (pp. 41-70). Chile: CEPAL.
- Sociedad Hipotecaria Feral (shf) (2014). Glosario del sector vivienda [en línea] <https://doc.shf.gob.mx/glosario/Paginas/default.aspx> consultado el 13 de febrero de 2022.
- Soto, P. (2016). Pensar el hábitat urbano desde una perspectiva de género. Debates, agendas y desafíos. *Andamios*, 13(32), 37-56.
- Ziccardi, A. (2015). Cómo viven los mexicanos. Análisis regional de las condiciones de habitabilidad de la vivienda. En *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*. México: PUEC, UNAM.
- Ziccardi, A (2016). México. De Hábitat II a Hábitat III: evaluaciones de los compromisos asumidos. En Cohen, M., Carrizosa, M. y Gutman, M. (eds). *Hábitat en deuda. Veinte años de políticas urbanas en América Latina* (pp. 23-100). Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Ziccardi, A. (Coord.). (2021). *Habitabilidad, entorno urbano y distanciamiento social. Una investigación en ocho ciudades mexicanas durante COVID-19*. México: UNAM.

Entre el control migratorio y la asistencia humanitaria. Las ciudades fronterizas de Tijuana y Tapachula en tiempos de COVID-19

7

Alethia Fernández de la Reguera Ahedo
Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

Desde inicios del siglo XXI México se ha convertido en un importante territorio de tránsito y destino de migraciones forzadas cumpliendo un rol de contención y de país frontera (París Pombo, 2017; París Pombo y Díaz Carnero, 2020). Las ciudades fronterizas del sur de México también dejaron de ser únicamente espacios de tránsito, y son ahora ciudades que albergan principalmente a personas migrantes y solicitantes de la condición de refugiado provenientes de diversos países de la región latinoamericana y del Caribe, principalmente de Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Haití, Cuba y Venezuela, así como de poblaciones extracontinentales de distintos países de Asia y África. En 2021 un total de 307,679 personas migrantes fueron presentadas ante el Instituto Nacional de Migración, de las cuales el 80.7% provenía de Centroamérica, principalmente de Honduras, Guatemala y El Salvador, seguidos por Haití y Brasil¹ (Unidad de Política Migratoria, 2021a).

La diversidad de flujos migratorios no se debe únicamente a las nacionalidades, sino a los perfiles y a las necesidades en materia de protección internacional que tienen las personas que ingresan a México cada año. Desde la llegada de las caravanas migrantes en 2018 se hizo aún más evidente que los

¹ Este último país se explica debido a que en su mayoría son hijos e hijas de personas haitianas nacidas en Brasil.

flujos migrantes se componen cada vez más de poblaciones vulnerables como son las mujeres embarazadas, los niños, niñas y adolescentes (acompañados y no acompañados), las personas de la tercera edad y personas con discapacidad (Gandini, Fernández de la Reguera & Narváz Gutiérrez, 2020).

La presencia cada vez mayor de grupos vulnerables en los flujos migratorios exige en el marco de las obligaciones del Estado mexicano, una respuesta más integral en materia de protección internacional. Sin embargo, la política migratoria desde hace más de veinte años se ha orientado hacia el control y la disuasión; es una política que ha funcionado de manera más reactiva que proactiva en momentos coyunturales (Durand, 2019), tal como ha sido la llegada de la pandemia COVID-19. Además, a pesar de que la Ley de Migración estipula medidas específicas para dar atención a poblaciones vulnerables, y desde finales de 2020 prohíbe la detención de los niños, las niñas y adolescentes acompañados o no, en la práctica, la falta de capacidad institucional y voluntad política para cumplir con las obligaciones del Estado mexicano en materia de protección internacional, expone a las personas migrantes, personas solicitantes de la condición de refugiado y personas refugiadas a diversas formas de violencia estructural² e institucional³. Por lo cual, es posible afirmar que no se garantizan los derechos humanos básicos establecidos en la Ley de Migración para todas las personas migrantes independientemente de su estatus migratorio, como es el derecho a la salud y el derecho a la educación.

Este capítulo presenta un análisis sobre las acciones de política migratoria en el contexto de la COVID-19, específicamente en las ciudades de Tijuana y Tapachula. Se muestra cómo la pandemia acentuó el proceso de securitiza-

² La violencia estructural es una forma de violencia que se ejerce de manera sistemática por parte de toda una sociedad, de tal manera que no hay responsables directos. Es una violencia que limita la garantía de los derechos humanos básicos (Farmer, 2004; Galtung, 1969).

³ La violencia institucional es “[...] una forma de violencia metapolítica de Estado dinámicamente simbólica, la cual ha estructurado en la larga duración un sistema de valores que discrimina, diferencia y excluye mediante las estrategias ideológicas de la invisibilidad, el ocultamiento, la negación, la omisión y la estereotipia” (Maya Restrepo, 2009: 222).

ción de las movilidades causando efectos negativos en el acceso a derechos humanos y a la protección internacional (Del Monte Madrigal, 2021). Si bien ambos territorios se caracterizan por lo que se denominan fronteras humanitarias (Dijstelbloem & van del Veer, 2019) o espacios fronterizos gestionados por diversos actores (agencias de gobierno federal y estatal, organizaciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil y actores locales) en una constante tensión entre el control migratorio y la asistencia humanitaria que suceden de forma simultánea, cada frontera presentó retos particulares en la pandemia.

En este capítulo analizo mediante un trabajo de campo realizado a distancia en estas dos ciudades a lo largo de 2020 y 2021, y de manera presencial en Tapachula en marzo de 2022, cómo la pandemia de COVID-19 ha acentuado las contradicciones entre las políticas migratorias disuasorias y restrictivas, y la obligatoriedad de los gobiernos de cumplir con las medidas de protección para personas con necesidad de protección internacional (Hathaway, 2016) en medio de una pandemia. En el marco de un proyecto más amplio llevado a cabo por el grupo de trabajo CAMINAR⁴ sobre las respuestas de los Estados en materia de protección social para las personas migrantes en el contexto de pandemia (Zapata, Vera Espinoza y Gandini, 2022), el trabajo de campo consistió en la realización de 30 entrevistas a profundidad de manera virtual en Tijuana, Tapachula, Ciudad de México y Saltillo: dos con personas expertas de la academia, ocho con personas funcionarias de gobierno, seis de organismos internacionales y catorce personas de sociedad civil. En este capítulo utilizo parte de la información recabada en las ciudades de Tijuana y Tapachula, y posteriores observaciones y entrevistas realizadas en 2022.

El capítulo se divide en cinco partes además de la introducción y las conclusiones. La primera parte presenta el contexto de las movilidades en ambas

⁴ El Proyecto *Comparative Analysis on Internacional Migration and Displacement in the Americas* (CAMINAR) promueve investigación colaborativa con académicas de siete países de la región latinoamericana para analizar los efectos de la pandemia en materia de protección social de poblaciones en movilidad. Se puede consultar su sitio web en <https://www.caminaramericas.org/>

fronteras antes y al momento en que comenzó la pandemia COVID-19. La segunda parte explica el concepto de frontera humanitaria como marco teórico de este análisis, seguida por la tercera parte en donde se reflexiona acerca de la vigencia y/o pertenencia de la clasificación de categorías socio-jurídicas de las personas en movilidad para acceder a derechos en Tijuana y Tapachula. El cuarto apartado presenta el tema de la detención migratoria para comprender una dimensión fundamental de las respuestas del Estado mexicano a las movilidades antes y durante la pandemia, especialmente en el sur del país.⁵ Finalmente, en el quinto apartado, se exponen algunos de los principales hallazgos en materia de acceso a la salud y a la vivienda para personas en movilidad en Tijuana y Tapachula.

LAS MIGRACIONES EN MÉXICO AL MOMENTO DE LA LLEGADA DEL COVID-19

A lo largo de los dos primeros años de la pandemia COVID-19, el escenario de las movilidades en América Latina, y en México en particular, se hizo más complejo; pues una de las evidentes consecuencias globales de la pandemia ha sido, bajo pretexto de evitar la propagación del virus, aumentar el fortalecimiento de los controles fronterizos y las deportaciones expeditas. A diferencia de otros países de la región latinoamericana, México destaca por haber sido uno de los pocos Estados que no optó por el cierre de fronteras, y que continuó recibiendo solicitudes de la condición de refugiado durante los periodos más álgidos de la pandemia.⁶ Sin embargo la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados (COMAR) se vio en la necesidad de suspender los plazos para

⁵ En este capítulo se hace un mayor énfasis en los efectos de la pandemia y de la política migratoria en la ciudad de Tapachula, debido a que es el espacio que he investigado de manera ininterrumpida desde 2017 y, por ende, del que poseo mayor información.

⁶ En el año 2020 la COMAR recibió 40,996 solicitudes y en 2021 un total de 131,448 solicitudes (SEGOB, 2022).

resolver las solicitudes de la condición de refugiado, por lo que se alargaron los periodos de espera para obtener una resolución hasta más de doce meses. Por otra parte, desde el año 2019, el fortalecimiento de la militarización de la política migratoria con la participación de la Guardia Nacional en las labores de revisión y control migratorio, ha aumentado la criminalización de las personas migrantes (FJEED *et al.*, 2021). En este sentido, durante la pandemia, a pesar de la restricción del tránsito terrestre, continuaron de manera simultánea dos fenómenos: la recepción de solicitudes de asilo y las detenciones de personas centroamericanas y en varios casos las subsecuentes deportaciones de México hacia Centroamérica.⁷

Con la llegada del COVID-19, la restricción de tránsito en las fronteras con Guatemala y Estados Unidos fue una de las medidas que se adoptaron de forma inmediata, lo que tuvo efectos directos en la movilidad y el asentamiento de poblaciones migrantes en ciudades fronterizas como Tapachula y Tijuana (Mckee Irwin & Del Monte, 2020). Con ello, los patrones de movilidad se vieron muy afectados, ya que poblaciones en tránsito hacia el norte se quedaron varadas en ciudades fronterizas. La narrativa de la crisis sanitaria sirvió como mecanismo para fortalecer las prácticas de criminalización, detención y deportación de personas migrantes (Menjívar, Ruiz y Ness, 2018). Por ejemplo, Estados Unidos estableció el Título 42, una cláusula de la Ley de Servicios de Salud Pública de 1944 que autoriza al gobierno a prevenir la entrada de personas durante ciertas emergencias de salud pública. Bajo esta cláusula, Estados Unidos deportó a 197,043 personas en el año fiscal 2020, a 1,040,220 en año fiscal 2021 y a 89,244 en el año fiscal 2022 (que contempla el periodo de octubre 2021 a febrero 2022) (DHS, 2022). Muchas de estas poblaciones fueron deportadas a la frontera más inmediata, lo que ocasionó que las ciudades fronterizas del norte de México padecieran aún más la crisis sanitaria ante la prácticamente nula respuesta del gobierno federal para generar apoyos en materia de protección social dirigidos hacia las poblaciones en movilidad en

⁷ En el año 2020 el Instituto Nacional de Migración reporta un total de 82,379 detenciones y 60,315 deportaciones y para el 2021 un total de 307,679 detenciones y 114,336 personas deportadas (Unidad de Política Migratoria, 2020, 2021).

México (Gandini, Fernández de la Reguera, Narváez Gutiérrez, Pilatowsky *et al.*, 2021b).

La puesta en marcha del Título 42 desde el inicio de la pandemia, hizo aún más compleja la crisis humanitaria que comenzó en enero de 2019 en las ciudades del norte de México bajo la implementación del Programa *Quédate en México* o los Protocolos de Protección al Migrante. Este programa que fue una política impuesta de manera unilateral por Estados Unidos para la externalización del asilo, consistió en hacer esperar a las personas centroamericanas solicitantes de asilo en ese país en ciudades mexicanas como Tijuana, Ciudad Juárez, Matamoros y Mexicali mientras se llevaba a cabo su proceso en Estados Unidos, lo que generó violaciones a los derechos humanos y serios impactos en la salud en las personas sujetas a esta política (CNDH, 2021b; París Pombo & Díaz Carnero, 2020). Bajo este programa participaron 71,076 personas (University, 2021) quienes tenían un permiso temporal de ingreso y permanencia en México que caducaba cada vez que tenían que presentarse en una audiencia ante un juez norteamericano. La gran mayoría de las personas que participaron en este programa recibieron una negativa en sus solicitudes y una orden de retorno a sus países de origen.

En este contexto, la pandemia provocó una coyuntura en la cual los controles fronterizos y deportaciones a la par de las prácticas de externalización de control fronterizo y asilo se fortalecieron frente a la emergencia sanitaria. Ante un escenario de políticas migratorias punitivas, tanto las políticas de protección internacional como de protección social dirigidas a personas migrantes, solicitantes y refugiadas se vuelven muy endebles (Vera Espinoza *et al.*, 2021). Además, en materia de salud, la pandemia provocó una reestructuración en el tipo de atención y en las capacidades de respuesta (Bautista-González *et al.*, 2021), lo cual generó la saturación hospitalaria y la falta de insumos médicos afectando tanto a personas mexicanas como extranjeras en las ciudades de Tijuana y Tapachula.

La pandemia COVID-19 especialmente en sus primeros meses, demostró que algunas agencias de gobierno actuaron para dar respuesta a las personas migrantes con mayor voluntad política como es el caso de la COMAR, y

también que las respuestas de otros sectores de gobierno como es el Instituto Nacional de Migración se limitaron a los intereses de la política migratoria. Cabe destacar que la pandemia aceleró un proceso que venía gestándose desde 2018 con el creciente enfoque punitivo a la movilidad tanto en el norte como en el sur del país, que ha generado la mayor participación de los organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil y de actores emergentes en las respuestas de ayuda humanitaria y soluciones en el corto y mediano plazo en materia de protección social (Gandini, Fernández de la Reguera, Narváez Gutiérrez, Pilatowsky *et al.*, 2021a). En este sentido, ciudades fronterizas como Tijuana y Tapachula enfrentaron mayores retos con la crisis sanitaria al ser enclaves de contención de poblaciones migrantes con necesidad de protección internacional.

FRONTERAS HUMANITARIAS: ENTRE EL CONTROL FRONTERIZO Y LA ASISTENCIA HUMANITARIA

Las respuestas durante la pandemia para atender a las poblaciones en movilidad en zonas fronterizas se caracterizaron por lo que se denomina frontera humanitaria (Dijstelbloem & van del Veer, 2019) o la presencia de diversos actores como son las agencias de gobierno federal y estatal, organizaciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil y actores locales en una constante tensión entre las gestiones de control migratorio y protección social que suceden de forma simultánea. Es un fenómeno observado en muchos de los países receptores de migración forzada e ilustra los conflictos persistentes entre políticas migratorias disuasorias y restrictivas frente a la obligatoriedad de los gobiernos de cumplir con las medidas de protección para personas con necesidades de protección internacional (Hathaway, 2016).

“Como respuesta a la vulnerabilidad en las fronteras, el trabajo fronterizo humanitario gobierna esta tensa relación para el beneficio de los actores estatales preocupados con la gestión de la movilidad, de los actores humanitarios preocupados con la gestión de la vida, y de las personas en la frontera

altamente vulnerables en los espacios y regímenes fronterizos” (Jones *et al.*, 2017:6). Tanto en las zonas fronterizas como en las comunidades receptoras, ciertamente la reconfiguración de actores traslada los costos y las responsabilidades de los gobiernos hacia los demás actores (OSC, OI, personas voluntarias) (Bobes, 2017); de cierta manera esto facilita que la política migratoria siga estando dirigida por el Estado y mediada por actores no estatales (Jones *et al.*, 2017). En el caso de México, si bien la política migratoria y la gestión fronteriza claramente están a cargo del Estado, por lo que sobresalen las acciones de control y disuasión, la realidad es que las comunidades receptoras de migración forzada han dado respuesta ante diversas emergencias humanitarias desde que comenzaron a ingresar las caravanas de migrantes desde Centroamérica⁸ hacia finales de 2018 y meses después con la irrupción de la pandemia COVID-19.

En este contexto, se han acentuado aún más las contradicciones entre las políticas migratorias disuasorias y restrictivas, y la obligatoriedad de los gobiernos de cumplir con las medidas de protección para personas con necesidad de protección internacional (Hathaway, 2016) especialmente en el contexto de la pandemia COVID-19. De manera generalizada, México, frente a otros países de la región latinoamericana, destaca por la fragilidad de las respuestas para hacer frente a la crisis sanitaria especialmente con poblaciones migrantes, solicitantes y refugiadas (Ramírez-García & Lozano Ascencio, 2021; Vera Espinoza *et al.*, 2021), sustituyendo el derecho a la protección social por una asistencia humanitaria temporal liderada por actores no estatales.

El Estado mexicano ha concentrado sus esfuerzos y presupuestos en fortalecer los controles y la revisiones migratorias; y a su vez, trasladado los costos y las responsabilidades en materia de protección social hacia los gobiernos locales (en el mejor de los casos), y en su mayoría hacia los demás actores, especialmente agencias de Naciones Unidas como la Organización Internacio-

⁸ Las caravanas migrantes que comenzaron a posicionarse en la agenda pública en 2018 y 2019 han sido una estrategia que emplean las personas migrantes para trasladarse de una forma más visible y segura frente a los altos costos y riesgos que enfrentan cuando se mueven en grupos pequeños y en la clandestinidad (Gandini, Fernández de la Reguera y Narváez, 2020).

nal para la Migraciones (OIM) o el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), y las organizaciones de la sociedad civil.

La frontera humanitaria es un concepto que ilustra un panorama cada vez más común en países que solían ser espacios de tránsito de las migraciones y se han convertido en receptores de personas migrantes forzadas con necesidad de protección internacional. Son espacios fronterizos que se debaten en la coexistencia de prácticas de militarización y control fronterizo, frente a las obligaciones de los Estados para garantizar el acceso al territorio y la no devolución de las personas solicitantes de la condición de refugiado, principios del derecho internacional para las personas refugiadas establecidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. En México, lo que permea, son las cada vez más generalizadas prácticas de revisión migratoria a lo largo de todo el territorio nacional llevadas a cabo por la Guardia Nacional, lo que suele derivar en detenciones, deportaciones sin derecho al debido proceso y con ello violaciones a los derechos humanos de las personas con necesidad de protección internacional.

LA VIGENCIA DE CATEGORÍAS SOCIO-JURÍDICAS DE LAS PERSONAS EN MOVILIDAD Y EL ACCESO A DERECHOS

En México, solicitar la condición de refugiado es una de las pocas rutas posibles de regularización migratoria, por lo que la gran mayoría de personas que ingresan de manera irregular a México, ya sea que se encuentren detenidas en estaciones migratorias o en libertad, deben acercarse a la COMAR para iniciar una solicitud de la condición de refugiado. Cabe destacar que posiblemente las personas requieran de otra forma de protección complementaria alterna a esta figura, o de un permiso de tránsito para continuar su viaje, pero la ruta más accesible, aunque no necesariamente la más efectiva, es la solicitud de la condición de refugiado.

La Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político estipula que la persona solicitante de la condición de refugiado deberá perma-

necer en la entidad federativa donde se inicia la solicitud ante la COMAR hasta obtener una resolución. En el año 2021 el gobierno mexicano recibió 131,488 solicitudes, de las cuales 89,652, lo que equivale al 68.5%, fueron recibidas en la ciudad de Tapachula, Chiapas (COMAR, 2022). Este dato es preocupante, ya que muestra la saturación de casos recibidos en Chiapas, a lo que se suman 5,690 solicitudes recibidas en Palenque. En contraste, Baja California recibió 3,797 solicitudes (COMAR, 2022). Estas cifras exponen la urgente necesidad de modificar la ley, ya que vuelve inviable generar una oferta digna de salud, vivienda, educación y empleo para estas poblaciones en Tapachula y en todo el estado de Chiapas. Por ello, muchas personas terminan abandonado los procesos de solicitud debido a la falta de empleo, la inseguridad, la necesidad de reunificarse con familiares o amistades (redes de apoyo) en otra entidad federativa, la reacción xenófoba de las comunidades receptoras y la dificultad de acceder a servicios básicos de salud y educación, principalmente para las poblaciones más vulnerables.

A pesar de que el Artículo 1 Constitucional establece la igualdad de acceso de derecho a todas las personas, en la práctica no siempre ocurre con las personas migrantes y refugiadas. Es común que los reglamentos de los programas de acceso a la salud, educación, vivienda y empleo entre otros, suelen no explicitar la inclusión de personas migrantes, solicitantes y/o refugiadas, pero tampoco lo prohíben. En otros casos, los programas se ofrecen únicamente a personas solicitantes o refugiadas; lo que genera problemas especialmente cuando los trámites demoran tanto, ya sea para iniciar una solicitud ante la COMAR o para obtener una resolución. En los contextos definidos como fronteras humanitarias, de manera cotidiana suceden distintas circunstancias que exponen a las personas a una mayor vulnerabilidad ante la imposibilidad de cumplir con los requisitos administrativos. Es común que incluso las familias migrantes acaben optando por permanecer en situación de calle, lo que sucede de manera generalizada tanto en Tapachula como en Tijuana.

Esta investigación coincide con otros estudios (Scalettari, 2010) que muestran que dependiendo del contexto, las políticas de protección pueden limitarse o ampliarse, en gran parte debido a la estricta clasificación de cate-

gorías socio-jurídicas que definen los derechos de las personas en movilidad. “Desvinculados de un grado de protección preciso y de las causas de salida, los ‘refugiados’ no constituyen un grupo predefinido de extranjeros que deba recibir un grado de protección predefinido” (Scalettari, 2010: 257). Esta situación se vuelve aún más compleja cuando el Estado encamina sus acciones a la securitización fronteriza y la militarización de los controles migratorios, y a su vez delega la provisión de servicios básicos de protección social a actores no gubernamentales, que en los límites de sus capacidades ofrecen asistencia humanitaria, con lo que se desdibuja al sujeto migrante como un sujeto de derechos para convertirlo en sujeto de asistencia humanitaria (Vera Espinoza *et al.*, 2021).

En México, desde antes de la pandemia, las políticas de protección han probado ser diversas y en ocasiones difusas; y en parte, debido a esto, es que los organismos internacionales han tenido un papel cada vez más relevante en la definición y puesta en acción de acciones humanitarias para la protección de personas migrantes. En el trabajo de campo detectamos que ciertamente el Estado ha dejado vacíos en materia de protección social, especialmente en el contexto de la pandemia; lo que por un lado ha reconfigurado la red de actores presentes en lo local a cargo de subsanar estos vacíos (Gandini, Fernández de la Reguera, Narváez Gutiérrez, Pilatowsky *et al.*, 2021c), y por otro lado, ha tenido efectos directos en la estructuración y la integralidad de las políticas de protección social.

Ante la respuesta a las estrechas categorías socio jurídicas para definir quién es y quién no es sujeto de protección social en México, el ACNUR y la OIM han incluido dentro de sus medidas de protección y de ayuda humanitaria derivada de la pandemia, a poblaciones más allá de las personas solicitantes y/o refugiadas; de tal manera que ampliaron los apoyos para las comunidades receptoras en su totalidad.

DETENCIÓN MIGRATORIA Y RIESGOS A LA SALUD DE LA POBLACIÓN MIGRANTE

Un análisis sobre la política migratoria en tiempos de pandemia COVID-19, y específicamente del caso de Tapachula, ciudad situada en la región del Soco-nusco en la Costa sur de Chiapas en frontera con Guatemala, requiere de integrar una reflexión acerca de los procesos de detención migratoria. En esta ciudad se localiza una de las estaciones migratorias más grandes del país, la Estación Migratoria Siglo XXI con capacidad para alojar a alrededor de 960 personas. De acuerdo con el Art. 3 de la Ley de Migración de 2011 una estación migratoria es la instalación física que establece el Instituto Nacional de Migración para “alojar temporalmente a los extranjeros que no acrediten su situación migratoria regular”, en tanto se resuelve su situación migratoria. El tiempo máximo que estipula la ley para el alojamiento en estos lugares es de quince días, y en ciertas excepciones hasta sesenta días. Sin embargo, las estaciones migratorias funcionan bajo modelos carcelarios y se han documentado casos de personas que permanecen en detención migratoria prolongada hasta por diez meses en lugares que no están creados ni regulados para estancias de periodos largos (Fernández de la Reguera, 2020).

La Estación Migratoria Siglo XXI es relevante no sólo por la cantidad de personas detenidas en el estado de Chiapas que son llevadas a este lugar, sino debido a que funciona como un espacio que concentra a poblaciones detenidas a lo largo del país previamente a ser deportadas por la frontera sur. Como se mencionó anteriormente, en el año 2021, el Instituto Nacional de Migración (INM) detuvo a 307,679 personas, de las cuales 76,333 (25% del total) fueron detenidas en Chiapas; y de este número 12,210 detenciones ocurrieron en la ciudad Tapachula, lo que equivale a un promedio de 1,018 personas detenidas mensualmente en esa ciudad (Unidad de Política Migratoria, 2021b).

Las estaciones migratorias funcionan bajo modelos carcelarios y son espacios de difícil acceso, por lo que son pocas las organizaciones de la sociedad civil y las entidades como la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y organismos internacionales que ingresan y monitorean las condi-

ciones de estancia y las violaciones a los derechos humanos que ocurren ahí (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019). A principios de 2020 uno de los principales problemas que enfrentaron algunas organizaciones de la sociedad civil (osc) es que se les negó el permiso para ingresar a realizar sus labores de monitoreo en estaciones migratorias. Lamentablemente una vez que se solucionó, comenzó la pandemia de COVID-19. Cabe destacar que, a pesar de la contingencia sanitaria, el INM continuó permitiendo el ingreso a las osc, pero la mayoría de las organizaciones dejaron de ingresar por razones de prevención y cuidado sanitario; y también como un señalamiento al INM, para suspender la detención, y liberar a las personas de las estaciones migratorias, siendo que estos lugares son conocidos por el hacinamiento y por las deficiencias en la infraestructura para garantizar la sana distancia y las medidas sanitarias necesarias (Fernández de la Reguera, 2020).

En los inicios de la pandemia varias osc denunciaron públicamente que el INM no atendía las disposiciones sanitarias a nivel nacional, principalmente al no proporcionar todos los insumos de protección, ni para las personas migrantes, ni para el propio personal del INM dentro de estaciones migratorias (Delgadillo *et al.*, 2020). Más de quince organizaciones publicaron el informe “Propuesta de rutas de alternativas a la detención para la población migrante y solicitante de asilo en México durante la pandemia de COVID-19” y generaron una campaña en redes sociales contra la detención llamada “No a la detención y sí a la salud”.

A partir de octubre de 2020 algunas organizaciones comenzaron a ingresar con cuidados especiales, con menos personal y atendiendo menos casos; y desde los primeros meses de 2021 de manera más regular. En la Estación Migratoria Siglo XXI uno de los problemas que regularmente enfrentan las organizaciones ha sido el acceso a espacios ventilados y amplios para atender a las personas migrantes. Las organizaciones de la sociedad civil reportan que se ha detectado que desde que inició la pandemia, no todas las personas migrantes en detención tenían acceso al lavado continuo de manos, alcohol y cambio de cubrebocas. Por su parte, en una visita de campo realizada en este lugar en marzo de 2022 se detectó que la mayoría de las personas en detención no

están vacunadas, y que al momento de su ingreso no se les preguntó si contaban con la vacuna, ni tampoco se les ofreció de manera regular el esquema de vacunación COVID. Además, las organizaciones de la sociedad civil reportaron en 2022 no haber recibido respuesta por parte del INM ante su solicitud para conocer los protocolos de bioseguridad para la atención de las personas en detención.

Aunado a esto, las organizaciones de la sociedad civil informaron que durante la pandemia continuaron las prácticas de hostigamiento, tratos crueles, inhumanos y degradantes hacia las personas en detención denunciadas desde hace varios años (Ávila Morales, Díaz de León y Andrade, 2017; Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, 2017; Garrapa, 2019; Macías Delgadillo *et al.*, 2013). Por ello, y ante los riesgos sanitarios a los que están expuestas las personas en detención migratoria, desde que inició la pandemia se llevaron a cabo protestas en distintas estaciones migratorias del país. Al inicio de la pandemia se presentaron dos protestas muy fuertes, una en Tapachula y otra en Tenosique, en donde falleció Héctor Rolando Barrientos Dardón, un varón guatemalteco cuando se incendió la estación. La CNDH realizó la recomendación 69/2020 al INM por este caso para evidenciar las violaciones a los derechos humanos, al trato digno, a la integridad personal y a la protección de la salud en agravio de las víctimas; así como a la vida, en agravio de Héctor Rolando Barrientos Dardón (CNDH, 2020).

Por otra parte, el 15 de junio de 2021 ocurrió una de las protestas más grandes a causa de casos de tortura hacia las personas detenidas en la Estación Migratoria Siglo XXI, en donde las organizaciones de la sociedad civil reportaron que incluso las personas detenidas fueron obligadas a firmar un acuerdo entre ambas partes para no denunciar estos hechos como tortura. Las víctimas salieron de la estación migratoria después de haber sido torturadas y dañadas en su integridad. Fue un suceso que se hizo público a través de los medios de comunicación y las redes sociales. El 7 de julio de 2021 se presentó ante la Comisión Permanente de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión un punto de acuerdo urgente para exhortar a la Fiscalía General de la República (FGR) a investigar los presuntos actos de tortura, tratos crueles, inhumanos y

degradantes en contra de personas migrantes, en la Estación Migratoria Siglo XXI, ocurridos el 15 de junio de 2021, en Tapachula, Chiapas (Unión, 2021).

Desde hace varios años se han documentado las serias violaciones a los derechos humanos que viven las personas migrantes en estaciones migratorias por no acreditar el ingreso irregular a territorio mexicano (Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, 2017; GICDMT, 2018; Macías Delgado *et al.*, 2013), lo que cabe destacar, de acuerdo con la Ley de Migración, es que se trata de una falta administrativa más no de un delito. México se suma muy lamentablemente al paradigma de la detención arbitraria, siendo el país de la región latinoamericana con mayor número de centros de detención migratoria (Global Detention, 2021); espacios que operan mediante la discrecionalidad y la excepcionalidad de la ley. Debido a la pandemia se han limitado las posibilidades de monitorear estos espacios por parte de la sociedad civil y de proveer de asistencia psico-jurídica a las personas en detención migratoria.

ACCESO A LA SALUD Y A LA VIVIENDA PARA POBLACIONES EN MOVILIDAD DURANTE LA PANDEMIA

Como se mencionó anteriormente, la pandemia de COVID-19 puso en evidencia la debilidad de los sistemas de protección social para personas migrantes, solicitantes de la condición de refugiado y personas refugiadas en México (Pinillos, 2021; Ramírez-García & Lozano Ascencio, 2021). A continuación, se presentan algunos elementos para comprender en qué medida la pandemia repercutió en el acceso a los servicios de salud y vivienda, y cómo se acentuaron muchas de las barreras para el acceso que existían desde antes del inicio de la pandemia, particularmente en ciudades fronterizas como Tijuana y Tapachula.

En el año 2020 el sector salud en México se encontraba en un momento de particular inestabilidad debido a que recientemente había comenzado la transición del Seguro Popular al Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI), y las reglas de operación del INSABI no habían sido publicadas. Esto tuvo efec-

tos directos en el acceso a la salud de la población en movilidad y población solicitante de la condición de refugiado, debido a que anteriormente y sobre todo a raíz de las caravanas migrantes de 2018, bajo el Seguro Popular tanto en Tijuana como en Tapachula, las instancias de salud pública ofrecían servicios médicos a las personas migrantes por un periodo de tres meses. Bajo el nuevo esquema del INSABI se obliga a dar atención a la población migrante, sin embargo, al no haber sido publicadas las reglas de operación, en algunos casos se continuó trabajando con el mecanismo de Seguro Popular, y en otros casos, se generaron obstáculos para brindar el acceso, dada la incertidumbre que se generó con la transición de programa.

Desde el inicio de la pandemia la Secretaría de Salud expuso su compromiso por trabajar en una política de cero rechazos, y de promover que el reglamento del INSABI estableciera que la atención médica a la población migrante, solicitante y refugiada debía ser una obligación. Pero por otro lado, a nivel local, tanto en Tijuana como en Tapachula, las organizaciones de la sociedad civil reportaron que de manera regular continuaban identificando casos donde las personas migrantes eran rechazadas en los hospitales por no portar una identificación oficial, por no hablar español o porque simplemente estaban saturados (Gandini, Fernández de la Reguera, Narváez Gutiérrez, Rodríguez Tapia *et al.*, 2021).

Aunado a esto, el acceso a la salud para las poblaciones en movilidad suele depender de arreglos informales entre la sociedad civil (principalmente albergues) y el personal de ventanilla en los hospitales, por lo que con la llegada del COVID-19 y la estrategia de reconversión hospitalaria, o la determinación de que clínicas que anteriormente atendían diversos padecimientos se limitaron a atender únicamente a casos COVID, aumentaron aún más las dificultades para recibir atención hospitalaria para estas poblaciones (OIM, 2020). En las entrevistas con organizaciones de la sociedad civil tanto en Tijuana como en Tapachula, se reportó el limitado acceso hospitalario de la población en movilidad, por un lado, debido a la reconversión hospitalaria, como es el caso del Hospital General de Tapachula y, por otro lado, debido a las reacciones de rechazo, como se reportó en el caso del Hospital General de Tijuana.

Al inicio de la pandemia uno de los temas de mayor preocupación en materia sanitaria fue la aplicación de pruebas para detectar el virus. En Tapa-chula, su limitado acceso afectó de manera similar tanto a población extranjera como a la mexicana; en esta ciudad se reportó que en los primeros seis meses de la pandemia era prácticamente imposible conseguir pruebas de manera generalizada. Además, organismos internacionales reportaron que fue común que cuando las personas migrantes y solicitantes de la condición de refugiado salían de la Estación Migratoria Siglo XXI, ya fuera para ser retornados a sus países o para continuar su proceso de solicitud de la condición de refugiado ante la COMAR, no se les aplicaba la prueba. En el caso de Tijuana, su cercanía con Estados Unidos generó, al igual que en otras varias ciudades fronterizas del norte, que el acceso a las pruebas fuera más eficiente y oportuno.

Tal como se mencionó anteriormente, las organizaciones de la sociedad civil generaron mucha presión y se posicionaron públicamente para exigir el establecimiento de medidas focalizadas de atención para la población en movilidad. Como respuesta, a finales de abril de 2020, la Secretaría de Salud publicó el Plan Operativo de Atención a la Población Migrante ante la COVID-19 (SSA, 2020). Dicho plan se anunció como una guía de recomendaciones, entre ellas el monitoreo de casos, para las jurisdicciones estatales sanitarias, instancias de salud locales y federales, organizaciones de la sociedad civil y albergues en las fronteras sur y norte y a lo largo de la ruta migratoria. Sin embargo, no se contempló la implementación de acciones vinculantes, como la aplicación de pruebas en albergues, ni una estrategia de seguimiento y evaluación.

En ambas ciudades los organismos internacionales como OIM y ACNUR fueron actores estratégicos para promover medidas de protección para el personal médico, la provisión de medicamentos, ventiladores e insumos médicos a hospitales, y para monitorear casos de COVID-19 en albergues, ya que facilitaron las pruebas mucho antes que los gobiernos locales. A pesar de ello, la práctica generalizada más reportada fue el acceso a pruebas a través de las farmacias particulares, lo que coincide con los hallazgos de investigaciones previas que sugieren que las personas migrantes suelen tratar sus enfermedades en consultorios de farmacias particulares ante el temor de ser rechazadas

en clínicas y hospitales públicos (Gandini, Fernández de la Reguera, Narváez Gutiérrez, Rodríguez Tapia *et al.*, 2021).

Cabe destacar que uno de los efectos inmediatos de la transición al INSABI y de la reconversión hospitalaria en el contexto COVID fueron las barreras que enfrentaron las mujeres embarazadas para acceder a servicios de ginecobstetricia. Antes del cierre del Seguro Popular las mujeres migrantes solían recibir atención médica hasta por tres meses; esto por supuesto no era una práctica generalizada, ya que muchas mujeres no lograban acceder a los servicios en las clínicas comunitarias debido a que no hablan español y no hay servicios de traducción o a prácticas de racismo institucional. Sin embargo, en el contexto de la pandemia, al igual que le sucedió a muchas mujeres mexicanas, las mujeres en movilidad no pudieron recibir servicios de ginecobstetricia (OIM, 2020). En Tijuana fue común que las mujeres migrantes embarazadas fueran referidas a clínicas fuera de la ciudad, especialmente en Rosarito, y en muchos casos acudieron con mujeres de la Red de Parteras de Tijuana, lo que demuestra una vez más el papel de la sociedad civil y de las redes comunitarias para lograr el acceso a servicios de salud. Sin embargo, el problema consecuente fueron los obstáculos que enfrentaron algunas mujeres migrantes para registrar a los y las bebés que nacieron con parteras, debido a la falta de información y de acceso al procedimiento de registro con autoridades locales.

En ambas ciudades destacaron acciones por parte de organizaciones internacionales y organizaciones comunitarias para apoyar el derecho a la salud de la población en movilidad. Por ejemplo, en Tijuana *Refugee Health Alliance* abrió una clínica para personas en movilidad y el Comité Internacional de la Cruz Roja implementó estrategias para dar información y capacitación a personal de albergues.

A pesar de que existe un Plan Nacional de Salud impulsado por el gobierno federal, el acceso a la atención sanitaria varía entre los estados de la República, pues las instancias de salud federales no tienen una incidencia directa en las respuestas estatales. Desde el ámbito federal se emitieron protocolos y comunicados, pero éstos no necesariamente fueron recibidos y atendidos en las entidades federativas y jurisdicciones sanitarias. En cuanto

al acceso a las vacunas, la experiencia en cada entidad federativa, y en este caso en ambas ciudades fronterizas ha sido muy distinta. Mientras que en Baja California se vacunó a todas las personas incluidas las personas migrantes, solicitantes y refugiadas, en Chiapas el acceso a las vacunas no fue generalizado. Por ejemplo, en la Estación Migratoria Siglo XXI se tiene registro de una sola jornada de vacunación con la vacuna Cansino; y a pesar de que personas de Guatemala pudieron ponerse la vacuna en Tapachula, no fue una práctica regularizada para todas las nacionalidades.

Otro de los principales problemas que enfrentaron las personas en movilidad fue el acceder a una vivienda digna. Tanto las poblaciones que habían llegado recientemente a México cuando inició la pandemia, como aquellas que ya tenían varios meses residiendo, enfrentaron serios problemas debido a que no pudieron ser recibidas en albergues o se quedaron sin empleo y no pudieron continuar pagando sus rentas. Los albergues ya estaban de por sí limitados en su presupuesto y capacidad desde antes de la pandemia, por lo que muchos se vieron en la necesidad de cerrar sus puertas, o reducir el número de nuevos ingresos durante los primeros meses de 2020. Esto generó que muchas familias quedaran en situación de calle.

En el caso de Tijuana, las personas migrantes y solicitantes convivían con otros grupos en movilidad como quienes participaron del Programa *Quédate en México* y personas deportadas bajo el Título 42, por lo que el problema de vivienda fue aún más agudo en esta ciudad (CNDH, 2021b; París Pombo & Díaz Carnero, 2020). En ambos casos, en Tijuana y Tapachula, proliferaron las familias en situación de calle habitando en colectivo en parques o afuera de los puntos de internación, como fue el Campamento del Chaparral en Tijuana. Este lugar fue instalado desde marzo de 2020 hasta que fue desalojado a principios de 2022. El campamento no sólo se caracterizó por las condiciones de insalubridad y hacinamiento, lo que generó importantes riesgos para la salud, sino en términos de la inseguridad, los crímenes y las violaciones a los derechos humanos de quienes habitaron en ese lugar. En marzo de 2021 la CNDH solicitó medidas cautelares a los gobiernos de Baja California y federal a favor de las 1,500 personas que habitaban en ese lugar, incluyendo 300 niños, niñas

y adolescentes, 50 lactantes entre los 0 y los 3 años y 10 mujeres embarazadas (CNDH, 2021a).

Como respuesta a la pandemia, organismos internacionales en alianza con organizaciones de la sociedad civil ofrecieron alojamientos temporales habilitados para que las personas migrantes pudieran guardar la cuarentena previa a su ingreso a los albergues. En diciembre de 2020, ACNUR en alianza con organizaciones de la sociedad civil, inauguró el Albergue Hospitalidad y Solidaridad, destinado específicamente a atender a población solicitante de la condición de refugiado en Tapachula. Este lugar ofrece un modelo de atención integral y tiene la mayor capacidad de alojamiento en toda la ciudad con espacio para 600 personas.

A pesar de que durante los primeros meses de pandemia la Secretaría de Salud publicó el documento “*Recomendaciones sanitarias para refugios temporales y centros de aislamiento voluntario en el contexto del COVID a nivel federal*”, esta iniciativa no generó un impacto en las directivas de los albergues, ya que en su mayoría crearon sus propios protocolos y tuvieron que conseguir recursos extraordinarios para acondicionar sus instalaciones y poder garantizar las medidas necesarias para prevenir y atender casos de COVID-19.

CONCLUSIONES

Los hallazgos presentados demuestran cómo funcionan a nivel local las fronteras humanitarias (Dijstelbloem & van del Veer, 2019). Si bien existen diferencias significativas en los contextos de movilidad y en las respuestas estatales que se generaron en Tapachula y en Tijuana para proteger a las personas en movilidad antes y durante la pandemia, también es cierto que en ambas fronteras de México coexiste una política de control y criminalización a la migración frente a las cada vez más demandantes obligaciones del Estado mexicano en materia de protección internacional de poblaciones migrantes forzadas y solicitantes de la condición de refugiado.

En el caso de Tijuana se suma un proceso complejo de movilidad que se vio muy afectado por las prácticas de externalización de las fronteras y del asilo por parte de Estados Unidos, desde que en enero de 2019 comenzó a implementar el Programa *Quédate en México* y la instauración del Título 42 con el inicio de la pandemia. Con ello, Tijuana presenta una diversidad de flujos que incluye a quienes han transitado por México con el deseo de solicitar asilo en Estados Unidos y aún no logran hacerlo, quienes fueron solicitantes bajo *Quédate en México* y quedaron varados, quienes no pudieron renovar sus formas de regularización migratoria, quienes son solicitantes en México, personas mexicanas deportadas y personas centroamericanas deportadas. Este mosaico de perfiles demanda diversas estrategias por parte de los gobiernos federal, estatal y local para hacer frente a las necesidades de protección internacional, especialmente de las poblaciones más vulnerables que quedan expuestas a vivir en la calle y a ser víctimas del delito y de serias violaciones a sus derechos humanos.

Por su parte, Tapachula es una ciudad que ha dejado de ser un lugar de tránsito y de manera permanente vive la presencia de poblaciones migrantes altamente vulnerables y en muchas ocasiones rechazadas por la comunidad local. Es preocupante que la estrategia del gobierno federal consiste en delegar las respuestas asistencialistas a los gobiernos municipales que son quienes menos presupuesto tienen, lo que genera como respuesta la improvisación de espacios para alojar a las poblaciones en movilidad, muchas veces en extensiones de lo que es la Estación Migratoria Siglo XXI o en espacios no aptos para alojar a poblaciones altamente vulnerables como son las familias, mujeres embarazadas y los niños y niñas y adolescentes, quienes son derivadas a programas de alternativas a la detención, en condiciones insalubres e inseguras.

La pandemia acentuó la frágil capacidad de respuesta de los gobiernos para garantizar el derecho a la salud y a la protección social. Las acciones para mitigar una crisis sanitaria que ante el vacío del Estado mexicano se volvió una crisis humanitaria, estuvieron a cargo de los dos actores que actualmente son más importantes en materia de protección de personas migrantes, solicitantes y refugiadas: los organismos internacionales y las organizaciones de la

sociedad civil. Fueron estas últimas quienes nunca dejaron de estar en la calle inclusive en el momento más álgido de la pandemia no dejaron de repartir kits de limpieza y proveer despensas y apoyos para el alojamiento. Asimismo, se suman otros actores, entre ellos el sector empresarial que en alianza con las OSC generaron algunas acciones a nivel local para apoyar a las poblaciones en movilidad a través de la oferta de empleos temporales y donativos para insumos de necesidades básicas.

Es muy posible que, ante la constante tensión entre la asistencia humanitaria y la criminalización de las migraciones, la securitización y militarización, las fronteras humanitarias perduren, lo cual genera importantes implicaciones en materia de protección internacional, ya que se retrocede en la agenda de derechos humanos de las personas migrantes. En las fronteras humanitarias la norma se transforma y cada vez más elimina las condiciones necesarias para que las personas migrantes, solicitantes y refugiadas puedan ser reconocidas como sujetos de derecho y se limiten a ser beneficiarias de una ayuda humanitaria temporal y emergente.

BIBLIOGRAFÍA

- Bautista-González, E., Werner-Sunderland, J., Pérez-Duarte Mendiola, P., Esquinca Enríquez de la Fuente, C. J., Bautista Reyes, D., Maciel Gutiérrez, M. F., ... Urbina Fuentes, M. (2021). Health-care guidelines and policies during the COVID-19 pandemic in Mexico: A case of health -inequalities. *Health Policy OPEN*, 2.
- Bobes, V. C. (2017). ONG de migración como actores de un campo de acción solidaria. *Migración y Desarrollo*, 15(28), 125-146.
- CNDH (2020). CNDH dirige Recomendación al INM por el fallecimiento de una personas migrante durante un incendio en la Estación Migratoria de Tenosique, Tabasco. México: CNDH
- CNDH (2021a). Comunicado de Prensa DGC(069/2021 Dirección General de Comunicación CNDH solicitó medidas cautelares a autoridades de Baja

- California y federales en favor de personas migrantes que habitan en el campamento “El Chaparral.” México: CNDH.
- CNDH (2021b). *Informe Especial sobre los Protocolos de Protección a Migrantes (MPP) - Programa “Quédate en México” 2019-2021. Análisis de su impacto en los derechos humanos de las personas en movilidad en México.* CDMX
- COMAR (2022). Estadística Febrero 2022. México: COMAR
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2019). *Informe Especial. Situación de las Estaciones Migratorias en México, hacia un Nuevo Modelo Alternativo a la Detención.* CDMX
- Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración. (2017). *Personas en detención migratoria en México. Misión de Monitoreo de Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración.* CDMX
- Del Monte Madrigal, J. A. (2021). La securitización de la frontera México - Estados Unidos en tiempos pre y pospandémicos. *Nómadas*, 54 (enero-junio), 83-99. <https://doi.org/10.30578/nomadas.n54a5>
- Delgadillo, A. L., Moncada, A., Mendez, M., Macías Delgadillo, A., Montesinos Licona, M. A., Arguelles Aviles, J. A., ... Salinas Camarena, J. G. (2020). *Informe sobre los efectos de la pandemia de COVID-19 en las personas migrantes y refugiadas. Violaciones a derechos humanos documentadas por organizaciones defensoras y albergues en México.* CDMX
- DHS (2022). US Customs and Border Protection.
- Dijstelbloem, H. y van del Veer, L. (2019). The Multiple Movements of the Humanitarian Border: The Portable Provision of Care and Control at the Aegean Islands. *Journal of Borderlands Studies.*
- Durand, J. (2019). Política migratoria: entre el discurso, la práctica y la coyuntura. *Foro Internacional*, LIX(3-4), 1021-1047.
- Farmer, P. (2004). An Anthropology of Structural Violence. *Current Anthropology*, 45(3), 305-325.
- Fernández de la Reguera, A. (2020). *Detención migratoria. Prácticas de humillación, asco y desprecio.* Ciudad de México: UNAM.
- FJEED, IAP, S. F., DHIA, Derechosopio, Migrando, U. de S. y IMUMI AC (2021). *Bajo la Bota. Militarización de la política migratoria en México.* CDMX.

- Galtung, J. (1969). Violence, Peace, and Peace Research. *Journal of Peace Research*, 6(3), 167-191.
- Gandini, L., Fernández de la Reguera, A. y Narváez Gutiérrez, J. C. (2020). *Caravanas*. Ciudad de México: SDI, IJ, UNAM.
- Gandini, L., Fernández de la Reguera, A., Narváez Gutiérrez, J. C., Rodríguez Tapia, L. H., Franco Díaz, M., Pilatowsky, E. y Rojas Madrid, R. (2021). Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis de oportunidades y capacidades institucionales. CDMX.
- Gandini, L., Fernández de la Reguera, A., Narváez Gutiérrez, J. C., Pilatowsky, E., Franco Díaz, M. y Rojas Madrid, R. (2021a). *Protección social de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis sobre el acceso a programas y servicios en el contexto de la pandemia COVID-19*. CDMX.
- Gandini, L., Fernández de la Reguera, A., Narváez Gutiérrez, J. C., Pilatowsky, E., Franco Díaz, M. y Rojas Madrid, R. (2021b). *Protección social de personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en México. Un análisis sobre el acceso a programas y servicios en el contexto de la pandemia COVID-19*. CDMX.
- Gandini, L., Fernández de la Reguera, A., Narváez Gutiérrez, J. C., Pilatowsky, E., Franco Díaz, M. y Rojas Madrid, R. (2021c). *Transferencias monetarias y no monetarias para personas refugiadas y solicitantes durante la pandemia de la COVID-19. Un análisis en tres ciudades de México*. CDMX.
- Gandini, L., Fernández de la Reguera, A. y Narváez, J. C. (2020). *Caravanas*. Ciudad de México: UNAM, Secretaría de Desarrollo Institucional.
- GICDMT (2018). *Detención migratoria y tortura: Del Estado de Excepción al Estado de Derecho*. Ciudad de México.
- Global Detention, P. (2021). *Immigration Detention in Mexico: Between the United States and Central America. Global Detention Project Country Profile*.

- Hathaway, J. (2016). On the Agenda: The Refugee Crisis and European Integration. A Global Solution to a Global Refugee Crisis. *European Papers*, 1(1), 93-99.
- Jones, R., Johnson, C., Brown, W., Popescu, G., Pallister-Wilkins, P., Mountz, A. y Gilbert, E. (2017). Interventions on the state of sovereignty at the border. *Political Geography*, 59, 1-10.
- Macías Delgadillo, A., Hernández Méndez, A., Carreño Nigenda, C., Martínez Medrano, D., Castro Lobato, M., Oehler Toca, M. y Cano Padilla, S. (2013). *La Ruta del Encierro. Situación de las personas en detención en estaciones migratorias y estancias provisionales*. CDMX: Sin Fronteras.
- Maya Restrepo, L. A. (2009). Racismo institucional, violencia y políticas culturales. Legados coloniales y políticas de diferencia en Colombia. *Historia Crítica, Edición Especial*, 218-245.
- Mckee Irwin, R. y Del Monte, J. A. (2020). *COVID-19 y la vulnerabilidad de las personas migrantes en Tijuana: una crisis inminente*. Tijuana.
- Menjívar, C., Ruiz, M. y Ness, I. (2018). Migration Crises. Definitions, Critiques, and Global Contexts. In C. Menjívar, M. Ruiz y I. Ness (Eds.), *The Oxford Handbook of Migration Crisis* (pp. 1-17). Oxford: Oxford University Press.
- OIM (2020). *Efectos de la COVID-19 en la población migrante. Principales hallazgos. Sondeo en América Central y México Junio 2020*. Washington D.C.
- París Pombo, M. D. (2017). *Violencias y migraciones centroamericanas en México*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- París Pombo, M. D. y Díaz Carnero, E. I. (2020). La externalización de asilo a la frontera Norte de México: protocolos de protección al migrante. En A. I. Baltazar Cruz, E. Figueroa Ruíz y S. E. Salazar Gracida (Eds.), *Migraciones en México: fronteras, omisiones y transgresiones. Informe 2019 REDODEM* (pp. 85-119). REDODEM.
- Pinillos, G. (2021). Movilidad y ciudadanía de frente a la pandemia. *Notas Sobre Migración y Desigualdades. Migración y Desigualdades Ante COVID-*

- 19: *Poblaciones Vulnerables y Redes de Apoyo En México y Estados Unidos*, 5, 12-14.
- Ramírez-García, T. y Lozano Ascencio, F. (2021). Vulnerabilidad de la población migrante de México frente a la pandemia del COVID-19. *Revista Latinoamericana de Población*, 15(28), 102-134.
- Scalettaris, G. (2010). Refugees or Migrants? The UNHCR's Comprehensive Approach to Afghan Monility into Iran and Pakistan. In M. Geiger & A. Pécoud (Eds.), *The politics of international migration management* (pp. 252-270). ProQuest Ebook.
- SEGOB. (2022). La COMAR en números 2021.
- Unidad de Política Migratoria, S. (2020). *Boletín Estadísticas Migratorias 2020*.
- Unidad de Política Migratoria, S. (2021). *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2021*.
- Unión, L. L. del C. de la. (2021). PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO DE URGENTE Y OBVIA RESOLUCIÓN, POR EL QUE SE EXHORTA AL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y A LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS A REALIZAR LAS DILIGENCIAS DE ACUERDO CON SUS FACULTADES PARA QUE EN CASO DE ENCONTRA. Retrieved from https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2021-07-13-1/assets/documentos/PA_diversos_legisladores_diversos_Gpos_estacion_migratoria_siglo_xxi.pdf
- University, S. (2021). Details on MPP (Remain in Mexico) Deportation Proceedings.
- Vera Espinoza, M., Prieto Rosas, V., Zapata, G., Gandini, L., Fernández de la Reguera, A., Herrera, G., ... Palla, I. (2021). Towards a typology of social protection for migrants and refugees in Latin America during the COVID-19 pandemic. *Comparative Migration Studies*, 9(52).
- Zapata, G., Vera Espinoza, M. y Gandini, L. (Eds.). (2022). *Movilidades y COVID-19 en América Latina: inclusiones y exclusiones en tiempos de crisis*. Ciudad de México: LASA- FORD, UNAM.

**IV. CIUDADES CAPITALES: CONDICIONES
DE HABITABILIDAD Y USO DEL ESPACIO PÚBLICO**

Habitabilidad, gestión local y pandemia en una capital estatal. El caso de la Zona Metropolitana de Toluca

8

Carolina Inés Pedrotti
El Colegio Mexiquense

INTRODUCCIÓN

Una evidencia fundamental y recientemente aprendida es que, desde su inicio, la pandemia por SARS-COV-2 constituyó un fenómeno esencialmente urbano, considerada su forma de transmisión y los efectos que generó en el modo de vida de las ciudades (Ziccardi, coord., 2020 y 2021); su impacto global permitió constatar que principalmente ocurrió en las ciudades, afectó a la población urbana (en la medida en que allí se produce la relación entre seres humanos-naturaleza, y los patrones de urbanización; Fernández, 2021: 30); lo anterior reveló y agravó las desigualdades socioeconómicas que estructuralmente han acompañado el desarrollo de las ciudades (Carrión, 2020: 24, y 2022; Méndez, 2020: 48; Hernández Bringas, 2020: 113, 117).

La pandemia también hizo visible el enlace histórico -e inseparable- entre salud y vivienda, políticas de salud y política habitacional, toda vez que las características, el estado y el funcionamiento de las viviendas pueden evaluarse a través de un conjunto de condiciones de habitabilidad y, dependiendo de esta evaluación, es posible estimar su grado de vulnerabilidad para el cumplimiento de reglas que faciliten la prevención, protección y atención de ésta y otras enfermedades (Fernández, 2021: 30; Pedrotti y Cota, 2021 y 2022).

La observación del comportamiento de la pandemia en una capital estatal mexicana (Toluca), revela también que, aun cuando el manejo de las principales acciones de contención se realizó desde el ámbito central del gobierno, el problema debió atenderse en el ámbito local. Su estudio descubre las débiles capacidades institucionales de los gobiernos locales para una estrategia integrada de atención al problema (tanto en los sectores de atención, como en las escalas espaciales); a la vez, permite conocer una serie de habilidades y maniobras para asumir y hacerse cargo –desde la urgencia y la escasez de recursos– de una gran cantidad de asuntos en el espacio local-municipal.

Este capítulo busca retratar y analizar con datos actualizados a 2020 y 2021 (tanto los generados por organismos e instituciones de alcance nacional, como los que derivan de investigaciones recientes en las que ha participado la autora) la situación urbana, habitacional (particularmente de las condiciones de habitabilidad de las viviendas y el entorno urbano), y de respuesta gubernamental local en la Zona Metropolitana de Toluca (ZMT), Estado de México, frente a la crisis generada por la pandemia. Partiendo de una breve caracterización de la metrópoli y las desigualdades que atraviesan a su población y territorio, interesa indagar cómo se transitó por las primeras etapas de pandemia por SARS-COV-2, desde los hogares y sus entornos, así como desde las acciones de sus gobiernos municipales.

PERFIL DE LA METRÓPOLI, VOCACIÓN Y PROBLEMÁTICAS SOCIO ESPACIALES

De las 74 zonas metropolitanas del país, Toluca ocupa el 5^o lugar, con un total de 2 millones 353 mil 924 habitantes (INEGI, 2020) distribuidos en 16 municipios.¹ Representa la ciudad capital de la entidad federativa más poblada del

¹ Municipios de la ZMT: Toluca, Metepec, Zinacantepec, Lerma, Xonacatlán, Almoloya de Juárez, Temoaya, San Mateo Atenco, Tenango del Valle, Calimaya, Ocoyoacac, Oztolotepec, San Antonio la Isla, Rayón, Chapultepec, Mexicaltzingo.

país, cuya relación geográfica, económica y funcional con la Ciudad de México es innegable.

En su condición de metrópoli, integra el grupo de las 13 ciudades mexicanas “millonarias”; por su magnitud poblacional se encuentra por debajo de las tres más grandes (Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey), y se acerca, en todo caso, a otras capitales estatales tales como Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Mérida o Aguascalientes (ciudades de entre 1 y 3 millones de habitantes) (Segob/Conapo/Sedatu, 2018: 28). Los cinco municipios más poblados de la ZMT son Toluca, Metepec, Zinacantepec, Almoloya de Juárez y Lerma (concentran 73% de la población total).

Siendo capital estatal, cuenta con una fuerte vocación burocrática ya que concentra los espacios de la administración de gobierno estatal, y la oferta de servicios de sus distintas dependencias, así como muchas delegaciones regionales del gobierno federal. También cuenta con una vocación histórica de ciudad industrial, toda vez que desde los procesos de desindustrialización de la Ciudad de México hacia su zona metropolitana ésta se convirtió en un espacio atractivo y cercano con la capital. En tal sentido, un porcentaje considerable de los desarrollos industriales de la entidad federativa se encuentran en el Valle de Toluca.²El Estado de México es la segunda economía más importante del país al aportar, según datos de INEGI, más de 8.5% del Producto Interno Bruto Nacional, y cuenta con un sector industrial fuerte, productivo y competitivo que genera, según datos de Sedeco, 10.1% de la producción manufacturera del país (Ávila, 2019).

Uno de los efectos principales del desarrollo industrial de la ciudad fue la creación de una demanda de servicios fundamentales, y la tendencia a la

² Desde finales de la década de los 70 del siglo pasado la industria se instaló con mayor fuerza en la zona. Hoy el municipio de Toluca cuenta con 11 parques industriales, Lerma con 7 y, en conjunto, conforman el Corredor industrial Toluca-Lerma. También otros municipios de la metrópoli, como San Antonio la Isla, Ocoyoacac y Tenango del Valle cuentan con dos desarrollos industriales cada uno. (Fideicomiso para el Desarrollo de Parques y Zonas Industriales en el Estado de México-FIDEIPAR, datos actualizados a mayo 2021).

terciarización especialmente en los municipios de Toluca y Metepec, donde se impulsó la generación de diversas actividades pertenecientes al comercio y servicios tales como los bancarios y de seguros, así como los ofertados por profesionales (Aranda Sánchez, 2005: 115 y 116).

Todas estas características sin duda representan ventajas en el territorio en relación con su economía y las oportunidades de empleo. No obstante, es posible observar, como en muchas otras metrópolis del país, condiciones de pobreza y precariedad, disparidades territoriales, y desigualdades intrametropolitanas en lo social, económico y urbano. Según mediciones recientes de Coneval, la ZMT cuenta en promedio con 49.9 % de su población en situación de pobreza, y 6.5 % en pobreza extrema. Los municipios con mayor porcentaje de población en esta situación son: Tenango del Valle (63.8 %), Oztolotepec (62.8 %), Almoloya de Juárez (59.9 %), Xonacatlán (53.9 %), Zinacantepec (53.3 %) y Mexicaltzingo (51.1 %). Asimismo, del 50.1% de la población que no se encuentra en situación de pobreza, 33.2% presenta algún tipo de vulnerabilidad a la pobreza –ya sea por carencia social o por ingreso– (Coneval, 2015, en Pedrotti y Cota, 2021).

Datos del PNUD indican que el municipio con el Índice de Desarrollo Humano más bajo de la zona es Temoaya (0.68), mientras que el más alto es Metepec (0.83) siendo este último uno de los más altos del país (ocupando el lugar 23 del total de municipios) (PNUD, 2015, en Pedrotti y Cota, 2021).

En materia de empleo, la importancia de la actividad manufacturera y de servicios ha ido acompañada de procesos de precarización del trabajo. Para la mitad de la década de 2000, Aranda Sánchez observaba estos fenómenos de manera concurrente: 1) la feminización y “adolescentización” como dos rasgos vinculados directamente con la precarización laboral, donde se advertía una tendencia a la generalización del trabajo precario, junto con una constante descalificación del trabajo mismo –asalariado y no asalariado–, en el marco de la llamada *flexibilización laboral*, considerando menor salario, reducción de prestaciones, derechos laborales y organización gremial (2005: 110 y 135); 2) un crecimiento sostenido del sector informal, con “un aumento constante de los vendedores en la vía pública, servicios domiciliarios, subcontratación

por cuenta propia y, en la mayoría de los casos, eventual, perfilando una fuerza de trabajo disgregada, desarticulada y más explotada.” (*Ibid.*, 2005: 135).

En materia territorial, y particularmente habitacional, una de las condiciones que permitió el crecimiento demográfico y la expansión urbana hasta la conformación de la metrópoli es la disponibilidad de agua para usos industriales y consumo humano (derivada de la geografía lacustre del valle Toluca-Lerma), sumado a las condiciones topográficas de pendientes suaves hacia el oriente, sur y sureste del núcleo urbano original, así como la presencia de tierra ejidal en el entorno de la ciudad central. Todo esto facilitó el asentamiento humano sobre pequeños centros urbanos y rurales preexistentes, caracterizándose por la ocupación masiva de suelo por grupos sociales de bajos ingresos (de manera irregular y desordenada), y más recientemente la producción de conjuntos habitacionales en las periferias, abonando a este desorden (Iracheta y Pedrotti, 2013: 258).

Bajo la denominación normativa de “conjuntos urbanos”, esta tipología de espacio habitacional proliferó en la entidad, y la ZMT no fue ajena a ello. Tratándose sobre todo de aquellos del segmento de interés social, las condiciones de su producción han ido en detrimento de la calidad de sus espacios y de la vida urbana de sus destinatarios. Las problemáticas pueden detectarse tanto en el ámbito de la vivienda (por sus deficiencias constructivas, y de confort funcional-espacial) como de los conjuntos (dada su localización periférica y desventajosa, así como la insuficiencia y precariedad de sus equipamientos) (Pedrotti, 2016).

En relación con lo anterior, otro aspecto imprescindible en la calidad de vida de una ciudad –y particularmente, del entorno de los espacios habitacionales– es la cantidad y calidad de sus espacios públicos, donde las áreas verdes y el arbolado urbano ocupan un lugar preponderante. En tal sentido, es conveniente señalar que Toluca es una de las ciudades mexicanas que no superan los 6 m² de área verde por habitante, cuando el mínimo recomendado por la Organización Mundial de la Salud se encuentra en los 9 m², y el ideal alcanza

los 16 m^{2.3} A esto se suma la distribución inequitativa de estas áreas en el espacio intrametropolitano.

Un ejemplo claro de ello es lo que sucede en el municipio de Toluca. En estudios recientes realizados por el UMPLAN-Toluca (2021), se observó que las mayores carencias de este tipo de espacios se encuentran en las delegaciones del norte del municipio; el único parque disponible es la *Alameda Norte* (realizado por Gobierno del Estado de México), y muy pocos parques delegacionales. Prácticamente no existen parques de barrio, pequeñas plazas, u otro tipo de equipamiento en esa escala.

Otro asunto es la calidad del aire, cuestión que puede ser vinculada no sólo a la actividad industrial, sino también a la insuficiencia de área verde, y de manera indirecta a la mala calidad del sistema de transporte público masivo, en particular a las condiciones de las unidades de transporte. Cada año se contabilizan más días fuera de la norma ambiental –a veces, llegando a la contingencia–, lo cual representa una afectación importante a la salud respiratoria de los habitantes (*El Sol de Toluca*, 2018).

Lo arriba descrito constituye un brevísimo panorama para explicar el contexto en que llegó la pandemia a la ZMT, una metrópoli que padece varios problemas de habitabilidad urbana, como se ha pretendido evidenciar. Interesa documentar cómo se abordó esta situación inesperada, y sistémica, que se ha vivido como un fenómeno “histórico, sin paralelos, complejo” (Fernández, 2021: 29), y más aún, todavía en marcha mientras esto se escribe, por lo tanto, en proceso de ser mejor conocido y aprehendido.

En este sentido, en las siguientes secciones se procura exponer los efectos locales de esta crisis global. Por efectos locales nos referiremos a dos ámbitos de la vida de esta metrópoli mexiquense: por una parte, el de los hogares toluqueños confinados en sus viviendas, y por otra, el de los gobiernos locales y

³ El promedio de metros cuadrados de áreas verdes de acceso público por habitante en la metrópoli toluqueña se encuentra en 5.4 m². Otras ciudades mexicanas se acercan a este promedio y grado de insuficiencia, tales como Monterrey (5.5 m²); San Luis Potosí (4.6 m²), y de manera más aguda Puebla (2.8 m²). Véase: <https://www.sinembargo.mx/05-06-2021/3983636>

su gestión en la contingencia. El trabajo busca describir lo sucedido en estos dos ámbitos durante el primer año de ocurrencia de la pandemia, a través de una caracterización de las estrategias y acciones empleadas, buscando entender cómo ciudadanos y autoridades afrontaron la situación, con sus propios desafíos y capacidades.

ESTRATEGIAS Y ACCIONES EN EL ÁMBITO DE LOS HOGARES TOLUQUEÑOS

Desde el inicio de la pandemia, las condiciones de su propagación y contagio obligaron a la población a trasladar hacia el interior de sus viviendas las rutinas propias de la vida que hasta ese momento se realizaban en el exterior. Principalmente, las actividades vinculadas con el trabajo, el aprendizaje-estudio-educación, el esparcimiento y el consumo.

Esto implicó un proceso de adaptación en dos sentidos: uno, de la vivienda a las nuevas funciones demandadas por sus ocupantes, y otro, de los individuos en relación con las posibilidades y alcances de su vivienda (físicos, espaciales y funcionales) frente a las nuevas actividades.

¿Cómo resultó esta adaptación en dos sentidos? ¿Cómo se transitó el encierro?

La respuesta a estas preguntas no puede desconocer la diversidad de situaciones socio habitacionales que existen en la ciudad. Por ello, se inicia describiendo algunos rasgos generales del parque habitacional de la metrópoli, para luego analizar algunos datos obtenidos de un cuestionario recientemente aplicado en la zona,⁴ que buscó conocer justamente las condiciones en que

⁴ La información que se utiliza tiene su origen en un estudio colectivo realizado por académicos, académicas y estudiantes en ocho metrópolis de México, que inició en marzo de 2020. El instrumento base fue la aplicación vía WhatsApp (a través del método *bola de nieve*) de dos cuestionarios que buscaron indagar sobre las condiciones de habitabilidad asociadas con las condiciones físico-materiales de la vivienda, a las problemáticas que enfrentaron los hogares durante el confinamiento

se transitó el encierro en las viviendas, y cómo sus ocupantes hicieron uso de estrategias para poder responder a ello.

En 2020, el total de viviendas particulares habitadas en el Estado de México era de 4 millones 568 mil 635. De éstas, 574 mil 272 (12.5%) correspondía a la Zona Metropolitana de Toluca. Se observó un gran predominio de casas independientes, ya que representan 96.3%, frente a 1.72% que corresponde a departamentos en edificios, y 0.6% a viviendas en vecindades o cuarterías. Prevalece la vivienda propia (76.04%) frente a otros tipos de tenencia como alquilada (10.0%) o prestada (12.4%).

Con relación a las condiciones físico-materiales de las viviendas, en promedio para la ZMT predominan las que tienen terminación de piso de cemento o firme (61.05%). En techos, existe un alto porcentaje de viviendas con losa de concreto o viguetas con bovedilla (en todos los municipios de la ZMT supera el 80%). En muros o paredes, el mayor porcentaje se encuentra construida con tabique, ladrillo o block (95.43% en promedio).

Con relación a la espacialidad y a los cuartos habitables, del total de viviendas particulares habitadas, las que se conforman por un único espacio (o cuarto redondo), y que estarían reflejando una variable de precariedad, representan 3.21% en promedio –algo menor al promedio de la entidad, que

y el vínculo de dichas problemáticas con el espacio más amplio de la ciudad y sus bienes. Los cuestionarios fueron aplicados en dos momentos; el primero durante los meses iniciales de confinamiento y la implementación de la “Jornada Nacional de Sana Distancia” (aplicado del 25 de abril al 31 de mayo de 2020), y el segundo, varios meses después, en el tránsito hacia la “Nueva Normalidad” (aplicado del 17 de marzo al 14 de mayo de 2021). Los resultados del primer cuestionario y el análisis de las distintas situaciones socio urbanas en las ciudades en estudio se recogen en el libro *Habitabilidad, entorno urbano y distanciamiento social. Una investigación en ocho ciudades mexicanas durante COVID-19*, coordinado por Alicia Ziccardi, editado por el IISUNAM, y disponible en <https://www.iis.unam.mx/habitabilidad-entorno-urbano-y-distanciamiento-social-una-investigacion-en-ocho-ciudades-mexicanas-durante-covid-19/>

Para el presente capítulo se emplean los resultados del segundo cuestionario, con los datos para la Zona Metropolitana de Toluca (ZMT).

se ubica en 5%. Con respecto al uso del espacio como dormitorio, en relación con el número de ocupantes por vivienda, se observa que, en promedio, en 48.08% de las viviendas particulares habitadas que tienen un solo dormitorio sus habitantes padecen hacinamiento (más de tres personas por dormitorio), lo que representa 5.75% del total de viviendas de la ZMT.

Observando los datos, y considerando las características de clima y altura de la ciudad, es posible comprender la causa de una materialidad de las viviendas relativamente aceptable, donde prácticamente no existen materiales desechables (como cartón o plástico-nylon, sí el uso de lámina metálica, aunque no de manera extendida). Sin embargo, la precariedad habitacional se observa en la insuficiencia, desconocimiento o mal uso de técnicas constructivas, dados los procesos de producción a través de la autoconstrucción en asentamientos precarios, sin mayor conocimiento ni asesoría, que ocupa un porcentaje relevante del espacio construido en la ciudad, como forma de acceso y producción de la vivienda dominante, que no es ajena a otras ciudades del país.

Con relación a la infraestructura y a dos servicios básicos domiciliarios sumamente importantes para la atención de las recomendaciones en pandemia (“lávate las manos” y “quédate en casa”, como sinónimo de estudia en casa-trabaja en casa-diviértete en casa): el agua entubada alcanza 97.99% de cobertura en promedio en las viviendas de la metrópoli. De ese total, 90% en promedio la recibe a través del servicio público, y el resto a través de la conexión con un pozo particular o comunitario. Asimismo, existen distintos grados de dificultad para su acceso: 76.25% se obtiene dentro de la vivienda en el promedio metropolitano, mientras que 23.74% debe hacerlo fuera de la vivienda, pero en el mismo terreno o predio. Existen municipios donde esta dificultad crece considerablemente. Por lo demás, 1.91% en promedio de las viviendas en la metrópoli obtienen agua por acarreo –representando mayor dificultad e incomodidad– a través de distintos mecanismos, donde predominan: de otra vivienda (25.25%), de una pipa surtidora (45.38%), o de un pozo (20.87%).

La disponibilidad de energía eléctrica representa el servicio domiciliario de mayor cobertura en promedio: 99.6%.

Concentrándonos en la información obtenida del cuestionario aplicado en 2021,⁵ en la ZMT se obtuvieron 285 respuestas, provenientes de hogares en 12 de los 16 municipios metropolitanos, y fue preponderantemente respondido en el municipio de Toluca (55%).

Con relación al perfil socio económico de los hogares a los que arribó el cuestionario, éste arrojó lo siguiente:

- Miembros que trabajan: en el mayor porcentaje de los casos, dos miembros trabajan (48%), seguidos de un miembro (31%), y en tercer lugar tres miembros (12.6%).
- Sector de empleo en el que se desempeñan: los encuestados trabajan en gobierno 33.2%; en el sector educativo (público y privado) 20%; en empresa privada 19.7%; por cuenta propia 16.6%; y en menor medida en una empresa familiar 5% y trabajadores de la salud 2.6%.
- Seguridad social y en el ingreso: el porcentaje de encuestados que cuenta con ingreso fijo y seguridad social es de 15.2%; 17.8% no tienen

⁵ El instrumento se estructuró en cinco secciones: i) datos generales: lugar de residencia, sexo, edad y nivel educativo de los encuestados; ii) características del hogar y la vivienda: aspectos físico-materiales y acceso a servicios básicos de las viviendas, situación económica, educativa y social de los hogares vinculados a algunos efectos de la pandemia; iii) entorno habitacional y urbano: características del entorno cercano a la vivienda relacionadas con la infraestructura de calles y el acceso a los principales equipamientos urbanos; iv) habitabilidad durante la pandemia: esta sección enfatizó en las condiciones de habitabilidad que se han visto exigidas durante la pandemia, como la relación de la vivienda con el entorno para satisfacer necesidades de abasto; la frecuencia con la que los miembros del hogar salen de la vivienda para realizar distintas actividades como trabajar, comprar alimentos, reunirse con amigos y familiares, etc.; la diferencia en utilización de distintos medios de transporte antes y durante la pandemia; actividades que se realizan en el hogar que no se realizaban antes de la pandemia; la gestión de los cuidados en caso de miembros del hogar enfermos con COVID-19 y sobre las dificultades y necesidades de adecuación de la vivienda para realizar nuevas actividades; v) acciones del gobierno: opinión de los encuestados sobre la gestión de la pandemia de los distintos ámbitos de gobierno.

ingreso fijo; los jubilados y pensionados representaron 8%. Por otra parte, 58.9% dijeron contar con ingreso fijo, pero sin seguridad social.

Es importante comentar que, del total de hogares entrevistados, 39.6% padecieron una reducción del ingreso desde que inició la pandemia. La principal causa fue por reducción del salario de alguno de los miembros del hogar (66.4%); otra causa fue la pérdida del empleo de alguno de los miembros (8%); y 23.8% lo adjudicó a ambas causas combinadas.

Con relación a la situación habitacional de los hogares entrevistados, se obtuvo lo siguiente:

- Predominan los que habitan en una casa independiente en colonia (40.7%), seguidos por los que su vivienda se ubica en conjunto habitacional (32.6%); 16.5% vive en una vivienda en colonia popular; 8% en un departamento en edificio, 1% en departamento en unidad habitacional.
- La vivienda que habitan es propia y está pagada en su mayoría (62%), o propia pagándose (14%); las viviendas rentadas representaron 18% de los casos; y las viviendas prestadas 4.5%.

Esta información revela que la muestra aleatoria obtenida, en términos de tipología de vivienda y tenencia, arrojó resultados similares a los del Censo, sin obviar, claro, la diferencia de escalas y alcance entre una y otra fuente de información.

Con relación a los servicios, se observó que la gran mayoría de las viviendas donde residen los encuestados tienen los servicios básicos cubiertos (97.2% agua conectada a la red, 97.9% drenaje y 98.6% electricidad). No obstante, al preguntar sobre la frecuencia en la disponibilidad del servicio, en el agua hubo un 17.2% que comentó contar con ella sólo entre uno y tres días semanales, y 9.8% de cuatro a seis días.

La información precedente permite suponer que los hogares a quienes captó el cuestionario se encuentran en un estrato socioeconómico medio, y

sólo en algunos casos medio bajo. En lo general, sus viviendas cumplen con condiciones materiales aceptables. No obstante, interesa observar que, aún en esas condiciones, el tránsito por el confinamiento y las estrategias para afrontarlo presentaron desafíos y problemas para estos hogares. Por ello, nos centraremos ahora en algunos asuntos fundamentales para atender y resolver en pandemia desde la vivienda, que el cuestionario buscó captar.

EL TRABAJO Y LA EDUCACIÓN A DISTANCIA

Durante la vida en confinamiento, el adecuado desarrollo de actividades laborales y escolares de manera virtual tornó esencial la conexión a través del teléfono móvil –asociando a éste, el uso de datos–, y el servicio domiciliario de Internet. En el cuestionario se preguntó sobre la disponibilidad de ambos, y los resultados indicaron pocas viviendas en donde no se contó con acceso a internet (5.61%), o a un teléfono móvil con internet o datos (12.98%). No obstante, es oportuno precisar dos cuestiones: la primera es que, al coincidir todos los miembros del hogar en la vivienda, resultó muy común la sobrecarga de este servicio –y problemas de conexión asociados– en horas de trabajo y escuela. En tal sentido, 17.5% comentó haber tenido problemas para cumplir con la escuela en casa, 23.2% para cumplir con su trabajo, y 22.1% comentó sobre inconvenientes al compartir dispositivos; el segundo asunto es mirar esto desde el universo más amplio de la metrópoli, y recordar que, según datos recientes, existirían al menos 45% de viviendas sin servicio de internet (INEGI, 2020), lo que permite suponer las difíciles, precarias e inciertas condiciones con las cuales muchos otros hogares debieron asumir sus actividades en modalidad virtual.

LA RELACIÓN CON EL EXTERIOR: EL ESPACIO VERDE Y EL AIRE LIBRE

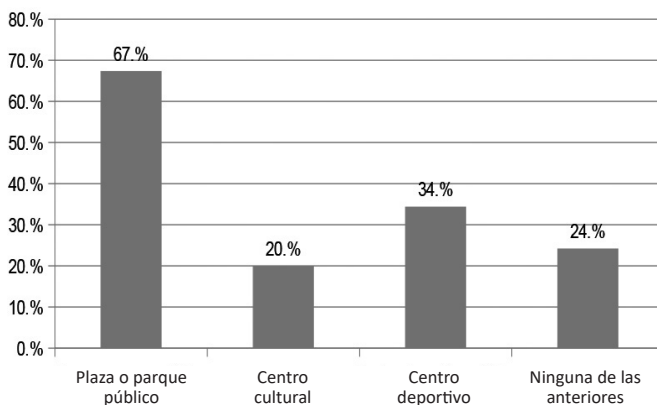
En el encierro, la posibilidad de salir de un espacio y apreciar el aire libre se convirtió en una necesidad apremiante. Al preguntar sobre la disponibilidad de espacio abierto en la vivienda, 74% afirmó contar con patio o jardín privado, 25.9% con un patio común o área verde común, 21.4% con un balcón o terraza, mientras que 13.33% dijo no contar con ninguna de las anteriores opciones.

En tal sentido, también se preguntó sobre la disponibilidad y accesibilidad de un espacio verde cercano a la vivienda (a una distancia de 500 m, o máximo 15 minutos caminando), y se observaron algunos resultados a considerar: menos del 70% (67.3%) cuenta con una plaza o parque público cercano, sólo 34.4% cuenta con un centro deportivo público cercano, y 24 % no cuenta con ningún tipo de equipamiento de esta naturaleza en el entorno de su vivienda (Véase gráfica 1); cinco de cada diez entrevistados dijo haber tenido dificultades para hacer ejercicio, y tres de diez para salir a jugar.

En relación con lo anterior, 18.6 % dijo contar parcialmente con alumbrado público en la calle sobre la que está ubicada su vivienda, y 48.4% con árboles en las banquetas de su entorno inmediato.

Los datos reflejan una coincidencia con lo arriba comentado, Toluca es una ciudad con insuficiente espacio verde público, desde la vegetación y el arbolado urbano, hasta las áreas verdes públicas y su adecuada distribución. Aun cuando existen dos parques metropolitanos de reciente creación (ubicados en los municipios de Toluca y Metepec), las banquetas arboladas y los parques de barrio son los grandes ausentes en la ecuación de la ciudad y el espacio verde. Este es un asunto a revisar sin duda, sobre todo cuando el confinamiento exigió la reducción de la movilidad, y transmitió, como lección en tiempos de pandemia, la necesidad de un uso menos masivo de los espacios públicos, más controlado en su escala y concentración de personas.

GRÁFICA 1
CERCA DE TU VIVIENDA, A UNA DISTANCIA DE 500 METROS
O MÁXIMO A 15 MINUTOS CAMINANDO, HAY...



Fuente: elaboración propia a partir de Cuestionario “Condiciones de habitabilidad en la vivienda durante el año de Covid-19. Zonas Metropolitanas y Ciudades de México”.

LA MOVILIDAD COTIDIANA

Un asunto de interés en las transformaciones cotidianas originadas por la pandemia fue el de la movilidad y el transporte de las personas en la ciudad. En el caso de los entrevistados, el uso de distintos modos de transporte registró un aumento de 6.3% en el uso de vehículo particular, de 8% en otro tipo de vehículos privados de servicio (tipo Uber, Didi o taxis), de 1.7% en el uso de bicicleta y, en cambio, una reducción de 16.5% en el uso del transporte público de autobús o *taxi colectivo*, un medio de transporte muy recurrido en Toluca.

Esto sin duda refleja la elección por un modo de transporte con menores riesgos de contagio; a la vez, representa el crecimiento atomizado de los viajes en la ciudad, lo que implica el aumento de más unidades de menor tamaño en las vialidades. Desde luego, se trató de decisiones más saludables a nivel individual y familiar, pero menos sustentables para la ciudad y su movilidad. Responde

también, y como se ha comentado, a la realidad de un sistema de transporte público obsoleto y precario.

TABLA 1
¿CUÁL ES EL PRINCIPAL MEDIO DE TRANSPORTE QUE UTILIZA
PARA REALIZAR SUS DESPLAZAMIENTOS?

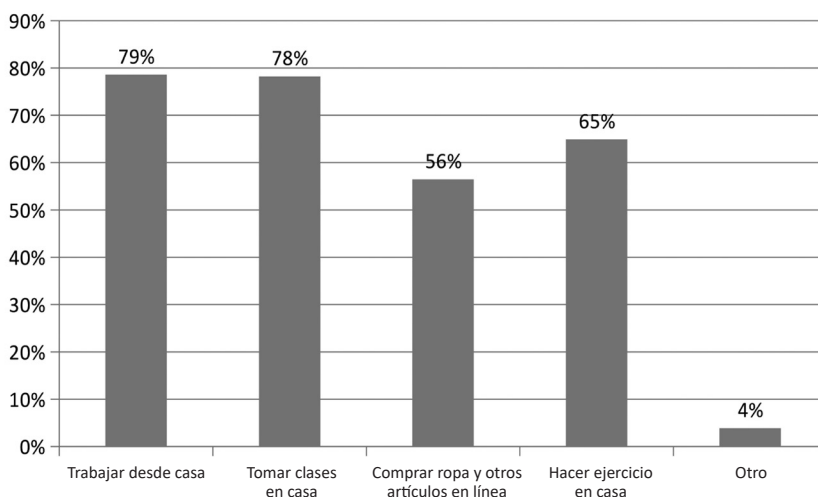
	Frecuencia		Frecuencia relativa	
	Antes de la pandemia	Después de la pandemia	Antes de la pandemia	Después de la pandemia
Vehículo privado	190	208	66.67%	72.98%
Transporte público (autobús, metro, taxi colectivo)	82	35	28.77%	12.28%
Taxi/ Uber/ Diddi	9	32	3.16%	11.23%
Caminando	3	4	1.05%	1.40%
Bicicleta	1	6	0.35%	2.11%
Total	285	285	1	1

Fuente: elaboración propia a partir de Cuestionario "Condiciones de habitabilidad en la vivienda durante el año de Covid-19. Zonas Metropolitanas y Ciudades de México"

ADAPTACIONES A UNA NUEVA NORMALIDAD EN LAS RUTINAS Y LOS ESPACIOS

Ante la pregunta *¿Qué actividades realizan las personas de su hogar en la vivienda ahora, que no realizaban antes de la pandemia?*, los entrevistados señalaron, en buena medida, a las actividades laborales (78.6%) y escolares (78.2%), seguido de hacer ejercicio (64.9%) y la realización de compras en línea (64.9%). En menor medida se mencionaron el trabajo doméstico, la preparación de alimentos, el entretenimiento desde casa (no sólo la televisión, sino también asistir a conciertos y al cine), y realizar videollamadas con amigos o familiares.

GRÁFICA 2
 ¿QUÉ ACTIVIDADES REALIZAN LAS PERSONAS DE SU HOGAR EN LA VIVIENDA AHORA, QUE NO REALIZABAN ANTES DE LA PANDEMIA?



Fuente: elaboración propia a partir de Cuestionario “Condiciones de habitabilidad en la vivienda durante el año de Covid-19. Zonas Metropolitanas y Ciudades de México”

Al concentrar todas las actividades en la vivienda, el confinamiento prolongado fue causante de conflictos en la propia convivencia familiar: 54.4% dijo tener dificultades para convivir con la familia, y 24.4% afirmó que compartir el mismo espacio se transformó en un problema común.

Realizar modificaciones en la vivienda fue una estrategia a la que entonces se acudió con bastante frecuencia; 56.5% de los entrevistados afirmó haber realizado cambios, transformaciones o acomodos en este sentido. Los más recurrentes fueron la habilitación y adecuación de espacios para el trabajo y la escuela (utilizando dormitorios, salas y comedores como oficina o salón de clase), y la compra de muebles específicos para ello (escritorios, sillas y lám-

paras). También se señaló la adquisición adicional de equipos de cómputo, y el mejoramiento del servicio de internet para soportar la sobrecarga, o bien el establecimiento de horarios de uso por integrante del hogar. Todo ello sucedió apelando y acogándose al empleo de los recursos familiares propios, sin la colaboración de los empleadores o centros educativos.

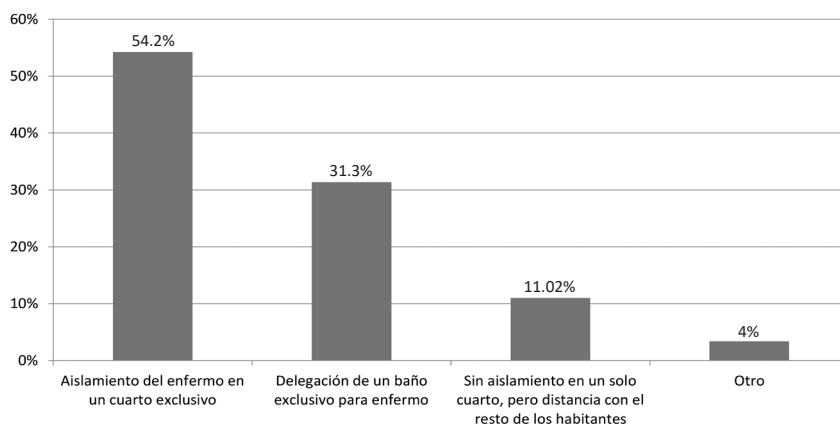
Conviene comentar además que, del total de aquellos que señalaron no haber hecho modificaciones, 12.10% mencionó la falta de espacio, y 11.3% la falta de recursos como principal razón para poder realizarlas.

EL PADECIMIENTO DE LA ENFERMEDAD EN LA VIVIENDA, ESTRATEGIAS PARA AFRONTARLO

El cuestionario fue aplicado a un año de la llegada de la pandemia a la metrópoli, y del establecimiento de medidas. Una pregunta importante fue conocer, en el caso de haber contado con enfermos de COVID-19 en casa, cuáles fueron las estrategias para afrontarlo; tres de cada diez entrevistados afirmó que algún miembro del hogar enfermó, y 5.3% tuvo la sospecha de haber contraído la enfermedad.

De éstos, 82.98% fueron atendidos en la vivienda para su recuperación. Las principales medidas a las cuales recurrieron fueron: aislamiento del enfermo en un cuarto exclusivo (54.2%); delegación de un baño exclusivo para el enfermo (31.3%); sin aislamiento, apelando a sana distancia (11.02%). Otras medidas –las menos– implicaron una mudanza, o bien del enfermo, o del resto de la familia a otra vivienda, mientras pudiera producirse el contagio.

GRÁFICA 3
EN CASO DE HABER CONTRAÍDO LA ENFERMEDAD, ¿A QUÉ MEDIDAS
RECURRIERON EN CASA?



Fuente: elaboración propia a partir de Cuestionario “Condiciones de habitabilidad en la vivienda durante el año de COVID-19. Zonas Metropolitanas y Ciudades de México”

A modo de recapitulación de esta sección, y recordando la pregunta planteada al inicio sobre la necesaria adaptación en dos sentidos (de los hogares a las viviendas, y viceversa), es posible apuntar algunas reflexiones.

Si se observan los pormenores de los desafíos que el confinamiento instauró en la cotidianeidad, al menos en las viviendas y ocupantes que formaron parte de la muestra, éstos pudieron ser afrontados y solventados en lo general con relativa suficiencia; la materialidad y espacialidad de esas viviendas, así como los recursos familiares disponibles, permitieron en cierta medida ajustes y adaptaciones.

Esto no necesariamente exentó a los hogares de sobrellevar el confinamiento con dificultad. La inesperada intensificación del uso de los espacios interiores y de algunos servicios domiciliarios (como el de la conectividad) resultaron un generador de conflictos en el seno de los hogares. También, la precariedad del entorno urbano de estas viviendas quedó expuesto, sobre

todo en lo que refiere a la disponibilidad y calidad del espacio público a escala barrial, así como la estructura y funcionamiento del sistema de movilidad, lo que obliga a volver la mirada hacia las condiciones de habitabilidad urbana de esta metrópoli.

Ahora bien, si esto aconteció en viviendas de materialidad y espacialidad aceptables, no sería arriesgado suponer que en asentamientos de vivienda popular todo lo anterior haya representado mayores problemas y tensiones, tanto por las precarias condiciones materiales, como por el acceso irregular –e insuficiente– a bienes y servicios básicos (los tradicionales y los inminentes), el hacinamiento recurrente, y otras habituales situaciones de privación.⁶

ESTRATEGIAS Y ACCIONES DE LOS GOBIERNOS LOCALES PARA LA GESTIÓN EN PANDEMIA

“Las demandas superan la capacidad de respuesta que tenemos, pero tenemos que seguir trabajando...” (director de Desarrollo Urbano de Lerma, comunicación personal, noviembre de 2021)

La información para este apartado proviene de distintas fuentes documentales,⁷ así como de los resultados de la realización de diez entrevistas a

⁶ ¿Cómo se habrá cumplido la consigna de lavarse las manos frecuentemente, donde el agua no llega, escasea, o no está entubada?; ¿cómo se habrá afrontado el distanciamiento social en familias completas que comparten una recámara para el descanso, o en aquellas viviendas que se han densificado por la ampliación del grupo familiar?; ¿cómo se habrá realizado la desinfección frecuente de superficies en hogares donde se cuenta con un solo baño para una familia numerosa? ¿Qué calidad de convivencia familiar se habrá desenvuelto en espacios donde no hay posibilidad de aislarse para concentrarse en el trabajo o en las tareas escolares?

⁷ Se revisaron las páginas electrónicas de los ayuntamientos correspondientes a las administraciones 2019-2021, así como algunos documentos emanados durante la pandemia. Destaca el de IAPEM, (Instituto de Administración Pública del Estado

funcionarios públicos municipales en cuatro municipios de la zona metropolitana (Toluca, Lerma, Metepec y Almoloya de Juárez), durante el último trimestre de la administración 2019-2021. El objetivo de estas entrevistas fue justamente recoger las experiencias de gestión en tiempos de crisis por pandemia (retos, estrategias, acciones) particularmente en aquellas áreas relacionadas con el desarrollo urbano, la vivienda y la salud de su población, aun con las acotadas facultades con las que cuentan para atender estos temas.

La revisión de toda la información permitió organizar las estrategias y acciones desplegadas por los gobiernos en tres grupos, según la naturaleza de sus fines.

De tal modo, fue posible distinguir i) *estrategias de contención del contagio y dispersión de la enfermedad*, ii) *estrategias para la obtención extraordinaria de recursos locales* y iii) *acciones específicas para adaptar el uso del espacio (público y doméstico) a las nuevas condiciones*; estas últimas resultaron mucho menos recurridas, pero de gran relevancia para este trabajo, que pretende resaltar la importancia de la dimensión espacial de la pandemia en la ciudad.

ESTRATEGIAS DE CONTENCIÓN DEL CONTAGIO Y DISPERSIÓN DE LA ENFERMEDAD

Son aquellas que observaron las disposiciones federales y estatales para la atención de la población, así como de otras medidas más creativas que incluyen algunas *prácticas y acciones improvisadas* (Cruz *et al.*, 2020) por la velocidad de respuesta que esta crisis exigió.

- *Difusión de medidas de prevención del contagio, así como medidas disuasorias de concentración social*: La tendencia de prácticamente todos los gobiernos municipales fue la de estandarizar las medidas de atención, basándose principalmente en el fomento al aislamiento

de México) (2020), *Análisis de acciones COVID-19. Municipios del Estado de México*, Estado de México, Gobierno del Estado de México, pp. 1-136.

social, y haciendo un llamado a la población para tomar precauciones y realizar acciones que tendieran al autocuidado.

Para ello, se recurrió en los primeros meses de 2020 al uso de distintos canales de comunicación local para difundir información sobre el virus y su comportamiento; uno de los más socorridos fue el de *perifoneo*, utilizando a personal y recursos de las direcciones y unidades de Seguridad Pública, Protección Civil o Bomberos, para que recorrieran las distintas áreas de los municipios, y se informara a la población sobre la necesidad de permanecer en su vivienda y atender las indicaciones de las autoridades de salud. Otro fue el de la utilización de las *radios locales*, difundiendo mensajes cortos y contundentes sobre las posibilidades de contagio, y cómo prevenirlas. Para aquellos que supieron cómo aprovechar la virtualidad, se utilizaron las páginas de Facebook de los ayuntamientos para publicar distintos recursos audiovisuales, videos, fotos e infografías sobre el virus, los riesgos de contagio, así como las medidas de prevención. Se destacan aquí algunos casos interesantes: el primero, en Temoaya, municipio con alta presencia de población indígena, donde se realizó una traducción al otomí de las principales medidas, y se difundió a través de redes accesibles para este grupo de población, como el perifoneo y la radio;⁸ el segundo es el de Lerma, quien a través de su Dirección de Salud realizó recorridos en pueblos y colonias para impartir talleres al aire libre sobre el uso adecuado del gel antibacterial y lavado de manos; asimismo, organizó ponencias virtuales dirigidas a servidores públicos de su administración para el conocimiento de las fases del COVID 19,⁹ el tercero es el municipio de Mete-

⁸ <https://www.elsoldetoluca.com.mx/local/difunden-mensajes-en-otomi-para-informar-sobre-covid-19-5066882.html>

⁹ Destacan las acciones en este municipio, donde se creó *ad hoc* un comité de “Seguridad e Higiene” (conformado por el Presidente municipal, y las direcciones de Salud, Protección civil, el Organismo de Agua (OPDAPAS), y el DIF). Para la capacitación y concientización de las medidas sanitarias se generó un interesante esquema de diseminación, que iniciaba con los servidores públicos (se capacitó a 530), y de allí a sus familias, y a la comunidad. También, se reformó y actualizó un programa de atención médica primaria “Tu médico te visita” que ya se venía implementando

pec, que organizó un programa virtual titulado “*Actívate en casa*”, y hasta creó una versión real –caracterización– de la heroína “Susana Distancia”.

- *Suspensiones y restricciones a las aglomeraciones tradicionales periódicas*: principalmente en la primera fase de la pandemia –transcurso del año 2020, enfáticamente durante la *Jornada Nacional de Sana Distancia* y meses posteriores–, se suspendieron eventos masivos, ferias, fiestas patronales, plazas y tianguis dominicales, así como otras actividades de concentración de población que tradicionalmente se llevaban a cabo en los municipios de manera periódica, y que fomentaban tanto la economía como la cultura y la identidad locales (algunos ejemplos fueron, la suspensión de *Expo Feria Almoloya de Juárez 2020*; suspensión de tianguis de Calimaya, tianguis tradicional de los lunes en Metepec, tianguis de los miércoles en cabecera municipal de Ocoyoacac, tianguis de animales del Puente de San Bernabé, y de Cieneguillas, en Almoloya de Juárez; mercado Océlotl en Oztolotepec; reducción de horarios en tianguis municipal de San Antonio la Isla, y suspensión de Tianguis de la Aviación Autopan en Toluca. También para Toluca se suspendió el festival cultural *FESTIVA 2020*). En la opinión de los funcionarios entrevistados, el arraigo de la población a estas actividades ocasionó resistencia en muchos casos (particularmente en aquellas comunidades donde persisten modos de vida rural), y demandó de las autoridades diversas acciones para el convencimiento y la concientización.
- *Desinfección de espacios públicos*: otra de las medidas que pudieron observarse fueron las jornadas de limpieza y lo que se denominó “santización” –desinfección– de calles, espacios públicos, parques, plazas y paraderos de autobuses a través de brigadas especiales. Acompañando

para población con hipertensión y diabetes, y se extendió a la atención para este grupo poblacional, en casos de coronavirus (Director de Salud del municipio de Lerma, comunicación personal, diciembre de 2021).

esto, en algunos municipios se incorporó señalización específica en estos espacios para vigilar el cumplimiento de la sana distancia, mientras que en otros se recurrió a su cierre temporal a través del acordamiento, o “encintado”, para evitar el acceso a la población en ciertas fechas donde el semáforo epidemiológico se encontraba en rojo.

Una medida adicional de contención, no necesariamente referida a la dispersión del virus, pero sí de observancia a los efectos del encierro, fue la *atención oportuna frente a situaciones de violencia doméstica*: en algunos ayuntamientos se habilitó un número telefónico específico (local) para atender denuncias de violencia doméstica durante el confinamiento (fueron, por ejemplo, los casos de Metepec, y Oztolotepec, que promovió la campaña #AislamientoSinViolencia); asociado a esto, otra medida tomada en varios municipios, sobre todo en ciertas delegaciones de Toluca, Lerma y San Mateo Atenco, fue el cierre de negocios con venta de bebidas alcohólicas, o la prohibición de venta de estos productos.

ESTRATEGIAS PARA LA OBTENCIÓN EXTRAORDINARIA DE RECURSOS LOCALES

“La pandemia contrajo mucho las acciones de gobierno y, al igual que en todos los sectores, la economía de las mismas administraciones” (director de Desarrollo Urbano de Lerma, comunicación personal, noviembre de 2021)

Se observaron algunas estrategias y acciones que, a la vez de pretender constituir un alivio para la economía de los hogares toluqueños, fueron promovidas con la intención de obtener recursos monetarios, dada la merma de pagos de los ciudadanos,¹⁰ así como el aumento de restricciones en la llegada

¹⁰ “Ustedes recordarán [que] la pandemia digamos ocurrió en marzo y nosotros, nuestro mejor mes para recaudar es marzo, enero febrero y marzo. Entonces, la gente lo

de recursos federales y estatales.¹¹ Fueron difundidas como *acciones de apoyo*, a través de distintos descuentos, pero revelan también el interés por buscar recuperar, a través del fomento a la cultura de pago, los recursos de la hacienda municipal, que se vieron sumamente disminuidos, sobre todo en los meses de inicio de la contingencia.

Así, en algunos municipios de la ZMT se contó con descuentos extraordinarios en los pagos de los principales impuestos y servicios, como el de predial y el de agua potable. Como ejemplo, en el municipio de Toluca se mantuvieron las tarifas del tabulador de 2019 para el servicio de agua durante 2020 y 2021; asimismo, se condonaron en 90% las multas y recargos.

Otro ejemplo interesante es el del municipio de Lerma, donde a partir de julio y hasta diciembre de 2021 se decidió implementar, desde la Dirección de Desarrollo Urbano, y con aprobación del cabildo local, una campaña de condonación de deudas –o bien reducción a 50%– de multas contraídas en años anteriores, en trámites de licencias de uso de suelo, licencias de construcción,

deja casi siempre hasta el final y es marzo el momento en el que se paga.

Toluca es una ciudad muy pagadora, en donde más o menos 54% de población paga su predial, su agua... y ese 54% se nos cayó un 90%, entonces eso hizo que nos enfrentáramos a una situación complejísima...” (16° Regidor del municipio de Toluca, comunicación personal, noviembre de 2021).

“La pandemia viene a contraer los ingresos municipales. Se caen proyectos, se contrae la recaudación. Yo llego con la visión de evitar la caída de recursos [...], poder crear acciones conjuntas –por ejemplo, con Catastro–, e incrementar la recaudación”. (Director de Desarrollo Urbano de Lerma, comunicación personal, noviembre de 2021)

¹¹ “...vivimos un momento muy difícil también en términos financieros, eh, el Municipio (como todos los municipios del país seguramente), dejaron de recaudar lo que normalmente se recaudaba, porque la gente pues en lo último que seguramente pensaba era en venir a pagar impuestos. Entonces, se dejó de recaudar el dinero, y quiero decirles que también por parte del gobierno federal dejaron de llegar fondos importantísimos que llegaban, como es el fondo de fortalecimiento de la Seguridad Pública Municipal. El primer año [de administración] llegó a la mitad, y el segundo año de plano en plena pandemia ya no llegó nada”. (2° Regidora del municipio de Lerma, comunicación personal, noviembre de 2021).

avisos de terminación de obra, y otros. Estas medidas aplicaron para todos los usos: habitacional, comercial, industrial, considerando la importante mixtura que se encuentra en este municipio.¹² Una situación similar se presentó en la Dirección de Desarrollo Urbano de Metepec, donde se pusieron en marcha programas de regularización en pagos de impuestos, trámites y licencias.¹³ Otra estrategia fue también la de otorgar facilidades en la modalidad de realización de trámites y pagos. La Dirección de Desarrollo Urbano de Metepec, en este sentido, puso en funcionamiento un portal electrónico para la realización de estos trámites y pagos a distancia, cuya realización hasta entonces había sido exclusivamente presencial.¹⁴

Cabe aquí mencionar otra medida interesante que tomaron los ayuntamientos, independiente de su recaudación, y dirigida circunstancialmente a apoyar lo producido en sus municipios; esta fue la del *fomento al consumo local*, a través de campañas y distintas acciones de promoción de productos elaborados y comercializados en su municipio. Por ejemplo, Metepec habilitó una página electrónica –<https://impulsocomercios.metepec.gob.mx>–, donde podían encontrarse productos y servicios en apoyo al comercio local; Tenancingo creó y difundió un directorio de negocios locales; interesa comen-

¹² “Es una campaña de fomento en lo económico [...]...una forma de abatir el rezago. Hay gente que, a pesar de todo, con buen nivel económico, aún no se acerca. Resulta una oferta muy atractiva para las personas. Es la primera vez en DU que se hace una campaña de ese estilo” (Director de Desarrollo Urbano de Lerma, comunicación personal, noviembre de 2021).

¹³ “Todas esas cosas para motivar precisamente que nuestra recaudación no decayera tanto, pero sobre todo brindándole esa parte a los ciudadanos”. (Director de Desarrollo Urbano de Metepec, comunicación personal, diciembre de 2021)

¹⁴ “Hoy tenemos ya vigente un portal electrónico donde puedes hacer ya tus trámites a distancia, y evitar precisamente [...] necesariamente acudir al sitio. Desafortunadamente el tema cultural es algo que ha limitado el que ese portal funcione de una forma más óptima, con el tiempo se irá haciendo. [...] preferimos precisamente, para ir transitando al tema electrónico para evitar, pues el tema de contagios y demás. (Director de Desarrollo Urbano de Metepec, comunicación personal, diciembre de 2021)

tar también lo ocurrido en la localidad de Santa María Jajalpa, municipio de Tenango del Valle, donde la delegación municipal hizo circular en los primeros meses de la contingencia una moneda local –una suerte de vales–, los “Jajalpesos”, que se entregaron a familias de escasos recursos, con la finalidad de intercambiarlos en la plaza de la comunidad por insumos alimentarios de primera necesidad que allí se comercian, y que son cultivados por personas de la misma comunidad.

ACCIONES ESPECÍFICAS PARA ADAPTAR EL USO DEL ESPACIO (PÚBLICO Y DOMÉSTICO) A LAS NUEVAS CONDICIONES

En tres de las cuatro administraciones municipales a las que fue posible acercarse a través de las entrevistas, se detectaron un par de estrategias que conviene mencionar, toda vez que, aun cuando podrían no ser exclusivas de estos municipios, lograron registrarse, y van dirigidas específicamente a atender la relación de la población con el espacio público urbano, y con el espacio doméstico –fuertemente interpelado ante esta situación–, lo cual redundaría en una mejor habitabilidad urbana.

La primera es que, tanto en el ayuntamiento de Toluca como en el de Metepec, se exploró la posibilidad de crear un sistema de *ciclovías emergentes*, como respuesta más saludable ante la posibilidad de contagio que implicaba el uso del transporte público masivo, así como el incremento de los vehículos motorizados privados como única opción para moverse de manera segura en la metrópoli.

En el caso de Toluca, se avanzó en un ejercicio de coordinación impulsado por miembros de la sociedad civil que trabajan temas de movilidad no motorizada, reunidos en la iniciativa “Sí a la ciclovía Toluca”; desde 2020 pusieron en marcha una serie de acciones para expandir el sistema de ciclovías de la ciudad, lo cual derivó en la implementación de una ciclovía en una de las principales avenidas del municipio (Avenida Colón), e implicó un arduo trabajo de negociación entre la autoridad municipal, el gobierno del Estado de

México y los actores de la sociedad civil, a través de mesas de trabajo, jornadas de urbanismo táctico y aforos ciclistas en distintos puntos de la ciudad. En Metepec se intentó un ejercicio similar, aunque su concreción se vio condicionada justamente por una menos estratégica negociación con gobierno del Estado, y con municipios vecinos.¹⁵

La segunda medida de interés para este apartado fue registrada en Almoloya de Juárez. Ante el confinamiento prolongado, se decidió intervenir en la ampliación de viviendas en asentamientos de la periferia del municipio donde se observó un alto grado de hacinamiento de los hogares. Según lo indicado en entrevista, se construyeron 350 cuartos-dormitorio, con financiamiento de recursos del gobierno estatal (FEFOM, Fondo Estatal de Fortalecimiento Municipal); asimismo, se intervino en la extensión de un macrocolector de drenaje, y se renovaron los sistemas de agua corriente en comunidades seleccionadas, acudiendo al uso de financiamiento federal (FISM, Fondo para la Infraestructura Social Municipal, y FORTAMUN, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –ambos pertenecientes a los fondos de aportaciones del Ramo 33–).

Un tema que cabe mencionar como corolario de este registro de estrategias, es la ausencia de relaciones intermunicipales que resultaran en procesos y acciones de coordinación metropolitana para la atención de los distintos asuntos en pandemia, y que se recogió como una opinión común de todos los entrevistados. A través de sus discursos, fue posible evidenciar la inercia del trabajo segmentado, que dio continuidad a lo que ha venido sucediendo históricamente en la metrópoli, y previo a la ocurrencia de esta crisis sanitaria.

¹⁵ “Generamos también algunos proyectos, unas vías... unas ciclovías temporales [...] sí hicimos algunos ejercicios, pero nos vimos limitados por la participación que teníamos que tener, tanto del Gobierno del Estado como de los municipios vecinos, y faltó congruencia para poder detonarlas. Sin embargo, esa ha sido una de las premisas”. (Director de Desarrollo Urbano de Metepec, comunicación personal, diciembre de 2021).

Se observaron, más bien, las mismas actitudes competitivas entre municipios, más que colaborativas,¹⁶ y una cierta condición de subordinación en relación con el gobierno estatal, que generalmente es quien asume, lidera –¿y desalienta? – algunos espacios para la promoción de dicha coordinación.¹⁷ Persiste así una desestimación de la propia autonomía e iniciativa desde los municipios para generar acciones conjuntas.

HACIA CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Ningún espacio debiera escapar a su reconversión y adaptación a la [llamada] Nueva Normalidad; esto sería un modo de extraer una ganancia ante la contingencia, y que repercuta en una mejor calidad de vida (Soria y Dunaevsky (2020: 111).

La cita con la que inicia este apartado conclusivo apunta con precisión la necesidad de una transformación profunda de las condiciones materiales y funcionales en las que se encuentran los espacios habitables en las ciudades. La lección más importante, a la luz de lo que ha tocado sobrellevar, es que el abordaje y atención de la pandemia en los ámbitos locales debió considerar la dimensión espacial del problema, toda vez que afectó a las personas, pero tam-

¹⁶ “No hay coordinación metropolitana, no existe, es inexistente. No hubo [en pandemia] y aparte cada municipio compite por quién es el que define mejor las estrategias, entonces, por ejemplo, Lerma y San Mateo son una competencia permanente, [...] siempre están compitiendo para ver quién hace, quién no hace. Toluca y Metepec siempre muestran competencia [...]. Entonces eso evita que exista una cooperación...” (Director del IMPLAN Toluca, comunicación personal, octubre de 2021)

¹⁷ “... particularmente la Zona Metropolitana del Valle de Toluca no tiene la coordinación que debería de tener, y a mí me parece que eso es propiciado desde el Gobierno del Estado, porque la organización, les podría generar más demandas. Entonces ellos siempre atienden a los alcaldes por separado.... es una cosa compleja...” (16° regidor del municipio de Toluca, comunicación personal, noviembre de 2021).

bién a su relación con los espacios donde éstas habitan, conviven, transitan, se recrean.

En tal sentido, resulta factible pensar que desde ahora las políticas, estrategias y acciones debieran ir encaminadas a la evolución de estos espacios, para hacerlos más habitables y –ciertamente– resilientes.

Si ubicamos esta discusión en la zona metropolitana que ha retratado este capítulo, en primer lugar, está el espacio de la vivienda. Éstas se transformaron en la trinchera de defensa de la salud física, y a la vez en campo de batalla de la salud mental.

Lo acontecido en Toluca, pero que innegablemente se extiende a cada vivienda urbana mexicana, subraya la necesidad de una discusión más que urgente sobre la reconversión de las políticas habitacionales desde el Sistema Nacional de Vivienda, que incorpore y apoye el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad, con acento en la revisión del diseño, las dimensiones mínimas, el requerimiento del espacio exterior no construido, y la conexión con servicios básicos que integre la adición de la conectividad o accesibilidad digital.

Desafortunadamente, no se vislumbra hasta el momento un interés, desde los responsables de la formulación de estas políticas, de acciones tendientes a abordar los numerosos problemas que salieron a la luz con la pandemia, y reposicionaron en la agenda pública a la vivienda urbana y su entorno.

En segundo y obligado lugar, está el espacio urbano. Un efecto fundamental de lo sucedido demanda la acción de los gobiernos locales para el despliegue de acciones que conciban y soporten mejores entornos urbanos, apuntando a mejorar “la calidad de las infraestructuras vitales de la ciudad” (Ezquiaga Domínguez, 2020) asociadas a los espacios residenciales. Particularmente para la ZMT resulta inaplazable la intervención en dos aspectos fundamentales y pendientes que arrastra desde décadas: i) la *suficiencia de* y la *accesibilidad a* los espacios públicos abiertos, verdes, recreativos a escala de barrio, aumentando así la equidad en su uso y aprovechamiento; ii) la movilidad metropolitana, a través de una genuina planeación, actualización y mejoramiento del sistema de transporte público masivo, así como de la promoción

y adecuación infraestructural para otros modos de movilidad –particularmente, aquellos no motorizados.

Un espacio adicional, no material, es el de las decisiones sobre la vivienda y lo urbano en tiempos de crisis. Y es que, para lograr efectividad, es deseable que estos replanteamientos ocurran en el marco de nuevos y más equilibrados acuerdos entre autoridades gubernamentales en sus distintos ámbitos,¹⁸ los diferentes mercados urbanos (inmobiliarios, financieros, de servicios, etc.), y en corresponsabilidad con la ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA

- Aranda Sánchez, J. M. (2005). Terciarización y precarización del trabajo en la Zona Metropolitana de Toluca, 1980-2000. *Papeles de población*, 11(46), 109-137.
- Ávila, A. (23 de marzo de 2019). “Edomex produce 10.1 % de la manufactura del país: Sedeco”. *Milenio*. Disponible en: <https://www.milenio.com/negocios/edomex-produce-10-1-manufactura-sedeco>
- Carrión, F. (2020). El Coronavirus es una enfermedad urbana. En *Cuaderno del Grupo de Trabajo Desigualdades Urbanas*, 1, 23-32, septiembre de 2020. Colección Boletines de Grupos de Trabajo CLACSO. Carrión, F. (11 de marzo de 2022). Los debates profundizados alrededor de la relación ciudad y Covid-19. Conferencia Magistral virtual, 2022. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=JKTMxfB-Wds>

¹⁸ La experiencia vivida en pandemia indica que las acciones homogéneas-estandarizadas en espacios heterogéneos no necesariamente representaron una vía de solución. Por lo tanto, convendría reflexionar si el abordaje de los problemas desde los gobiernos locales debe o no ser promovido –incluso impuesto– desde los ámbitos de gobierno estatal y federal, o bien esgrimirse desde una estrategia inversa, es decir, de apoyo a las iniciativas locales.

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2015). Medición de la pobreza. Anexo estadístico de pobreza a nivel municipal, 2010 y 2015, Estado de México. México: Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2010). Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza. Estado de México 2010-2016. México: Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2017). Evolución de la pobreza a nivel nacional en comunicado oficial Evolución de la pobreza de 2010 a 2015. México: Coneval. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2017).
- Cruz, P., Méndez Bahena, B., Culebro Moreo, J. (2020). Liderazgo y la gestión de crisis en México: un área de prácticas improvisadas en gobiernos sub-nacionales. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 9(18), 32-47.
- El Sol de Toluca* (11 de septiembre de 2018). El Valle de Toluca puede declararse 'enfermo' por la contaminación atmosférica.
- El Sol de Toluca* (24 de noviembre de 2018). Toluca, la novena ciudad más contaminada del país.
- Ezquiaga Domínguez, J. M. (2020). Hay que Defender la Ciudad: De la Dystopía a la Ciudad Abierta. *ACE: Architecture, City and Environment*, Vol. 15(43). DOI: <http://dx.doi.org/10.5821/ace.15.43.9518>
- Fernández, E. (2021). Pandemia, crisis y oportunidades para el hábitat popular. En Barreto, M. A. (Comp.) *II Encuentro Red de Asentamientos Populares -ENRAP: pandemia, crisis y oportunidades para el hábitat popular*. Argentina: Editorial FAU-UNNE (Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional del Nordeste).
- FIDEPAR, página electrónica. https://fidepar.edomex.gob.mx/desarrollos_industriales
- Gaceta Municipal Especial* (2020). Plan de Desarrollo Municipal 2019-2021 (pp. 1-392). Toluca, México: H. Ayuntamiento de Toluca *Gaceta Municipal Especial* (2020). Segundo Informe de estado que guarda la administración pública municipal y de las labores realizadas durante el ejercicio 2020, [en

- línea], Toluca, Estado de México: <https://www2.toluca.gob.mx/media/pdf/secayu/2020/tol-pdf-say-gme-041220.pdf>
- Gaceta Municipal Especial* (2021). Tercer Informe de estado que guarda la administración pública municipal y de las labores realizadas durante el ejercicio 2021, [en línea], Toluca, Estado de Mexico: <https://www2.toluca.gob.mx/wp-content/uploads/2022/01/tol-pdf-08-Gaceta-2-de-diciembre-de-2021.pdf>
- Hernández Bringas, H. (2020). COVID-19 en México: un perfil sociodemográfico. *Notas de Población*, 111, julio-diciembre, 105-132.
- IAPEM (Instituto de Administración Pública del Estado de México) (2020). Análisis de acciones COVID-19. Municipios Estado de México (pp. 1-136). Gobierno del Estado de México. INEGI (2020). Panorama sociodemográfico de México. Censo de Población y Vivienda 2020.
- Iracheta, A. y Pedrotti, C. (2013). Expansión metropolitana y producción habitacional en la zona metropolitana de Toluca. En Medina Ciríaco, S. (Coord.), *Contribuciones al estudio de las ciudades, el Estado de México y el suelo urbano* (pp. 253-305). México: El Colegio Mexiquense, A.C.
- Méndez, R. (2020). *Sitiados por la pandemia. Del colapso a la reconstrucción: apuntes geográficos*. Madrid: Editorial REVIVES.
- Pedrotti, C. (2016). *Calidad residencial y condiciones de producción en la vivienda social promovida por el sector privado. Zona metropolitana de Toluca, 2001-2011*. Ciudad de México: Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
- Pedrotti, C. y Cota, E. C. (2021). Vivienda y ciudad, condiciones para enfrentar la pandemia en la Zona Metropolitana de Toluca. En Ziccardi, A. (Coord.) *Habitabilidad, entorno urbano y distanciamiento social. Una investigación en ocho ciudades mexicanas durante COVID 19*. México: IIS, Coordinación de Humanidades, UNAM.
- Pedrotti, C. y Cota, E. C. (2022). Habitabilidad de la vivienda urbana y COVID 19: Entre lo estructural, lo coyuntural, lo deseable y lo posible. En prensa.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2015). Informe de Desarrollo Urbano Municipal 2010-2015, Transformando México desde lo local. México: PNUD.
- SEGOB -Secretaría de Gobernación, Secretaría General del Consejo Nacional de Población -CONAPO, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano -SEDATU. Sistema Urbano Nacional SUN, 2018.
- Soria, G. y Dunaevsky M. (2020). La nueva normalidad y los espacios interiores. *Revista Arquitectos*, 34, 168, enero-diciembre 2020. UMPLAN Toluca, (2021). Índice de conservación de las áreas verdes en el Municipio de Toluca. Disponible en: <https://www2.toluca.gob.mx/wp-content/uploads/2021/11/tol-pdf-umplan-Indice-de-conservacionVF-rf.pdf>
- Ziccardi, A. (Coord.) (2020). Primer Informe sobre Condiciones de habitabilidad de las viviendas y el entorno urbano ante el aislamiento social impuesto por el COVID 19. México: IIS, Coordinación de Humanidades, UNAM. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=jEGL93LmccA>
- Ziccardi, A. (Coord.) (2021). Habitabilidad, entorno urbano y distanciamiento social. Una investigación en ocho ciudades mexicanas durante COVID 19. México: IIS, Coordinación de Humanidades, UNAM. Disponible en <https://www.iis.unam.mx/habitabilidad-entorno-urbano-y-distanciamiento-social-una-investigacion-en-ocho-ciudades-mexicanas-durante-covid-19/>

Entrevistas

Toluca

Arq. Gabriel Medina, director del IMPLAN Toluca.

Eymar Javier Gutiérrez Ramírez, 16 regidor de Toluca, Comisión de Movilidad y Transporte, Comisión de Espacio Público y Derecho a la Ciudad

Dr. Ramón Gutiérrez Martínez, director de Desarrollo Urbano y Obras Públicas

Lic. Erick Coronel Contreras, director general de Bienestar Social

Lerma

Mtra. Lizet Valle, Segunda regidora, Comisión de Desarrollo Urbano

Dr. Francisco Camilo Pilar, Director de Salud

Arq. Teódulo Arias, Director de Desarrollo Urbano y asuntos metropolitanos

Metepec

Arq. Margarito René Chico Escobar, Director de Desarrollo Urbano
Almoloya de Juárez

Lic. Jesús Hugo Sánchez Ramos, Coordinador de Desarrollo Urbano y Metropolitanos

Espacios públicos en Mérida. El caso de los tianguis en parques recreativos

9

Susana Pérez Medina

Centro de Investigación y de Estudios Avanzados, Mérida

INTRODUCCIÓN

El espacio público tiene un peso significativo en los debates actuales sobre la ciudad debido a su trascendencia social, política, cultural, económica y como elemento clave en las políticas urbanas. La privatización de los espacios públicos asociada a las políticas neoliberales alude a dinámicas tales como: el cambio de actividades como ir de un local a otro, que antes se realizaba en calles al aire libre ahora tienen lugar en espacios cerrados y restringidos a un cierto público; y en algunas zonas residenciales el cierre de calles que antes eran usadas para el libre tránsito, ahora son apropiadas y de uso exclusivo de los residentes. La privatización de los espacios públicos también tiene lugar, sobre todo en aquellos territorios marcados por la pobreza y la desigualdad como es el caso de Latinoamérica, cuando los espacios son ocupados como ámbito de trabajo y autoempleo por parte de sectores populares que quedan excluidos de los circuitos formales de producción y de empleo. Entre estos grupos se encuentran los vendedores de la calle para los cuales el espacio público representa un modo de allegarse de ingresos ante la precarización del empleo y los bajos salarios.

Los parques recreativos considerados espacios de asiento tienen amplias ventajas para los entornos urbanos y para la población: promueven la interacción social; optimizan el funcionamiento de los ecosistemas mediante la

presencia de vegetación, agua y sistemas hídricos; mejoran la salud física y mental de los usuarios mediante actividades al aire libre y los efectos de la contemplación del paisaje. Durante la pandemia de COVID-19 los parques fueron elementos de gran importancia para la implementación de refugios o clínicas provisionales, así como también fueron fundamentales para que los individuos pudieran realizar actividades de socialización y de ejercicio físico manteniendo la distancia social, y de esta manera poder sobrellevar el confinamiento.

Considerando que el espacio público involucra el ámbito físico y material y las prácticas sociales, el objetivo del presente trabajo es analizar el establecimiento de vendedores de la calle, agrupados en forma de tianguis, en 27 parques de la ciudad Mérida y sus efectos en las dinámicas sociales y espaciales, así como la manera como la pandemia impactó el uso y gestión de estos espacios.

La metodología se basó en entrevistas a informantes clave tales como el director de Mercados del Ayuntamiento de Mérida y vendedores de los tianguis, también se realizaron observaciones de campo. Además de información de primera mano, se hizo una recopilación de información bibliográfica, teórica y empírica. El artículo consta de tres apartados, el primero contiene los abordajes teóricos del concepto de espacio público y las características que adquiere en la ciudad neoliberal, también están las funciones que asumieron durante la pandemia. La estructura urbana de Mérida y las características de los espacios públicos y de los vendedores de la calle se encuentran en el segundo apartado. En el tercero se analiza la presencia de tianguis en los espacios públicos de la ciudad a la luz de los referentes teóricos. A modo de conclusión planteamos propuestas asociadas a las problemáticas encontradas.

ESPACIOS PÚBLICOS EN LA CIUDAD NEOLIBERAL

No obstante que el concepto de espacio público es un tema que está en el centro del debate actual de los estudios de la ciudad; no existe una acepción única y dominante. La diversidad de significados y sentidos va desde considerarlo

como meramente físico y material hasta las posturas más filosóficas en las cuales se afirma que en el espacio público se pierde la individualidad y coarta la libertad; pasando por aquella que lo concibe como un espacio jurídicamente público bajo la jurisdicción de un poder público.

Desde la perspectiva sociológica, estudiosos del espacio público (Carrión, 2019; Ramírez, 2021) establecen condiciones que nos llevan a la delimitación del concepto como el espacio físico donde tienen lugar prácticas sociales que dan organización a la vida colectiva, y donde se representa la colectividad mediante la expresión e identificación de la diversidad social.

El análisis de los espacios públicos nos remite a dos escalas, por un lado, al ámbito urbano en el cual se manifiestan las dinámicas más generales de su producción y el marco institucional; y por otro lado, a la esfera de uso cotidiano de los individuos. En ésta tienen lugar las prácticas sociales de los diversos grupos de población, así como las identidades que se generan. Ambas escalas de análisis están atravesadas por relaciones de poder que se disputan las ventajas del uso y apropiación de los espacios públicos.

EL NEOLIBERALISMO Y LOS ESPACIOS PÚBLICOS

En la historia reciente, los espacios públicos y en general la estructura urbana que los contiene se han reconfigurado en las dinámicas de la economía neoliberal, que desde los años 1970 está siendo impulsada desde los países más ricos e instituciones mundiales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. El sistema económico dominante que involucra todos los aspectos de la vida social se introdujo en las ciudades de América Latina, desde los años 1980.

La manera como el libre mercado reconfigura los espacios públicos se asocia a la privatización de los servicios públicos y a la mercantilización de todos los aspectos de la vida (Zárate, 2020); a las inversiones concentradas en las ciudades y particularmente en el sector inmobiliario (De Mattos, 2019); al papel del Estado en sus diferentes instancias de gobierno, que en alineación

a los dictados del mercado han asumido como prioridad la rentabilidad económica; y la producción del espacio urbano se deja a merced de las lógicas de mercado (Ramírez, 2021).

La desregulación, una característica inherente del neoliberalismo, para el caso que nos ocupa tiene la finalidad de facilitar formas de apropiación y uso de suelo urbano y la reestructuración de la planeación urbana. Carrión (2021) afirma que los cambios en la planeación urbana, con respecto a etapas pasadas, son con la finalidad de beneficiar al capital y a desarrolladores inmobiliarios procurando la ampliación de ganancias provenientes de plusvalías del suelo y del trabajo.

En la refuncionalización de la planeación prevalece el urbanismo de los grandes proyectos que se enmarcan en la lógica de la cooperación público-privada que tienen alta visibilidad. Las grandes intervenciones se conciben como elementos constructores de una nueva ciudad, redefinen el imaginario de la población con respecto a la ciudad, emiten una imagen de representatividad inscrita en la modernidad y el progreso (Carrión, 2021). Las inversiones y los proyectos de diferentes magnitudes, no se emplazan de manera homogénea en toda la ciudad, sino que se llevan a cabo en las zonas de más alta plusvalía. De tal manera que en la producción de la ciudad operan varias lógicas mercantiles que generan que las urbes se conviertan en una diversidad de enclaves bien divididos y segregados, que de acuerdo con Ramírez (2021), introducen cambios de usos, en las actividades y en las prácticas sociales y de consumo, reconfigurando lugares y conformando fronteras físicas, sociales y simbólicas.

Entre los efectos del neoliberalismo se encuentra el incremento de la pobreza y la desigualdad (Zárate, 2020; Ziccardi, 2019). El empleo, lejos de representar seguridad e ingresos suficientes, se ha visto afectado por las dinámicas de competitividad empresarial que han llevado a la precarización del empleo mediante contratos de tiempo corto, tiempo parcial, falta de prestaciones laborales y, sobre todo, bajos salarios; que empujan a la población empobrecida al trabajo informal y por cuenta propia. Pobreza que se presentó con mayor crudeza con la crisis sanitaria y sus enormes efectos sociales y económicos (Zárate, 2020). Para los sectores empobrecidos el espacio público

representa una expansión de su vivienda, en cuanto a actividades de ocio y de trabajo.

En las desigualdades territoriales prevalece una polarización entre los enclaves de riqueza y el grave déficit de equipamientos básicos que presentan los barrios populares que amplifican las carencias y los procesos de inequidad (Ziccardi, 2012). En las periferias urbanas, distantes de las centralidades, las carencias de equipamientos, servicios e infraestructuras de movilidad, se agudizan las desigualdades. Ramírez (2021) asienta que los efectos sociales del neoliberalismo se ven reflejados en las geografías de las desigualdades urbanas.

En las ciudades de la región, la confluencia de la ideología de mercado compartida por el Estado en las diferentes instancias, por los inversionistas, los sectores de población que participan mediante el consumo, son parte de la estructura social que detenta el poder hegemónico que determina las formas de uso, funcionamiento y sectores permitidos en los espacios públicos. Poder que de acuerdo con Salcedo (2002) se ejerce mediante prácticas disciplinarias y de vigilancia, así como mediante diferentes mecanismos de control, formales e informales.

Sin embargo, este dominio no es absoluto, sino que siempre hay la posibilidad de ser disputado (Salcedo, 2002), los sectores subalternos en su resistencia resignifican y adaptan las prácticas de control social, o bien, llegan al incumplimiento de las disposiciones establecidas. Cabe mencionar que las prácticas de resistencia no construyen estructuras alternas de poder, sin embargo, poder hegemónico y resistencia van configurando los espacios públicos (Salcedo, 2002). "... La ciudad se fragmenta según los tipos de mercados existentes, pero también bajo una dinámica donde las diversidades pueden resistirse, coexistir, negarse, reconocerse o excluirse." (Carrión, 2021: 18)

USO COTIDIANO DEL ESPACIO PÚBLICO

Las actividades diarias, semanales o con cierta periodicidad, de trabajo, estudio, abasto, diversión, de relaciones afectivas, y de prácticas religiosas; de la vivienda hacia diversos lugares de la ciudad, cercanos o no, definen las cualidades de los espacios públicos. Estos trayectos junto con las características de los espacios privados donde se desarrollan dichas actividades constituyen elementos importantes para entender la naturaleza del espacio público y sus transformaciones. En las ciudades de Latinoamérica donde priva la desigualdad y la segregación, los grupos sociales tienen prácticas cotidianas bien diferenciadas que están en función de los trayectos a los lugares privados a los que acuden a realizar sus actividades.

En el estudio de la metrópoli de la Ciudad de México, Duhau y Giglia (2010) encontraron que, en la experiencia cotidiana de una buena parte de los habitantes, ese conjunto de prácticas heterogéneas en las que se combinan de diferente manera la dimensión privada con la pública mediante el ir y venir, en gran medida a pie, entre locales privados y espacios públicos, está cada vez menos presente. Por el contrario, en los asentamientos populares sí se genera el intercambio entre los espacios jurídicamente públicos y los locales privados.

De este modo imperan dos lógicas paralelas: la privatización y la especialización. La primera alude a la presencia creciente de espacios que supuestamente pueden ser usados por toda la población, pero en realidad imponen límites físicos y simbólicos y están restringidos a un público consumidor de altos y medios ingresos, el mejor ejemplo son los *malls*. Son lugares privatizados también aquellos en los que zonas de vivienda cuyas calles, de supuesto uso generalizado y sin restricción, es para uso exclusivo de los residentes que se encuentran cerrados a todos aquellos que no son vecinos. Asimismo, el espacio público se privatiza cuando es apropiado o controlado por grupos específicos para distintas formas de aprovechamiento privado, ejemplo de esta situación son los vendedores de la calle, los restaurantes que usan aceras y parques para instalar mesas y también tiene lugar la privatización cuando

individuos imponen restricciones al uso y estacionamiento en la calle aledaña a sus viviendas.

La apropiación y control “informal” del espacio público, como los últimos casos mencionados, tienen lugar en la escala micro, en los procedimientos populares minúsculos y cotidianos, es en ésta donde se manipulan los mecanismos de disciplina para adaptarse a ellos y al mismo tiempo evadirlos (Salcedo, 2002).

La especialización, segmentación en términos de Carrión (2019), se refiere a la dinámica en la cual en la medida que los locales privados se van restringiendo a un público particular, en esa medida el espacio público circundante es usado por la población que consume en esos locales. En este sentido, en los estudios realizados por Duhau y Giglia (2010) encontraron que las prácticas de la vida cotidiana de las clases medias y altas que se desplazan en automóvil hacia lugares privados, tienen que ver cada vez menos con los espacios jurídicamente públicos. En tanto que las prácticas cotidianas en los espacios públicos de las clases bajas, están más vinculados a sus capacidades de movilidad y están más ligadas a los espacios jurídicamente públicos.

ESPACIOS PÚBLICOS DURANTE LA COVID-19

La pandemia de Covid-19 trastocó todos los ámbitos de la vida social y atravesó a todos los sectores sociales, aunque no de manera homogénea, las consecuencias fueron, con mucho, más graves y duraderas para la población que vive en condiciones vulnerables. Las medidas de confinamiento y de restricciones fueron generales, sin observar las condiciones de la vivienda relacionadas con la falta de servicios y de hacinamiento en las que vive un amplio sector de la población, para quienes la permanencia en casa representó un riesgo para su salud y para su ingreso.

En el principio de la pandemia, la movilidad, en sus variadas escalas, fue la más afectada. Los espacios públicos vivieron un vaciamiento por la prohibición de su uso, sin considerar que, en áreas marginalizadas caracterizadas por

la sobrepoblación y falta de acceso a servicios, zonas donde priva la economía informal, el espacio público cumple la función de ser lugares de comercio. Cerrar estos espacios de los que dependen los sectores vulnerables para la obtención de ingresos del día a día tuvo efectos desastrosos (ONU-Hábitat, 2021).

Una vez pasado el shock y la sorpresa de las primeras semanas, inician los debates mundiales sobre urbanismo de la salud. Se promovieron movi- lidades alternativas, tal es el caso de la “ciudad de los 15 minutos” que inicia en París y se propagó a todo el mundo, que tiene como objetivo que las distancias a recorrer para realizar todas las actividades de la vida diaria no excedan los 15 minutos. En México se construyeron ciclovías en varias ciudades del país, y se trabajó en la ampliación de vías peatonales. Las nuevas vialidades para movilidad alterna al uso del automóvil es parte de un proyecto implemen- tado en varias ciudades de México por la emergencia sanitaria por COVID-19. El denominado Plan de Movilidad 4S (Saludable, Segura, Sustentable y Soli- daria) fue impulsado por la Secretaría de Desarrollo Territorial y Urbano (SEDATU) con otras instituciones públicas y privadas.

A partir del impacto social y económico de la pandemia, con diferentes temporalidades e intensidades, los espacios públicos están siendo revalorados. Los servicios y equipamientos en los barrios y colonias tomaron una renovada importancia en el conjunto de la vida urbana (ONU-Hábitat, 2021). En el estu- dio de siete países (Dehui *et al.*, 2021) se encontró que los parques recreativos tuvieron una mayor demanda de uso durante la pandemia dado que en ellos se podían realizarse actividades al aire libre que representaban menos riesgos de contagio. Las ventajas de socialización (a distancia), el ejercicio físico, la salud mental y reducción del estrés que estos espacios promueven ayudaron a contrarrestar los impactos negativos y el estrés del confinamiento. La mayor afluencia a los parques recreativos también puede deberse a que el trabajo en casa redujo los tiempos de traslado y dio más tiempo libre, además de que dejaba la libertad de administrar mejor el tiempo. Otro de los resultados es que los países con mayores ingresos per cápita son aquellos que usaron más los parques recreativos en comparación con los países pobres (Dehui *et al.*, 2021). Este hallazgo se asocia al hecho de que en lugares con desigualdades sociales y

territoriales los parques recreativos también disminuyen en las zonas de bajos ingresos, lo cual exacerba los modelos de exclusión (ONU-HÁBITAT, 2021).

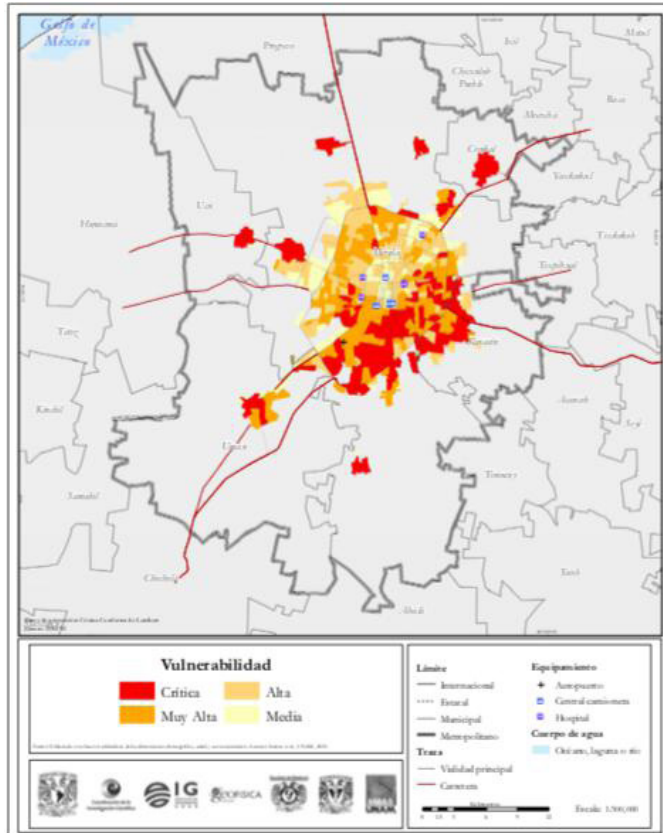
LOS TIANGUIS EN PARQUES RECREATIVOS DE MÉRIDA

La Zona Metropolitana de Mérida (ZMM) que comprende la ciudad central y los municipios de Conkal, Kanasín, Umán y Ucú alberga una población de 1,226,935 habitantes. La centralidad económica y demográfica de la ciudad en el ámbito peninsular sumada a la gran promoción de empresas inmobiliarias y de la administración pública como ciudad segura, con alta oferta cultural, y a 20 minutos de la playa, ha generado que la ciudad esté en la mira de las inversiones inmobiliarias.

Una de las características más relevantes de la ciudad es la segregación socioespacial, división de acuerdo con los niveles de ingreso y a las cualidades espaciales en cuanto a equipamientos, infraestructuras y servicios. La segmentación social y espacial que data de siglos atrás se va reafirmando en cada etapa histórica y proceso productivo (Pérez, 2010). En el cono norte se concentra la población de ingresos medios y altos, se encuentran las inversiones más importantes: complejos habitacionales cerrados, plazas comerciales cada una con mejor diseño y más grande que la anterior, edificios multifuncionales con oficinas, comercios y hoteles, restaurantes y clubes privados. En el noroeste está la población de ingresos medios y en el este y sur, la de más bajos ingresos. Los grandes negocios comerciales y de servicios fuera del cono norte, son escasos, con excepción de algunos hoteles, restaurantes y comercios en el centro histórico. Esta división socioeconómica corresponde con el índice de vulnerabilidad a Covid-19 que además de las cualidades sociales y de ingresos considera la dimensión demográfica y la de salud (figura 1).

Con el crecimiento, expansión y conurbación urbana, las áreas de los municipios que se fueron anexando a la ciudad central siguieron la inercia de las condiciones socioeconómicas, como prolongaciones de la división existente. Con excepción de pequeñas comunidades, hasta hace pocos años

FIGURA 1
 ZONA METROPOLITANA DE MÉRIDA: GRADO DE VULNERABILIDAD A COVID-19.



Fuente: Tomado de Salmerón y Hernández 2020. Incluye las dimensiones demográficas, de salud y socioeconómica.

rurales, que se fueron anexando a la mancha urbana y que hoy representan enclaves de pobreza.

En Yucatán, cuatro de cada diez personas (900,500) viven en la pobreza, y una de cada diez, en pobreza extrema (147,100 yucatecos) (CONEVAL, 2018). Pobreza que se ha agravado en la presente crisis sanitaria por la reducción de la actividad económica y la consecuente pérdida de empleos e ingreso en millones de hogares. La desigualdad es de tal orden que el grupo de mayo-

res ingresos recibió lo mismo que lo que recibieron los siete primeros deciles (INEGI, 2018).

Esta problemática social viene a la par de la precarización del empleo y del aumento del sector informal. Durante el cuarto trimestre de 2019, la tasa de ocupación en el sector informal¹ fue 24.7% de la PEA. Asimismo, en el mismo periodo la tasa crítica laboral² fue de 26% de la PEA (INEGI, 2020). Durante la pandemia estos grupos fueron los más afectados y vulnerables ante la enfermedad de Covid-19 (figura 1).

PARQUES RECREATIVOS

Los parques recreativos de Mérida tienen dimensiones, emplazamientos, instalaciones y mobiliario que se asocia con el proceso histórico de crecimiento de la ciudad. En el primer cuadro y antiguos barrios están los parques creados en la etapa colonial, hoy son plazas y jardines con dimensiones que van de media a dos hectáreas. Durante el siglo pasado se edificaron las primeras colonias en torno al actual centro histórico, las dimensiones de los parques son similares a los anteriores y casi siempre emplazados en el centro de los asentamientos. En el círculo exterior de la ciudad se encuentran aquellos asentamientos que corresponden a la masificación de la vivienda en Mérida, que iniciaron su construcción a partir de los 1980 y que no han parado hasta ahora. En estos fraccionamientos los parques varían desde aquellos diminutos y dispersos que cumplen con las superficies que dicta la norma de donación al Ayuntamiento para el establecimiento de equipamientos, pero con residuos de terreno que no se podían lotificar para vender; hasta aquellos que abarcan una hectárea (o dos y media hectáreas alineadas) que corresponden a fraccionamientos de

¹ Porcentaje de la población ocupada que trabaja para una unidad económica que opera a partir de recursos del hogar pero sin constituirse como empresa.

² La Tasa Crítica Laboral es la suma de desocupados, subocupados, ocupados que laboran menos de 15 horas a la semana, ocupados que buscan trabajo y/o ocupados en condiciones críticas de ocupación.

más de 10 mil viviendas construidas en las tres últimas décadas. El mobiliario que es común a prácticamente todos los parques es el área de juegos infantiles y la cancha de usos múltiples, éstos pueden estar combinados con áreas verdes, andadores o más canchas deportivas (Pérez y Fargher, 2016).

Estudios de parques recreativos en Mérida dan cuenta del déficit del equipamiento en la ciudad de Mérida. Estos espacios son poco accesibles por la distancia a las viviendas, situación que sumada a factores de orden económico y social generan poca afluencia a estos lugares (Pérez y Fargher, 2016). Dada la oferta y condiciones de los parques recreativos, se aprecia que los gobiernos municipales y estatales no han tenido como prioridad la construcción de espacios públicos de recreación. En los últimos años los parques con amplias superficies se han edificado en terrenos que no se pueden vender ni son aptos para construcción.³

LOS TIANGUIS EN LOS PARQUES RECREATIVOS

Se puede afirmar que siempre ha habido comercio en la calle, incluso ésta era la forma de comercio antes de que hubiera edificios propios para la venta de mercancías. Los mercados construidos en México a partir de fines del siglo XIX han tenido la intención de sacar a los vendedores de la calle y dotarlos de un espacio cerrado. En la historia reciente, la presencia de vendedores en la calle ha sido una problemática de prácticamente todas las ciudades medianas y grandes. En México, algunos desalojos de comerciantes de la calle han sido

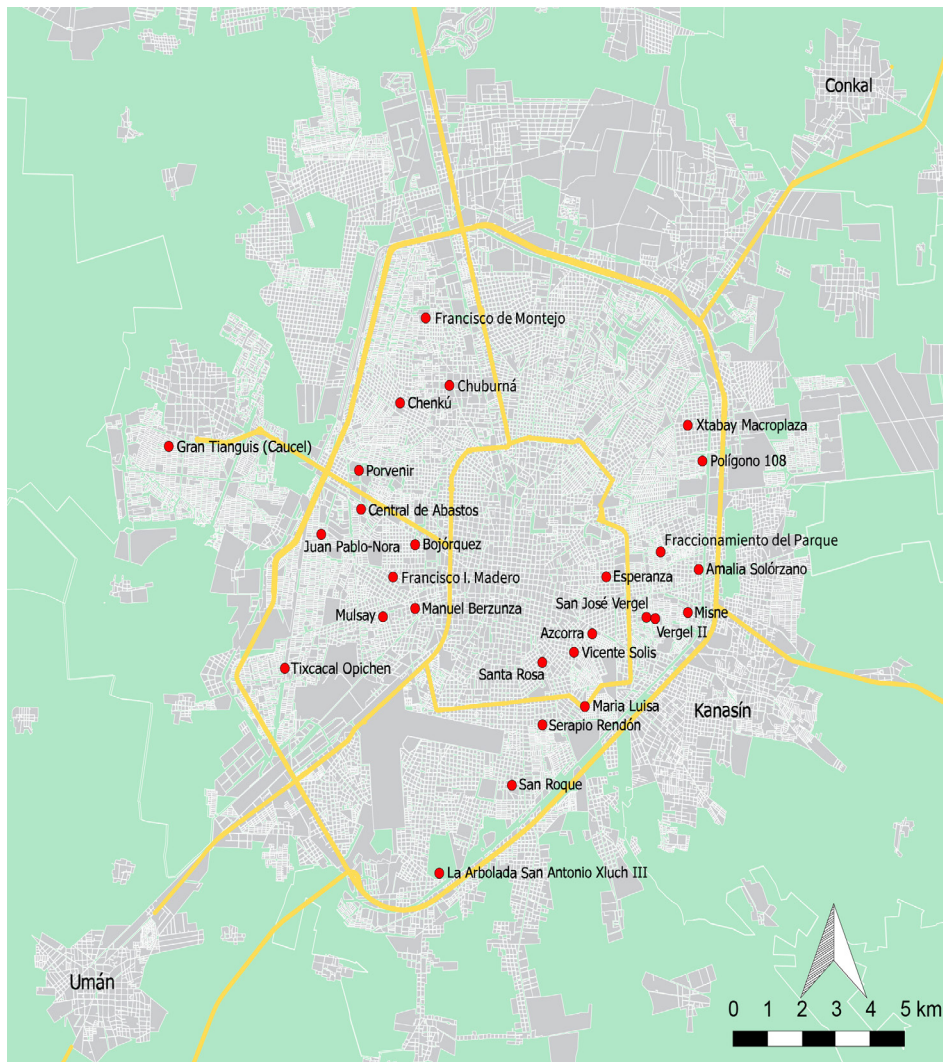
³ A fines del siglo pasado y principios de este siglo el gobierno municipal estableció cuatro parques “ecológicos” que tienen superficies entre 10 y 30 mil metros cuadrados, con pobres instalaciones y mobiliario, éstos fueron ubicados en lugares que antes fueran bancos de materiales que dejaron profundas hondonadas inservibles para la construcción de casas o edificios. De igual modo, los gobiernos estatales 2006-2012 y 2018-2024 erigieron dos parques lineales: el Paseo Verde emplazado en el paso de líneas de alta tensión y ductos de gasolina; y el Paseo Henequenes, en zona alledaña a circulación rápida; en terrenos no aptos para construcción.

muy sonados por la magnitud de los operativos, tal es el caso de la Ciudad de México en el año 2007 y el de Morelia en 2001.

En la década de los 1960, en México, se implementó el programa *Mercado sobre ruedas* en todo el país, con la idea de que los mismos productores vendieran a los consumidores, lo cual tenía el propósito de eliminar intermediarios y que las familias paguen menos por las mercancías. Los productos eran esencialmente comestibles. De esta manera se normalizó la instalación de puestos para ventas de alimentos en las calles de diferentes zonas de las ciudades mexicanas, con una frecuencia de una vez a la semana. El vocablo *tianguis* viene del náhuatl y significa mercado público, posteriormente se ha generalizado el término para grupos de comerciantes que se instalan en las calles.

En Mérida, los vendedores emplazados en el centro histórico siempre han existido, y la actividad es tan antigua como los conflictos que se generan por el uso del espacio público. En las últimas décadas las pugnas entre vendedores de la calle y los comerciantes establecidos y agrupados en la Cámara de Comercio, así como con las autoridades locales, es permanente. Esta contradicción se exacerbó a partir de la revalorización de la zona patrimonial y las inversiones en servicios turísticos acontecidas en el presente siglo. No obstante, la histórica presencia de vendedores en las calles de la zona patrimonial, los tianguis en los parques recreativos en Mérida, es una modalidad reciente, empezaron a establecerse en el gobierno municipal 2012-2015. En la actualidad son 27 parques recreativos que reciben entre 30 y 50 vendedores (figura 2), uno, el de San Roque, acoge a más de mil vendedores. Los artículos que venden abarcan una amplia variedad: comida, ropa, zapatos, juguetes, maquillaje, electrónica, productos de higiene personal, herramientas, etc. Los horarios pueden ser en las mañanas o en las tardes, entre cuatro o cinco horas de venta.

FIGURA 2
DISTRIBUCIÓN DE TIANGUIS EN PARQUES RECREATIVOS DE MÉRIDA.
ELABORÓ: SUSANA PÉREZ MEDINA



Fuente: Entrevista a subdirector de mercados complementada con información de Google.

FIGURA 3
TIANGUIS EN PARQUE DE MACROPLAZA.



FIGURA 4
ARMADO DE PUESTOS EN TIANGUIS DEL PARQUE MARÍA LUISA.



Autora: Fotografía de Susana Pérez Medina. 6 de febrero de 2022.

NORMATIVIDAD DEL COMERCIO DE LA CALLE

Los Reglamentos de Mercados de 2004 y de 2011 cuya última reforma fue en 2017, muestran cambios relativos a los vendedores que operan en la calle. El contenido del Reglamento del 2004 señala la presencia de los vendedores ambulantes (los que tienen permiso del Ayuntamiento) en el centro histórico, delimitando las calles donde se pueden establecer (Artículos 7, 11 y 12). A diferencia de los ambulantes, los *mercados sobre ruedas* si se contemplan fuera del centro, se “desarrollan en suburbios o colonias” (Artículo 34), y están regularizados tal y como se instituyó originalmente en el programa, venta de comestibles, una vez por semana y en las calles de menos tráfico.

El Reglamento 2011, al igual que el anterior, no define *tianguis*, sino sólo *ambulante lícito* y *mercado sobre ruedas*, éste último lo equipara con el *tianguis* y menciona que debe funcionar una vez a la semana y de preferencia sobre vías principales. En el Reglamento ya se contempla el comercio de la calle fuera del centro histórico, incluso uno de los tres objetivos principales es definir zonas y sitios destinados al “ejercicio del ambulante lícito” (aquel que tiene autorización del Ayuntamiento de Mérida). El documento (2011) indica que las zonas de instalación de las diferentes modalidades deberán estar marcadas en el Programa Municipal de Desarrollo Urbano (Artículo 2 numeral XIII, artículos 40 y 60). En este Reglamento no queda claro si los *tianguis* se deben ajustar a lo reglamentado para los *mercados sobre ruedas* o de acuerdo con el *ambulante lícito*.

PRIVATIZACIÓN Y ESPECIALIZACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO DE MÉRIDA

Sectores sociales y usos diferenciados del espacio público

Para entender la naturaleza del espacio público en la ciudad es necesario analizar los usos de los espacios privados y su accesibilidad. Los pobladores de ingresos altos y medios de la zona norte cuyo modo de transporte es exclusiva-

mente el automóvil, no tienen que salir de la zona para realizar las actividades de la vida cotidiana puesto que en ella encuentran prácticamente todos los equipamientos a los que suelen acudir cotidianamente. El espacio público es básicamente para la movilidad de vehículos privados.

La población de ingresos medios y bajos, con muy escasos equipamientos públicos y privados en sus zonas de residencia, tienen como forma de movilidad el transporte público y en menor medida el privado: automóvil, motocicleta y bicicleta. Los que dependen del transporte que en la ciudad tiene una organización totalmente centralizada, con muy pocas interconexiones, se trasladan al centro de la ciudad para abastecerse de bienes y servicios, o bien en negocios emplazados en la ruta del autobús rumbo al centro. Para este sector las calles en torno a su vivienda, así como las del centro, representan los espacios públicos en los que se camina y se interactúa con vecinos y consumidores. La población con automóvil y motocicleta, un vehículo por familia generalmente, se desplaza a diferentes zonas y también hacia el centro de la ciudad, tiene prácticas cotidianas y de uso de espacio, en las que tiene más contacto con el entorno inmediato a la vivienda. Lo cual marca una diferencia con el uso del espacio público que tienen los residentes del norte que poseen varios vehículos por familia y todo trayecto por corto que sea es en automóvil.

Las formas de movilidad de los diferentes grupos sociales y el comercio, son elementos fundamentales en la creación de relaciones sociales en el espacio público. En Mérida los tipos de comercio se asocian a un tipo de movilidad y a su vez a ciertos sectores sociales. Como en el caso del estudio de Duhau y Giglia (2010), en Mérida las prácticas de la vida cotidiana de las clases medias y altas tienen que ver cada vez menos con los espacios jurídicamente públicos, en tanto que las de las clases bajas están ligadas a estos espacios. Son dos lógicas paralelas que rigen el orden urbano: la privatización de los espacios públicos y la especialización de los segmentos a los que va dirigido. La crisis del espacio público hace referencia a esta división social del espacio.

DISTRIBUCIÓN SEGREGADA DE TIANGUIS EN LA CIUDAD

El trabajo informal responde a la pobreza, a la precarización del empleo y a bajos salarios, problemáticas que en México lejos de disminuir, persisten. La instalación de tianguis en los parques recreativos dispersos en la ciudad, cuyo establecimiento es de hace apenas diez años, fue una salida a la presión que ejercen los grupos de vendedores de la calle en la centralidad. Asimismo, se asocia a la expansión urbana.

Los tianguis se distribuyen básicamente en la mitad sur, emplazamiento que manifiesta la profunda segregación de Mérida (Figura 2). La excepción son los tianguis de Francisco de Montejo y Chenkú, fraccionamientos de clases medias densamente poblados, y de Chuburná, asentamiento de sectores populares que originalmente era rural y que quedó rebasado por el crecimiento de la ciudad. La ausencia de vendedores en los parques del costado norte de la ciudad expresa lo que Sequera y Janochka (2012) denominan la estética de las clases dominantes: reordenar y limpiar los espacios de gente poco deseable, en los cuales las actividades y sectores que participan son controlados. Controles y vigilancia policiaca de los espacios públicos de esta parte de la ciudad a la que Salcedo (2002) hace referencia.

En Mérida, la privatización de los espacios públicos se asocia al poder hegemónico alineado a los dictados del neoliberalismo y al libre mercado en el cual participan autoridades públicas, inversionistas y consumidores con alto poder adquisitivo; así como también con los grupos en resistencia representados por los vendedores de los tianguis.

CONFLICTOS EN LOS PARQUES-TIANGUIS

La presencia de tianguis significa para vecinos y para la ciudad una fuente de conflictos y pérdida de espacio público. El horario es de cuatro o cinco horas, por dos días a la semana, sin embargo, éste es el tiempo de venta, armar los puestos toma hasta tres horas e igual tiempo para desarmarlos, que suma un

total de diez u once horas al día, en horario matutino o vespertino. Tiempo con ruido, música con alto volumen, trabajadores, vendedores y consumidores que generan contaminación acústica e impide la libre circulación en el parque. Las áreas verdes y sus beneficios ambientales, sociales y mentales, quedan reducidos a tierra.

Los parques recreativos son hoy en día uno de los pocos espacios de recreación en Mérida que pueden ser visitados a cualquier hora y día de la semana y por todos los ciudadanos. En el orden reglamentario urbano donde se encuentran las normas que suponen la codificación de los usos permitidos y los horarios; o bien, simplemente la eliminación o prohibición de ciertos usos y actividades en determinados lugares (Duhau y Giglia 2010), sean implícita o explícitamente; los parques recreativos no deben contener comercios. La presencia de tianguis en estos espacios representa una subordinación de la vida urbana al uso comercial (Sequera y Janochka, 2012).

La población de escasos recursos, especialmente los jóvenes, usan los parques casi todos los días de la semana principalmente para jugar fútbol en las canchas de usos múltiples, pero también para socializar y recrearse (Pérez y Fargher, 2016). Lo que parecen ser sólo dos días a la semana se convierte en impedimento para visitarlos libremente. La disponibilidad de espacios de ocio es un derecho que está contenido en el apartado 11°. Objetivos de Desarrollo Sostenible, el referente a *Ciudades y comunidades sostenibles* que dice: proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles.

Por otro lado, los vendedores de los tianguis ocupan el espacio público para allegarse de un ingreso o bien para obtener un recurso económico adicional al que reciben como asalariado, debido a la precarización del empleo y los bajos salarios. Para los consumidores, principalmente de las mismas colonias y de colonias vecinas, ante la falta de comercios cercanos a sus viviendas y de servicios recreativos, los tianguis constituyen lugares accesibles y cercanos para adquirir diversos productos y más económicos, así como también sitios para pasear y comer. Sin embargo, estas prerrogativas no pueden ser adquiridas con menoscabo de los ya escasos parques recreativos.

POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES DE TIANGUIS EN PARQUES

Los ayuntamientos son las instancias más cercanas a la ciudadanía y donde se hacen efectivas las acciones y directrices políticas federales y estatales. Como hemos visto, las políticas que rigen nuestro país desde los años 1980 comparten con la iniciativa privada el objetivo de la obtención de plusvalías. Los ayuntamientos de los países de Latinoamérica tienen estructuras administrativas muy similares, las cuales para la dotación de servicios públicos tienen oficinas de proyectos formadas por secretarías y entidades autónomas (empresas) que estimulan la producción empresarial de la ciudad (Carrión, 2021). Oficinas que operan como coordinadora de un complejo institucional público-privado. De esta manera, “Las políticas urbanas se diseñan en marcos institucionales sumamente fragmentados, donde las decisiones tienden a proyectarse del ámbito privado al público” (Carrión, 2021: 16).

En Mérida, las autoridades municipales establecen acuerdos con los vendedores de tianguis, que se encuentran en resistencia por el uso y apropiación del espacio público (Salcedo 2002). Este sector responde a la producción social del hábitat y a la economía popular y solidaria. Políticas públicas que son descritas por Sequera y Janochka como encubridoras de “disciplinarietà, economicismo y por supuesto, grandes dosis de clasismo” (2012: 519).

Para adecuarse a la “informalidad”, el Ayuntamiento de Mérida se base en una normativa confusa e incompleta que además no observa a cabalidad. Reglamenta los tianguis como si fueran *mercados sobre ruedas*, en tal caso, de acuerdo con el planteamiento del programa tendrían que vender principalmente comestibles de la dieta cotidiana y de acuerdo con el Reglamento de Mercados deberían establecerse una vez por semana. Los tianguis sólo venden alimentos preparados y productos no alimenticios, y operan dos o tres días en cada parque. También podrían estar reglamentados bajo la figura de ambulantes lícitos, pero entonces éstos no deberían estar agrupados como lo están los tianguis. En el PMDUM no se encuentran marcadas las zonas donde pueden funcionar como dicta el Reglamento de Mercados.

Los acuerdos con los sectores en resistencia, tales como los vendedores de la calle son analizados por Duhau y Giglia (2010), quienes afirman que a la apropiación y control del espacio público por parte de los sectores populares “... corresponde una gestión gubernamental de los mismos caracterizada por una aplicación deficiente, incierta y contradictoria de las normas y por un muy débil o esporádico ejercicio del control y mantenimiento por parte de las administraciones locales” (2010: 401).

COVID-19 Y LOS ESPACIOS PÚBLICOS

Durante los meses de total confinamiento en Mérida (marzo-junio de 2020) y las disposiciones generalizadas que como mencionamos en el primer apartado, tuvieron efectos profundos y duraderos para amplios sectores en situación vulnerable. Población que vive de su trabajo diario como el caso de los vendedores de los tianguis, vieron suspendidas sus actividades por nueve meses y también sus ingresos, debido a que los productos que comercializan no fueron considerados esenciales. Los tianguis reabrieron en diciembre del 2020 con todas las medidas de higiene dictadas por las autoridades sanitarias para todos los establecimientos cerrados y abiertos.

En Mérida, al igual que en la mayoría de las ciudades, hubo una prohibición generalizada del uso de espacios públicos durante los meses de mayor confinamiento (de marzo a junio), sin embargo, en nuestra ciudad se fue mucho más lejos en esta disposición. Entre marzo de 2020 y octubre de 2021 los ciudadanos que no estuvieran realizando actividades esenciales no podían permanecer afuera de sus casas entre 11:30 de la noche y 5:00 de la mañana, lo que se llamó popularmente “toque de queda”. Las multas por faltar a esta indicación ascendían a seis mil pesos. Un año y ocho meses se ejerció el poder policial para limitar los horarios de uso de la totalidad de espacios públicos en la ciudad.

A diferencia de nuestra ciudad, en otros países como Dinamarca, los parques fueron abiertos para la práctica de ejercicio y socialización al aire

libre (UN-Habitat, 2021). Los parques permiten esta interacción social con sana distancia, que es importante y más durante los meses de crisis sanitaria por COVID-19. La ONU puso de manifiesto que estos lugares abiertos públicos representan los lugares más seguros.

PROPUESTAS

Con los datos y análisis de los resultados, a continuación, de manera breve y sintética hacemos recomendaciones relacionadas con los espacios públicos y particularmente con parques recreativos con el objeto de enfocarnos en la construcción de ciudades más justas y equitativas y donde se hagan realidad los derechos ciudadanos. El derecho a la ciudad y a la habitabilidad será factible si se generan contrapesos al poder hegemónico que promueve la ciudad neoliberal, si se cuestionan y se buscan alternativas a la mercantilización de los servicios, la propiedad privada y la generación de plusvalías. Procesos principales que se vinculan de manera directa con las estructuras sociales y urbanas empobrecidas, desiguales y segregadas.

La condición de los espacios públicos como lugares de intercambio e interacción social, con heterogeneidad social y funcional, donde se promueva la tolerancia y se construya ciudadanía, depende de una serie de condiciones sociales tales como los derechos civiles. Asimismo, para que los individuos puedan tener los beneficios que los parques recreativos brindan como la interacción social, mejora de salud física mediante el ejercicio y la salud mental con la contemplación del paisaje; es preciso hacer efectivos los derechos sociales tales como la disponibilidad de tiempo libre, lo cual requiere cambios sustanciales, como la situación laboral y de ingreso de los trabajadores.

Es preciso hacer énfasis en la movilidad y en la accesibilidad. Es inaplazable una mejora de la movilidad de amplios sectores urbanos que invierten una gran parte del tiempo libre en traslados de sus viviendas hacia diferentes lugares para realizar prácticamente todas las actividades cotidianas. La movilidad es indispensable para cualquier ciudad que pretenda ser equitativa e inclusiva.

Asociada a la anterior, es necesario asegurar accesibilidad a equipamientos y servicios sobre todo para aquellos grupos que se encuentran en posiciones de desventaja por pobreza y discriminación. Es preciso la existencia de una autoridad dispuesta a ceder espacios y dotarlos de mobiliario y que, además, éstos sean relativamente accesibles a todos.

En tiempos de crisis como la que estamos viviendo por la pandemia, las agencias Habitat de las Naciones Unidas y expertos, recomiendan que los espacios públicos sean lugares de refugio, de estaciones de salud, repartición de alimentos y despensas, de comercio solidario y de intercambio de información. Lugares que lejos de prohibirse deben permanecer abiertos al público para contrarrestar los efectos del confinamiento y de la distancia social.

A corto plazo, es necesario establecer lugares especiales para los tianguis para dejar libre de vendedores los parques recreativos. Lejos de la idea de hacer invisibles a los vendedores de la calle, la finalidad es dotarles de un lugar para trabajar, la función que cumplen los mercados que en nuestra ciudad, con pocas excepciones, se dejaron de construir hace más de medio siglo. La instalación de zonas de vendedores distribuidas en la ciudad vendría a subsanar la falta de equipamientos comerciales para consumidores y es una oportunidad de ingresos económicos para vendedores. Además de que lugares abiertos resultan más adecuados para el abasto en épocas de emergencias sanitarias.

Los lugares de venta distribuidos en la ciudad y cercanos a otros equipamientos conforman núcleos de abasto y servicios que, dotados de transporte público adecuado, e infraestructura ciclista y peatonal, vendrían a satisfacer necesidades de la población y procurarían espacios públicos más habitables.

También a corto plazo, es importante el planteamiento de una normatividad clara, precisa y alineada con otros instrumentos, que no se preste a ambigüedades y que sea cabalmente respetada por las autoridades municipales. Lo cual aplica para el Reglamento de Mercados, pero también el replanteamiento de los usos del suelo contenidos en el Programa Municipal de Desarrollo Urbano.

BIBLIOGRAFÍA

- Carrión, F. (2019). El espacio público es una relación no un espacio. En F. Carrión F. y Dammert M. (Eds.) *Derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina* (pp. 191-219). Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA), CLACSO, FLACSO.
- Carrión, F. (2021). Prólogo. ciudad neoliberal. En P. Ramírez (Coord.) *Espacios públicos y ciudadanías en conflicto en la Ciudad de México* (pp. 9-34). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Juan Pablos Editor.
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2018). *Medición de la pobreza*. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>
- De Mattos, Carlos (2019). En una encrucijada frente a los impactos críticos del crecimiento urbano bajo la financiarización. En Carrión F. y Dammert M. (Eds.) *Derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina* (pp. 321-358). Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA), CLACSO, FLACSO.
- Dehui, C., Wanli Wu, J. I., Wang G. (2021). Impacts of COVID-19 pandemic on urban park visitation: a global analysis. National Library of Medicine. <https://doi.org/10.1007/s11676-020-01249-w>
- Duhau, E. y Giglia, Á. (2010). El espacio público en la ciudad de México. De las teorías a las prácticas. En G. Garza, y M. Scheingart (Coords.) *Los grandes problemas de México. II Desarrollo urbano y regional* (pp. 389-448). México: El Colegio de México.
- INEGI (2018). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enigh/nc/2018/doc/enigh2018_ns_presentacion_resultados_yuc.pdf
- INEGI (2020). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Cuarto trimestre de 2019. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enoe/15ymas/doc/resultados_ciudades_enoe_209_trim4.pdf

- Pérez, S. (2010). *Segregación, Recreación y Calidad de Vida en Mérida*. Ciudad de México: Programa de Maestría y Doctorado en Urbanismo de la Facultad de Arquitectura de la UNAM, Programa Universitario de Estudios de la Ciudad UNAM.
- Pérez, S. y Fargher L. (2016). Uso de parques recreativos en Mérida, Yucatán. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 31, 3(93), 775-810.
- Ramírez, P. (2009). *Espacio público y ciudadanía. La ciudad de México desde Coyoacán y su Centro Histórico*. México: IIS, UNAM, Miguel Ángel Porrúa.
- Ramírez, P. (2021). Introducción. En P. Ramírez (Coord.) *Espacios públicos y ciudadanías en conflicto en la Ciudad de México* (pp. 35-60). Ciudad de México: IIS, UNAM, Juan Pablos Editor.
- Salcedo, R. (2002). El espacio público en el debate actual: Una reflexión crítica sobre el urbanismo post-moderno. *Revista eure*, xxviii, 84, 5-19.
- Salmerón, O. y Hernández, M. E. (2020). Vulnerabilidad urbana ante COVID-19 en la Zona Metropolitana de la Ciudad de Mérida, Yucatán. En M. Suárez *et al.* *Atlas de vulnerabilidad urbana ante COVID-19 en las Zonas Metropolitanas de México* (pp. 5-14). Ciudad de México: Instituto de Geografía, UNAM.
- Sequera, J. y Janoschka M. (2012). Ciudadanía y espacio público en la era de la globalización neoliberal, *ARBOR Ciencia, pensamiento y Cultura*, 188(755), 515-527.
- UN-Habitat (United Nations Human Settlements Programme) (2021). *Cities and Pandemics: Towards a More Just, Green and Healthy Future*. UN-Habitat.
- Zárate, L. (2020). Lecciones de pandemia, política progresista: Derecho a la ciudad y nuevo municipalismo en tiempos de COVID-19. *Revista Minim*. <https://minim-municipalism.org/magazine/pandemic-lessons>
- Ziccardi, A. (2012). Espacio público y participación ciudadana. El caso del Programa comunitario de mejoramiento barrial de la ciudad de México. *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. temático, pp. 187-226.
- Ziccardi, A. (2019). Nueva arquitectura espacial, pobreza urbana y desigualdad territorial. *POLIS*, 15(1), pp. 7-31.

V. EFECTOS HUMANOS, ECONÓMICOS
Y TERRITORIALES DE LA PANDEMIA

COVID-19, desastre humanitario y política urbana hacia la nueva normalidad

10

Daniel Rodríguez Velázquez
Escuela Nacional de Trabajo Social, UNAM

INTRODUCCIÓN: RECONCEPTUALIZAR LA CRISIS

Se propone una aproximación epistemológica a la pandemia por COVID-19 como desastre humanitario para tal efecto pensar la problemática en una dimensión holística, implica reconocer el carácter sindémico que trasciende el biologismo como referente científico-ideológico que hace recaer en las víctimas las pérdidas y daños como resultado de responsabilidades individuales y comorbilidades ajenas al contexto sociohistórico. No se trata de una crisis de carácter sanitario en sí misma. La prolongación por más de dos años indica que de la dimensión coyuntural trascendió hacia la configuración de nuevos escenarios con rasgos estructurales, dada la afectación masiva, principalmente por el saldo global de pérdida de vidas humanas y daños secundarios que afectaron la salud de millones de personas, además de diversos cambios que podrían ser de utilidad en futuras sindemias/pandemias, por ejemplo el trabajo y educación a distancia y la imperiosa adopción de medidas preventivas y de mitigación para contener los contagios masificados de virus. Por otra parte, sindemia remite a valorar la persistencia de las desigualdades en América Latina, que es la región más desigual del planeta (CEPAL, 2020; CEPAL, 2021; Cordera y Provencio, 2020) y la violencia en los hogares, como una manifestación extrema de descomposición social y personal. Es un desastre humanitario porque toca todas las dimensiones de la vida.

Entre los componentes de política urbana frente a epidemias destaca el diseño, construcción y operación de equipamiento, infraestructura y servicios sanitarios y de saneamiento para hacer de las ciudades espacios de mayor calidad de vida, sin embargo es condición necesaria pero no suficiente para fortalecer estrategias preventivas vinculadas con el desarrollo integral de la sociedad.

Es preocupante que durante más de dos años el gobierno mexicano no tuviera un soporte teórico adecuado y coherente para interpretar la crisis asociada con COVID-19. En la página especialmente diseñada para documentar y difundir decisiones y acciones en la materia se incluyó el apartado que consignó desde marzo de 2020 (Secretaría de Salud, 2022), un total de 13 documentos —no todos artículos científicos— publicados en enero y febrero, antes de que la Organización Mundial de la Salud (OMS) emitiera la declaratoria de pandemia el 11 de marzo del mismo año. Es preciso advertir que en dicha página oficial no hubo actualización de trabajos de investigación que dieran soporte científico a las decisiones gubernamentales, por ejemplo se omitió incluir artículos relacionados con la transmisión aérea del virus y la pertinencia del uso de cubrebocas o mascarilla, con la importancia de aplicación masiva de pruebas para diagnosticar y dar seguimiento a casos confirmados de contagio incluyendo personas asintomáticas, relaciones entre economía y salud, problemas sociales relacionados con violencia de género y en los hogares, limitaciones para el aprendizaje de los niños con la modalidad televisiva o en internet, importancia de una gestión integral del riesgo de mortalidad, por mencionar una parte de la vasta producción de literatura generada en las comunidades académicas y científicas en México y el mundo.

La pandemia, como es definida técnicamente la expansión de una enfermedad a nivel global por la OMS, declarada el 11 de marzo de 2020 al identificar que la transmisión del virus SARS-CoV-2 causante de la enfermedad COVID-19 se había instalado en prácticamente todos los continentes, develó un desastre humanitario global, que a diferencia otros desastres contemporáneos, mundializó diferencialmente sus efectos y las respuestas de los estados nacionales para paliar la crisis en ciernes desde principios del año 2020, en

un contexto donde confluyen vulnerabilidades diversas, exclusión y desigualdad, constituyendo la normalidad previa a este desastre, no ceñida a condiciones sanitarias y de salud pública. En este sentido, se argumenta que al ser un proceso complejo que vincula aspectos biológicos con las dimensiones social, económica, política, ambiental y territorial, se trata de una *sindemia*, concepto que explica el problema reconociendo la desigualdad global en el ámbito de la salud, con énfasis en la vulnerabilidad social (Singer, Bulled y Ostrach, 2013).

Desde que este proceso complejo mostraba la frágil gobernanza internacional para reducir el riesgo de desastres globalizados, a pesar de acuerdos previos y esfuerzos de articular estrategias conjuntas en materia de mitigación y adaptación ante cambio climático (CC), principal riesgo con potencial para generar daños y pérdidas simultáneamente en el planeta tanto a la sociedad como a la naturaleza (ecosistemas vulnerables) con una dinámica de riesgos múltiples, en cascada, complejos y compuestos, potenciados por factores no climáticos, por ejemplo los cambios de los usos del suelo. Es de tal magnitud la crisis prevista que el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático de Naciones Unidas redefinió la temporalidad del futuro cercano en el plazo 2021-2040, a fin de acotar diversas recomendaciones a atender con carácter de urgente, habida cuenta de la persistencia de condiciones de vulnerabilidad y las limitaciones estructurales para consolidar la adaptación, principalmente en los países en desarrollo (IPCC, 2022).

La dinámica extractivista asociada con el desarrollismo, así como las inercias del antropocentrismo generan condiciones propicias para la expansión de enfermedades zoonóticas o emergentes que se proyectan como epidemias o pandemias, al confluir una dinámica de consumo de animales silvestres, destrucción y ocupación irracional de hábitats y ecosistemas que deben preservarse (Acevedo y Torres, 2021).

Durante varios siglos la humanidad ha padecido epidemias y pandemias con impactos masivos de contagio y muerte, además de influir en decisiones y políticas en el ámbito sanitario y de políticas urbanas. Destacan por su incidencia en las ciudades: la peste bubónica durante la emergencia del capitalismo agrario y comercial en Europa durante el siglo XIV (vgr. urbanización en Italia) y en los siglos XVII y XVIII (mortalidad diferencial en ciudades de Italia,

Francia, Inglaterra y Holanda); cólera en tiempos del surgimiento y consolidación del capitalismo industrial en los siglos XVIII y XIX (Londres y Hamburgo), la Ciudad de México tuvo importancia por ser uno de los ejes de conexión colonial con la metrópoli europea; finalmente tenemos la llamada influenza “española” en tiempos de la denominada Primera Guerra Mundial 1918-1920 (por ejemplo en ciudades de Estados Unidos y de México). En todos los casos, y considerando las características específicas de cada época, las ciudades fueron escenarios de mayor mortalidad y de medidas para contener y erradicar la masificación de enfermedades infecciosas, en contextos cambiantes de desigualdad, por lo que fueron diferenciados los efectos para las élites con riqueza material y las mayorías empobrecidas, las medidas incluyeron higiene y aislamiento para reducir velocidad de transmisión, cuarentenas, creación de instituciones de salubridad y sistemas sanitarios, construcción de infraestructura urbana de saneamiento y aplicación de vacunas (Castañeda, 2020).

Cabe señalar que en el siglo XX y las primeras décadas de este siglo XXI las epidemias por contagios masivos de enfermedades respiratorias son recurrentes. La consolidación del capitalismo transnacionalizado e interconectado en escalas sin precedente es factor que aumenta el riesgo de pandemias en el futuro por la destrucción ambiental y la pérdida de biodiversidad cuya importancia no se limita a definiciones conservacionistas per se, también contribuyen a mitigar la expansión de enfermedades infecciosas; sin embargo será recurrente que epidemias locales se expandan en el planeta adquiriendo rango de pandemia al existir —entre otros— dos factores potenciadores: *a*) la densidad económica y demográfica en las ciudades que constituyen nodos de la globalización en escala mundial o regional, siendo espacios donde hay mayor contagiosidad; y *b*) la rápida movilidad de personas entre países y continentes que contribuye a una mayor velocidad de transmisión de virus, principalmente (Cacho, González y Piñero, 2021).

En razón de lo anterior, no son suficientes previsiones y sistemas de prevención e inmunización, diseñados sin considerar la devastación ecológica planetaria. La evolución de efectos humanos de pandemias asociadas a virus de influenza y afines; la influenza que se prolongó de 1918 a 1920 como la primera pandemia, es reconocida como la de mayor mortalidad a la fecha, con

una cifra que fluctúa entre 40 y 100 millones de fallecimientos (Fernández, 2013: 291), registrándose “tres oleadas”, con dos brotes: a) en Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y España (marzo-mayo de 1918) y b) en los países mencionados y, de manera relevante en las ciudades de Bombay (India); Freetown (Sierra Leona); Quebec (Canadá); Bogotá (Colombia), Buenos Aires (Argentina), Hangkow (hoy Wuhan, China) y (Melbourne (Australia), de junio de 1918 a enero de 1919 (Márquez, 2013: 246); en el caso de México, las ciudades de México, Monterrey y Torreón (Castañeda, 2020: 89).

Al comparar la mortalidad entre el primer conflicto bélico de incidencia mundial y la primera pandemia del siglo xx, se calcula que murieron 10 millones de personas por la guerra mientras que la influenza provocó aproximadamente 50 millones de muertes (Márquez; Molina y Pardo, 2013: 21)

Posteriormente destacan cuatro pandemias: la llamada “gripe asiática”, 1957-1958, con saldo de entre 1 y 1.5 millones de decesos; la gripe Hong Kong, 1968-1969, con un millón de personas fallecidas; SARS (Síndrome Respiratorio Agudo Severo, por sus siglas en español) 2003, con más de 770 mil muertes y la influenza que tuvo origen en México, 2009, con menos de 20 mil personas fallecidas, de las cuales 1,203 correspondieron a nuestro país (Fernández, 2013: 291 y 292), la mayor parte de decesos se concentró en los grupos etáreos de 20 a 49 años (Márquez, 2013: 259), a diferencia de lo registrado en la sindemia/pandemia actual, que causó más fallecimientos en varones mayores de 60 años. En este caso se observaron controversias y discusiones similares con menor duración que las observadas

Al 11 de noviembre de este año COVID-19 acumula aproximadamente 6.6 millones de muertes en el mundo (Worldometer, 2022), constituyendo un proceso sindémico que ha exhibido la crisis sociosanitaria internacional en una escala y profundidad de tal magnitud que sus repercusiones superaron la institucionalidad de salud pública vigente y evidenciaron que las medidas de contención (cuarentenas, “quédate en casa”, distanciamiento físico, lavado de manos, uso de cubrebocas) no fueron suficientes para contener el desastre humanitario en la mayor parte de los países; hubo gobiernos cuya laxitud y falta de compromiso influyeron en la generación de verdaderas catástrofes

sanitarias, destacando los casos de Estados Unidos, Brasil, India, Rusia, México, Reino Unido y Perú.

La estructura urbana metropolitana y la concentración económica, política y demográfica en las grandes ciudades condensan la matriz territorial del capitalismo globalizado y neoliberal, al pasar de la urbanización basada en la industria y la tecnología en las ciudades del capitalismo central a la urbanización terciarizada en el capitalismo periférico. Debemos tomar en cuenta esta diferencia estructural al analizar las tendencias de los últimos años de concentración poblacional en ciudades de América Latina, que en su configuración como ciudades globales con peso regional no tienen la influencia de las metrópolis globalizadoras que rigen los procesos financieros e informacionales mundiales.

La actual pandemia/sindemia con sus proporciones catastróficas en materia de salud, economía, educación, empleo e incluso en aspectos de recreación y cultura, dio paso a una coyuntura convertida en un ciclo de largo plazo, con efectos diversos que trascienden los horizontes temporales acotados en dinámicas institucionales inmediatistas, como ocurre con otros desastres. No estamos ante un desastre “común” en las escalas espacial y temporal, planteamos otra perspectiva epistemológica y ontológica para repensar la realidad del pandesastre, que refiere:

un desastre de orden multiescalar con impacto global en un contexto de sindemia que involucra un estado de disrupción extrema del funcionamiento de la sociedad con consecuencias adversas de índole social, económica, cultural, política e institucional, generado por la concatenación de problemas de salud de la población exacerbados por condiciones de susceptibilidad intrínseca de los individuos, así como de la exposición al contagio individual y colectivo, y las condiciones de vulnerabilidad preexistentes en la sociedad. (Alcántara, 2021: 11)

Las ciudades son los espacios con mayor incidencia pandémica por la enfermedad infecciosa COVID-19. El nuevo coronavirus SARS-CoV-2 tuvo favorables condiciones socioterritoriales para tener un prolongado crecimiento exponencial durante más de dos años (en abril de 2022 se observan

tendencias de disminución a nivel global, pero con persistencia en varios países), sin embargo el pandemiasre humanoario no se explica por la densidad socioterritorial, es pertinente analizar el contexto de vulnerabilidad y riesgo que subyace como complejo de causalidades yuxtapuestas, que rebasan las medidas de bioseguridad puestas en marcha para mitigar los daños, con evidentes limitaciones y desaciertos en el diseño de política pública (Ximénez-Fyvie, 2022).

Desde el principio de la crisis global se generaron debates y reflexiones acerca del futuro postpandemia, con un ánimo voluntarista de acceder a una “nueva normalidad” reforzado en los últimos meses, con los discursos políticos y las propias acciones de la sociedad para transitar a un futuro sin pasado, para recrear la vida cotidiana como si no hubiera pasado lo que ocurrió, esto se inscribe en la contradicción entre memoria y olvido, en una lógica de “recuperar el tiempo perdido”. En el caso mexicano fue evidente el impulso de una racionalidad negacionista desde la cúpula del poder político, complementada con la ansiedad de vastos sectores de la sociedad para no hablar de la muerte masiva, con experiencias inéditas como la de no poder dar sepultura a las personas fallecidas, dado el alto riesgo de contagio implicando en este caso los velorios a puerta cerrada en la etapa del adiós sin duelo.

Más que apelar a la memoria colectiva como sustento de una reivindicación de las historias personales, familiares y comunitarias inspirada en una perspectiva de cambiar la realidad capitalista desde la cual emergió este desastre humanoario, se recurrió a “lugares comunes”: mantener asignaciones millonarias a los megaproyectos insignia, definidos como “esenciales” conforme a la declaratoria de emergencia sanitaria emitida por el gobierno federal en la etapa inicial de la crisis (Consejo de Salubridad General, 2020), además de mantenerse un discurso de confrontación salvacionista frente a conservadores y neoliberales, desconociendo que las políticas desarrollistas de corte capitalista implicaron reducciones presupuestales para enfrentar el desastre. Se justificaron así la inacción selectiva y la política fragmentada frente al desastre, concebido más como un problema coyuntural que no afectaría el logro de los postulados transformadores, que por sí mismos resolverían la crisis sociosanitaria.

Ello explica que por la carencia de una estrategia integral, fundamentada en los derechos humanos, se cifraron esperanzas excesivas en la aprobación y aplicación inicial de vacunas, a personas mayores de 60 años, desde abril de 2021 para contener los daños humanos, sin contener del todo en 2021 la oleada de contagios y fallecimientos asociados con la variante Delta con mayor letalidad que la variante Omicron, emergente en los primeros meses de 2022.

MÉXICO EN EL CONTEXTO MUNDIAL

La irrupción de COVID-19 en México inició con el primer contagio confirmado el 17 de febrero de 2020, la primera persona muerta por esta causa se registró el 19 de marzo siguiente. Desde entonces el ciclo del desastre humanitario ha tenido cuatro “oleadas” o fases discontinuas, caracterizadas por dos procesos diferenciados en cuanto al comportamiento de las oleadas de contagios y de vidas perdidas (WHO, 2022). En cuanto a casos confirmados de contagios: la primera fase, de abril a mediados de octubre de 2020; la segunda, desde noviembre con incremento y posterior tendencia decreciente en el periodo marzo-junio; la tercera, después de junio, cuando emerge una tercera oleada con la expansión de la variante Delta, prolongándose hasta noviembre con reducción de contagios hasta enero de 2022; la cuarta, desde el primer mes de 2022 por la incidencia de la variante Omicron, extendiéndose hasta mediados de marzo; una quinta fase se presentó entre junio y agosto, actualmente existe un descenso relativo.

Respecto a las muertes también se distinguen cuatro oleadas. La primera de abril a la primera semana de octubre de 2020, iniciando una segunda fase de ascenso hasta mediados de marzo de 2021, etapa en la cual inicia un descenso breve, con repunte inicial durante los primeros días de junio extendiéndose la tercera oleada ascendiendo hasta los primeros días de noviembre, con franco descenso interrumpido en la primera quincena de enero de 2022 con la irrupción de la cuarta etapa cuya reducción se observa desde la tercera semana de marzo, en lo que podría constituir la última ola.

En ambos casos debemos tomar en cuenta la gradual reducción de mortalidad con la campaña nacional de vacunación iniciada durante abril de 2021 atendiendo a población mayor de 60 años, recordando también el proceso invisible de contagio masivo que ha dado paso a una parte de la inmunidad colectiva. En todas las etapas es evidente que el ingreso de contagios importados puso en evidencia las tardías reacciones del gobierno mexicano que, a pesar de tener información de la velocidad de transmisión del virus y sus variantes más poderosas, persistía una política de inacción, apostando a la aplicación de vacunas como principal estrategia. El 18 de abril de 2021 se confirmó el primer caso de contagio de SARS-CoV-2 en su variante Delta (detectada en India) en México, posteriormente, el 3 de diciembre se confirmó el primer caso con la Omicron (originada en Sudáfrica) y el 26 de enero de 2022 se registró la primera persona fallecida por esta variante, de alta transmisibilidad pero con menor mortalidad que la antecesora.

Sin considerar el exceso de mortalidad, del 19 de marzo al 31 de diciembre de 2020 se contabilizó oficialmente un total de 125 807 muertes por COVID-19 (Cenapred, 2021: 9), al 30 de diciembre de 2021 se sumaron 173 325 personas fallecidas. Entre enero y el 11 de noviembre de 2022 tenemos un acumulado de 31 298 muertes (Worldometer, 2022). Respecto a Ciudad de México, es pertinente señalar que al 02 de septiembre de 2021 se tenía un total nacional de 261 496 muertes reportadas oficialmente, de las cuales 48 545 corresponden a la capital, representando 18.56 % del total, es una magnitud desproporcionada: conforme a los datos del Censo de 2020 en la Ciudad de México residen 9 209 944 habitantes, 7.31 % de la población nacional.

Durante casi dos años México se ha ubicado entre los países con mayor cantidad de vidas perdidas, ocupando actualmente el quinto lugar, detrás de Estados Unidos, Brasil, India y Rusia, todavía a principios de 2021 ocupó el tercer lugar, siendo superado en ese mes por India y meses después por Rusia.

Al comparar la mortalidad con la población total (muertes por millón de habitantes) nuestro país desciende en el ranking mundial, que ha sido uno de los argumentos del gobierno mexicano para defender su estrategia carente de enfoque de derechos al anteponer una presunta defensa de libertades (movilidad, principalmente), minimizando la magnitud del riesgo socio sanitario con

la intención de naturalizar el problema enarbolando el argumento de la inevitabilidad, desaprovechando el tiempo disponible para instrumentar acciones desde el inicio de la pandemia hasta la irrupción de la variante Ómicron dos años después. Por ejemplo no se reguló el ingreso de personas procedentes de otros países, tampoco se tuvo estrategia para aplicar pruebas masivamente diagnósticas ni dar seguimiento a personas contagiadas y sus contactos, además de negar la importancia de la transmisión aérea con la insistencia presidencial de no usar cubrebocas o mascarilla, a pesar de existir evidencia científica que contradice el discurso político dominante en México (entre otros trabajos destaca el de Zhang et al, 2020, en el cual participó Mario Molina).

De manera sintética se exponen a continuación datos que muestran errores de la intervención del Estado mexicano. Comparado con 49 países con rango de Alto Índice de Desarrollo Humano, (United Nations Development Programme, 2020) al 7 de octubre de 2021 México ocupaba el segundo lugar en letalidad (porcentaje de personas fallecidas respecto al total de contagiadas) la tasa fue de 7.58 %, solamente detrás de Perú (9.15 %), lo anterior pese a ser el séptimo lugar en obesidad, el cuarto en diabetes y ocupar el lugar 39 en hipertensión (Rodríguez, 2021b). Esto significa que esas tres comorbilidades no son factores explicativos con suficiente fuerza para determinar la elevada letalidad mexicana.

Analizando un factor de vulnerabilidad, la prevalencia de diabetes en población de 20 a 79 años (World Bank, 2022), se observa que México tiene 13.07 % de la población con esa comorbilidad y con una tasa de 1,537 muertes/millón de habitantes, comparando con Egipto, que tiene con 17.31 % y 113 muertes/millón y Líbano con 12.71 % y 877 muertes/millón, países que tienen una prevalencia similar.

Tres años y cuatro meses antes de la declaratoria de emergencia sanitaria por COVID-19 el gobierno federal emitió dos declaratorias de emergencia epidemiológica por obesidad y diabetes (Secretaría de Salud, 2016a y 2016b), sin embargo se trató de pronunciamientos sin definición adecuada de política pública y acciones para garantizar el derecho a la salud de las personas que padecen estas epidemias no infecciosas.

La magnitud del desastre humanitario rebasó al Estado, otro ejemplo nos plantea los desafíos epistemológicos y de política pública. Comparando datos de contagios y fallecimientos en dos periodos: del 11 de julio al 10 de octubre de 2020 se registraron oficialmente 5 634 personas contagiadas y 551 personas fallecidas en promedio por día; del 11 de julio al 10 de octubre de 2021, las cifras fueron 12 460 y 517, respectivamente; lo anterior a pesar de que el total de dosis aplicadas, del 24 de diciembre de 2020 al 10 de octubre de 2021 asciende a más de 107 millones (Rodríguez, 2021b). Se ha cuestionado la estrategia de vacunación por carecer de coherencia para atender con la antelación debida a todos los grupos etarios, incluyendo población infantil y prever las vacunas de reforzamiento, por lo que durante 2021 la mortalidad mantuvo tendencia creciente respecto a 2020, cuando no se tenían las dosis necesarias para mitigar el desastre (Ximénez-Fyvie, 2022).

Estos ejemplos muestran que no basta referir comorbilidades como sinónimo de daños a la salud, es importante analizar la gestión gubernamental como factor de riesgo. La complejidad del desastre se explica tanto por la gravedad de la pandemia como por la errática gestión, sin consistencia en los ámbitos de prevención y mitigación, al apostar por la inmunidad de rebaño y la libertad de contagiar y contagiarse como premisa de política pública, lo que explica las contradicciones en aspectos tales como uso de cubrebocas, instrumentar medidas de ventilación en espacios cerrados, apoyo económico a micro y pequeñas empresas, reducción efectiva de movilidad, exclusión de la vacunación a la población infantil por presunta falta de evidencia científica de la pertinencia de esta acción, entre otras.

Acerca del exceso de mortalidad, un indicador que en México ha sido motivo de controversia debido a la opacidad gubernamental, un análisis comparativo con 21 países al 31 de diciembre de 2021 muestra que México es el cuarto país con 798 mil muertes, 380 mil personas fallecidas más que lo reconocido oficialmente en ese momento. En relación a la tasa correspondiente, nuestro país se ubica en cuarto lugar, después de Bolivia, Perú y Rusia. En el rubro de letalidad también se ubica en segundo lugar (ver Cuadro 1). Adicionalmente analizamos el exceso de mortalidad en Ciudad de México, confrontando datos con estados donde se localizan importantes ciudades del planeta,

CUADRO 1
EXCESO DE MORTALIDAD POR COVID-19 (PAÍSES SELECCIONADOS.)

País	Total de muertes reportadas	Tasas de mortalidad (por 100 mil hab.)	Estimación de exceso de muertes	Tasa de exceso de muertes estimado (por 100,000 hab.)	Letalidad
India	489,000	18.3	4,070,000	152.5	1.22
Estados Unidos	824,000	130.6	1,130,000	179.3	1.23
Rusia	651,000	228.1	1,070,000	374.6	2.07
México	418,000	170.2	798,000	325.1	5.65
Brasil	619,000	146	792,000	186.9	2.18
Indonesia	144,000	27.5	736,000	140.7	2.58
Pakistán	28,900	6.6	664,000	152.6	1.99
Perú	203,000	307.2	349,000	528.6	5.97
Sudáfrica	91,100	88.6	302,000	293.2	2.66
Irán	132,000	77.1	274,000	160.5	1.95
Egipto	21,800	10.9	265,000	133.3	4.77
Italia	137,000	120.6	259,000	227.4	1.00
Etiopía	6,940	3.5	208,000	104.6	1.60
Alemania	112,000	66.4	203,000	120.5	0.55
Turquía	82,400	52.9	185,000	118.6	0.66
Colombia	130,000	145.9	179,000	201.2	2.29
Reino Unido	173,000	130.1	169,000	126.8	0.79
España	98,900	114.1	162,000	186.7	0.88
Bolivia	19,700	89.8	161,000	734.9	2.42
Francia	122,000	97.4	155,000	124.2	0.51
Argentina	117,000	137.5	142,000	166.8	1.42
Subtotal	4,620,740		12,273,000		
Global (191 países)	5,940,000	39.2	18,200,000	120.3	1.22

se comprueba que en la capital del país hay mayor mortalidad que en Nueva York, que fue uno de los epicentros globales de la pandemia, brecha que se amplía cuando analizamos el exceso de muertes, como podrá constatarse en el Cuadro 2, Sao Paulo supera a Ciudad de México en números absolutos, pero la capital mexicana tiene las mayores tasas de mortalidad y en el indicador de exceso más que duplica a cualquiera de las otras metrópolis.

La desproporción de muertes por COVID-19 respecto a la población es otro indicador relevante. Al 24 de febrero de 2022 México acumulaba 5.34% del total de personas fallecidas en el mundo, con 1.66% de la población global (Worldometer, 2022). Esta proporción ha sido constante durante más de dos años, con poca variación.

La orfandad por la pérdida de cuidadores (madre, padre, abuelos) coloca a México en la cúspide mundial. Con datos del periodo marzo 1 de 2020-abril

CUADRO 2
EXCESO DE MORTALIDAD POR COVID-19 (ESTADOS SELECCIONADOS)

Estado / ciudad	Total de muertes reportadas	Tasa de mortalidad (por 100 mil hab.)	Estimación de exceso de muertes	Tasa de exceso de muertes estimado (por 100,000 hab.)
São Paulo	155,000	172.8	182,000	202.9
Ciudad de México	61,300	339.9	104,000	576.9
Nueva York	59,400	155.8	78,100	204.8
Delhi	25,100	65.6	61,300	160.2
Madrid	18,500	148.8	27,000	217.8

Nota (cuadros 1 y 2): datos analizados por los autores en el periodo enero 1 de 2020 - diciembre 31 de 2021).

Fuente (cuadros 1 y 2): elaboración propia, con base en: COVID-19 Excess Mortality Collaborators (97 co-auteurs). Estimating excess mortality due to the COVID-19 pandemic: a systematic analysis of COVID-19-related mortality, 2020-21.

The Lancet, Vol. 399, april 16, 2022; pp. 1513-1536. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(21\)02796-3](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(21)02796-3)

Letalidad por países, datos procesados con información de worldometer COVID-19. *Coronavirus Pandemic* (abril 28 de 2022, 16:31 GMT). Disponible en: <https://www.worldometers.info/coronavirus/>

CUADRO 3
ESTIMACIONES DE ORFANDAD ASOCIADA CON COVID-19
POR MUERTE DE CUIDADORES (PAÍSES SELECCIONADOS)

País	Estimación mínima de orfandad	Estimación mínima de orfandad por pérdida del principal cuidador	Estimación mínima de pérdida del primer y/o segundo cuidador
México	131,325	141,132	203,549
India	116,263	119,170	186,972
Brasil	113,150	130,363	189,899
Estados Unidos	104,884	113,708	136,692
Perú	92,702	98,975	136,572
Sudáfrica	82,422	94,625	119,242
Rusia	22,293	29,724	56,514
Turquía	8,100	8,900	14,000
Francia	4,064	4,371	5,542
Italia	3,201	3,568	5,782
España	2,309	2,669	5,979
Alemania	1,590	1,832	2,794

Nota: datos analizados por los autores en el periodo marzo 1 de 2020-abril 30 de 2021.

Fuente: elaboración propia, con datos de Hillis, S. D., H. J. T. Unwin, Y. Chen et al (2021)

Global minimum estimates of children affected by COVID-19-associated orphanhood and deaths of caregivers: a modelling study

The Lancet, Vol. 398, July 31, pp. 391-402. Disponible en: <https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S0140-6736%2821%2901253-8>

30 de 2021, un estudio especializado indica que en México se registra el mayor número de huérfanos por pérdida cuidadores primarios (madre o padre, o ambos), así como de cuidadores secundarios (familiares y otros co-residentes en el mismo hogar; expresa una crisis social frente a la cual no se están planteando soluciones de fondo, ante pérdida de referentes familiares, de educación escolar y el riesgo de trata infantil, entre otros problemas para más de 203 mil niñas y niños (ver Cuadro 3),

DESASTRE HUMANITARIO Y DIMENSIONES TERRITORIALES

Distingos derechos humanos han estado en riesgo, entre otros el derecho a la vida, salud, educación, vivienda, empleo, así como el derecho a la información y a participar. La violación implícita de estos derechos se dio primero con la irrupción prolongada de COVID-19 y después por que se mantienen las condiciones de la “normalidad” de donde emergió este desastre global. Este conjunto de derechos ha sido violentado por la negligencia e incoherente acción institucional. Llama la atención esta situación, pues aunque México fue epicentro de la pandemia por influenza H1N1 en 2009-2010, las lecciones que debieron ser articuladas en el corpus institucional y en diseño de políticas públicas desde enfoque de gobernanza, con sustento en un marco jurídico acorde a preceptos internacionales de derechos humanos y sanitarios (Villarreal, 2019), prevaleció la improvisación conforme a la argumentación política presidencial.

La creación del Sistema Nacional de Protección Civil en México el año de 1986 incorporó una descripción de antecedentes históricos de desastres, considerando las epidemias de la época colonial, que diezmaron a las sociedades originarias. Lo anterior para incorporar, desde la doctrina de seguridad nacional con orientación militar (Presidencia de la República, 2019), cinco tipos de amenazas a la sociedad: geológicas, hidrometeorológicas, químicas, sanitarias y “socioorganizativas”, para configurar el esquema institucional de atención de emergencias. Al promulgarse la primera Ley General de Protección Civil en 2000, se incluyeron también estas cinco amenazas, siguiendo la tradición de clasificar fenómenos peligrosos, potencialmente dañinos, clasificación ratificada en la ley vigente desde 2012, a la cual se agregaron las amenazas astronómicas. Sin embargo esta clasificación de amenazas no considera los componentes de riesgo y vulnerabilidad.

El tratamiento institucional de las epidemias se rige por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al definir los criterios generales en materia de salubridad general, además de instituir las facultades del Congreso de la Unión para legislar en materia de protección civil. En la Ley General de Salud se precisan las atribuciones del Consejo de Salubridad General, que es formalmente la máxima instancia de decisión ante situaciones de riesgos en

materia de salubridad. que considera la emisión de declaratorias de emergencia sanitaria, como ocurrió con la pandemia COVID-19.

El análisis territorial de la vulnerabilidad frente a COVID-19 es un componente central para la comprensión del desastre humanitario asociado a la sindemia/pandemia, Suárez et al. (2021), establecen una metodología para construir el índice de vulnerabilidad ponderando diversos indicadores clasificados en tres dimensiones: demográfica, de salud y socioeconómica, lo que permitió identificar cuatro grados en que se ubica la población, que anotamos en términos porcentuales: medio, con elevados niveles de urbanización y menor marginación (63.20%), alto, en periferias metropolitanas (17.60%), muy alto, en áreas rurales y pequeñas localidades urbanas (11.70%) y crítico, principalmente en zonas rurales (7.50%).

Por otra parte, Suárez et al. (2020) procesan un diseño metodológico para elaborar el índice de vulnerabilidad urbana para 59 zonas metropolitanas, adaptando las tres dimensiones anteriores (demográfica, de salud y socioeconómica) con indicadores referidos a las condiciones específicas de las ciudades.

En nuestro análisis de la incidencia de COVID-19 en las 74 zonas metropolitanas del país (definidas por Sedatu, Conapo e Inegi, 2018: 50-52), encontramos que existe correlación entre la alta vulnerabilidad urbano-metropolitana por la presencia de otros factores, relacionados con la confluencia de dos tipos de crisis. *a) La dinámica socioterritorial.* Expresada en la persistencia de las desigualdades estructurales, concentración económica y demográfica, movilidad, degradación de la calidad de vida, déficit habitacional; alto porcentaje de población inserta en la economía informal y mayor exposición a contagios en espacios cerrados sin ventilación adecuada, así como en los vehículos de transportación masiva (Merino, Valverde y Alicia Ziccardi, 2021; Pradilla y Márquez, 2021; Carrión y Cepeda, 2021; Naciones Unidas, 2020; Hernández, 2020; Ziccardi, 2021). *b) Las políticas gubernamentales.* De particular relevancia es el conjunto de decisiones y omisiones que dieron pie a una situación catastrófica tanto nacional, sobre todo en las ciudades por el manejo de la pandemia como asunto político con una débil fundamentación científica (Ximénez-Fyvie, 2020; Frenk y Gómez, 2020; Sánchez, 2021).

Con base en el procesamiento y sistematización de datos de población por entidad federativa y por zona metropolitana (ZM) con base en el Censo de Población y Vivienda 2020 y proyecciones a 2021, en este segundo rubro a partir del análisis de información desagregada de los municipios integrados en las 74 metrópolis así clasificadas por el gobierno federal en 2015, se procedió al análisis de información estadística de casos diarios de personas contagiadas y fallecidas por municipios al 27 de diciembre de 2021, conjuntando los datos por zona metropolitana para poder analizar comparativamente la dimensión demográfica con los efectos más visibles de la pandemia en México. De esta manera, en el Cuadro 4 puede observarse que las ZM representan cerca de 63% de la población nacional, con más de 80% de contagios confirmados en el país, y 75.4% de las defunciones registradas en México. Es notorio el hecho de que las entidades federativas con menor índice de metropolización están por debajo del promedio nacional de contagios y muertes.

Una conclusión respecto a la situación metropolitana se refiere a que no es suficiente que se tengan estadísticas de equipamiento, infraestructura y personal de salud superiores a ciudades medias y pequeñas y a zonas rurales cuando hay problemas de eficiencia, calidad del servicio y contextos de vulnerabilidad y exposición que superan el enfoque biomédico.

Se considera importante advertir que, cuando menos, tres programas sectoriales publicados por el gobierno federal en plena auge de la crisis multidimensional y que debieron contener objetivos, metas y líneas de acción para procesar la recuperación en un escenario post pandémico, omitieron toda referencia al problema más complejo de las últimas décadas en México. Tales programas son Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024 (Sedatu, 2020); Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024 (SSPC, 2020); en el caso del programa sectorial de Salud 2020-2024 (SS, 2020) se hace mención de las pandemias de manera general, sin integrar la problemática como rubro para instrumentar programas concretos. Es evidente que a pesar de las previsiones de que la pandemia tendría (y tiene) efectos para el resto del sexenio, se mantuvo la visión de evadir la crisis para continuar con una errática estrategia basada en megaproyectos considerados esenciales, además de mantener la orientación de polarizar el ambiente social y político, cuando se requería

CUADRO 4
 CONTAGIOS Y MUERTES POR COVID-19 EN LAS 74 ZONAS METROPOLITANAS
 DE MÉXICO (AL 27 DE DICIEMBRE DE 2021).

Estado	Población estatal	Población metropolitana	% ZM / estatal	Contagios estatales	Contagios ZM	% ZM / estatal	Muertes estatales	Muertes ZM	% ZM / estatal
Aguascalientes	1,434,635	1,143,729	79.72	38,658	33,970	87.87	3,022	2,716	89.87
Baja California	3,634,868	3,634,868	100.00	89,763	89,756	99.99	10,903	10,301	94.48
Baja California Sur	804,708	301,961	37.52	59,251	24,636	41.58	2,417	955	39.51
Campeche	1,000,617	317,424	31.72	24,265	11,323	46.66	2,106	888	42.17
Chiapas	5,730,367	1,284,546	22.42	23,613	14,952	63.32	2,296	1,380	60.10
Chihuahua	3,801,487	2,791,185	73.42	79,151	63,676	80.45	8,650	6,908	79.86
Ciudad de México	9,018,645	9,018,645	100.00	995,257	995,233	100.00	40,313	39,240	97.34
Coahuila	3,218,720	2,532,167	78.67	101,108	78,155	77.30	7,777	6,152	79.11
Colima	785,153	566,099	72.10	33,450	24,582	73.49	2,039	1,384	67.88
Durango	1,868,996	1,230,120	65.82	50,729	40,306	79.45	3,152	2,481	78.71
Guanajuato	6,228,175	3,426,568	55.02	202,145	119,653	59.19	13,372	8,293	62.02
Guerrero	3,657,048	1,256,980	34.37	77,425	44,389	57.33	6,318	3,497	55.35
Hidalgo	3,086,414	1,260,937	40.85	63,070	38,848	61.60	7,902	4,467	56.53
Jalisco	8,409,693	5,730,366	68.14	165,465	129,834	78.47	17,772	13,234	74.47
México	17,427,790	15,347,848	88.07	382,312	360,199	94.22	44,815	41,847	93.38
Michoacán	4,825,401	1,358,929	28.16	73,838	24,064	32.59	8,269	2,913	35.23
Morelos	2,044,058	1,568,321	76.73	51,014	42,074	82.48	4,956	3,728	75.22
Nayarit	1,288,571	682,437	52.96	34,529	25,348	73.41	2,909	1,694	58.23
Nuevo León	5,610,153	5,133,917	91.51	208,910	189,994	90.95	13,715	12,883	93.93

CUADRO 4 (Continúa)

Estado	Población estatal	Población metropolitana	% ZM / estatal	Contagios estatales	Contagios ZM	% ZM / estatal	Muertes estatales	Muertes ZM	% ZM / estatal
Oaxaca	4,143,593	886,477	21.39	83,893	46,412	55.32	5,651	2,408	42.61
Puebla	6,604,451	3,280,849	49.68	126,388	104,182	82.43	15,709	11,237	71.53
Querétaro	2,279,637	1,405,992	61.68	100,007	79,435	79.43	5,661	4,261	75.27
Quintana Roo	1,723,259	1,133,066	65.75	60,492	43,173	71.37	4,100	2,937	71.63
San Luis Potosí	2,866,142	1,373,199	47.91	107,378	70,521	65.68	6,808	4,400	64.63
Sinaloa	3,156,674	1,496,604	47.41	75,465	42,190	55.91	8,962	4,559	50.87
Sonora	3,074,745	1,431,206	46.55	122,477	66,499	54.30	9,066	4,253	46.91
Tabasco	2,572,287	888,867	34.56	144,181	75,756	52.54	5,754	2,596	45.12
Tamaulipas	3,650,602	2,967,887	81.30	104,127	89,782	86.22	7,112	6,098	85.74
Tlaxcala	1,380,011	992,423	71.91	29,623	24,798	83.71	3,000	2,520	84.00
Veracruz	8,539,862	4,229,011	49.52	124,677	93,399	74.91	15,088	10,121	67.08
Yucatán	2,259,098	1,237,697	54.79	75,711	55,841	73.76	5,719	3,775	66.01
Zacatecas	1,666,426	399,055	23.95	42,631	20,387	47.82	3,444	1,161	33.71
Nacional	127,792,286	80,309,380	62.84	3,951,003	1,633,367	80.06	298,777	225,287	75.40

Nota: se reconocen 67 zonas metropolitanas estatales, y siete interestatales: seis se localizan en dos estados y una en tres estados.

Fuente: elaboración propia, con información procesada de dos bases de datos:

1) Población: Inegi (2020). Censo de Población y Vivienda 2020.

Principales resultados por localidad (ITER). Disponible en:

https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Datos_abiertos

2) covid-19: Conacyt (2021).

Confirmados. Casos diarios por estado y municipio

Defunciones. Casos diarios por estado y municipio.

Disponible en: <https://datos.covid-19.conacyt.mx/#DownZCSV>

convocar a la unidad para enfrentar la pandemia como crisis que tiene efectos encadenados en todos los ámbitos de la vida nacional.

El caso de Ciudad de México complementa lo anterior, como constatamos en lo relacionado con documentos programáticos de ordenamiento territorial y de protección civil, elaborados después del inicio del desastre humanitario.

El ordenamiento territorial está normado por la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en la cual destacan tres “instrumentos de planeación” vinculados con la política urbana que privilegia : 1) polígonos de actuación, para ejecutar proyectos mediante la relotificación (art. 76); 2) sistemas de actuación, donde el gobierno es facilitador de “proyectos estratégicos urbanos” (art. 77), promoviendo sistemas de actuación “social, privada o de cooperación” (art.78); y 3) *transferencia de potencialidades*, con la finalidad de obtener “el máximo aprovechamiento de los bienes y servicios que ofrece la Ciudad, para generar recursos destinados al mejoramiento, rescate y protección” de patrimonio cultural en el Centro Histórico y en suelo de conservación; por ello queda establecido que en suelo urbano se transfieran “los derechos excedentes en intensidad de construcción permisible, no edificados (art. 82), en consecuencia los adquirientes de las potencialidades autorizadas, “podrán incrementar la intensidad de construcción de sus predios o inmuebles, en función de los derechos obtenidos por la transferencia.” (art. 85), en clara alusión a la redensificación, como mecanismo para aumentar las ganancias del capital financiero-inmobiliario.

En un documento programático concebido para 2020-2035, no publicado oficialmente y sin valor jurídico ni metodología prospectiva para exponer formas de organización institucional, políticas, acciones y escenarios hacia el año 2035. Sus contenidos son coherentes con una visión capitalista-inmobiliaria de ciudad, por ejemplo afirma que 49 programas parciales de desarrollo urbano definen líneas de acción “con independencia total de la política territorial general”, así mismo refiere los sistemas de actuación por cooperación alteraron los usos del suelo establecidos en los programas delegacionales vigentes, dadas las inercias del mercado (Instituto de Planeación, 2021: 86). En otras palabras, la aseveración siguiente es clara: “el

marco de planeación comenzó a generar complejidad e incluso confusión ante la cantidad de normas de ordenación urbanas y ambientales que se sobreponen, y que dan pie a la discrecionalidad,” teniendo diversas consecuencias, destacando la expansión urbana sobre el suelo de conservación y el encarecimiento de la oferta de suelo para vivienda en la zona central (pp. 88, 93 y 95). También se afirma que el carácter desigual de la ciudad, se debe a la “falta de regulación del mercado inmobiliario”, en el contexto de aplicación de “políticas neoliberales de expansión metropolitana” desde una concepción empresarial de ciudad, favoreciendo inversiones rentables en zonas atractivas desde “acuerdos entre actores políticos y privados”, propiciando la inequitativa distribución de los bienes públicos (p. 102).

En este marco el gobierno capitalino incluye en esta propuesta de largo plazo (2020-2035) la crisis urbana por COVID-19 de este modo: 1) señala que “muchos” pequeños comercios se vieron forzados a cerrar definitivamente al no poder pagar las rentas, proponiendo que cuando menos dos locatarios compartan inmuebles, renta y horarios, sin reconocer la carencia de una política de apoyo económico y medidas de compensación a los propietarios ante la drástica disminución de actividades comerciales en los dos primeros años de confinamiento; 2) al describir una “línea estratégica” sobre localización de polos de desarrollo afirma que “los subsectores de comercio y servicios” deberían tener un papel fundamental para reactivar la economía “después de la pandemia” (Instituto de Planeación, 2021; 137 y 317); 3) en la tradición del Estado mexicano de remitir a factores ajenos a la dinámica sociopolítica y ambiental hegemónicas, se expone la siguiente afirmación: “La reciente pandemia derivada del COVID-19 es un claro ejemplo de los eventos sorpresa extremos que la Ciudad y la población pueden enfrentar” (Instituto de Planeación, 2021: 188), afirmación que justifica la inacción y las decisiones gubernamentales ante una crisis global y nacional previsible.

Un proceso similar al anterior se constata en el ámbito de protección civil, que con la promulgación de la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección civil en 2019 hay mandato expreso al gobierno capitalino para la elaboración del Programa General correspondiente (arts. 2, 14, 23 y 47), que es definido como el instrumento rector (art. 48), cuyos preceptos, contenidos y

acciones son establecidos en los artículos 49 y 50. Cabe mencionar que la fracción xxvi del artículo 2 menciona los “fenómenos perturbadores”, incluyendo el denominado “sanitario-ecológico”, donde se ubican las epidemias.

A pesar de la anterior fundamentación legal, en 2021 es presentado el documento preliminar de un programa equivalente para el periodo 2020-2024, definiendo cuatro ejes de política (Secretaría de Gestión Integral de Riesgos, 2021a), sin hacer mención de la Ley local ya referida. En el diagnóstico de peligros no hay referencia a epidemias y contaminación ambiental (op. cit, pp. 15-16). En la descripción sobre COVID-19, no se presentan estadísticas sobre muertes, contagios y datos afines; al argumentarse la importancia de diseñar “mecanismos de gobernanza del desastre” la idea “es que la Ciudad esté mejor preparada se ha contribuido a la generación de planes específicos que permitan la distribución de capacidades considerando los niveles de gobierno, alcance y limitaciones a nivel territorial. Tal es el caso del Plan de Emergencia Sísmica y su símil adaptado al COVID-19” (op. cit, p. 45). Lo anterior se vincula con el objetivo orientado a evitar riesgos nuevos y “reducir los existentes”. Sin embargo este documento no tiene carácter legal conforme a lo mandado en la ley referida.

Las evidencias de daños y pérdidas humanas y socioeconómicas en el país y en las metrópolis pone en evidencia que el desastre humanitario tuvo un tratamiento político inmediatista más que como un problema que debió enfrentarse con respeto a la dignidad humana y enfoque de derechos, y que a pesar de existir conocimiento relacionado con los procesos urbanos hegemónicos como precursores y amplificadores de riesgo y desastre sociosanitario, predomina una estrategia territorial que no contribuye a reducir la vulnerabilidad a futuras epidemias, de manera similar a lo observado en los casos de amenazas sísmica y ciclónica.

DEBATIR LAS POLÍTICAS URBANAS Y LAS PERSPECTIVAS DE SOLUCIÓN

No basta plantear y reiterar el problema de las desigualdades previas y persistentes, profundizadas con la pandemia, importante: exclusión, discriminación,

dominación y tendencias autoritarias en todos los continentes, con matices diversos. La aspiración de civilizar las ciudades y las naciones es invisibilizada en regímenes autoritarios y centralistas, que pretenden controlar la vida social y favorecer a poderosas corporaciones del complejo financiero-inmobiliario-constructor. El contexto reciente de las políticas urbanas en el país y la ciudad capital.

Algunos rasgos de especial relevancia para analizar el desastre por COVID-19 tienen conexión con los procesos socioterritoriales. El periodo 2000-2015 representa una etapa histórica de continuo redespiegue capitalista en el Distrito Federal, hoy Ciudad de México (Delgado, 2016).

Las decisiones de política inspiradas en un modelo expansionista hacia las periferias metropolitanas incluyendo áreas rurales y productivas sometidas a presiones para consolidar una matriz territorial depredadora, que al combinarse con la revalorización y redensificación de las áreas centrales imponen una dinámica de gentrificación dual en las ciudades latinoamericanas (Delgado, 2016), a partir de la desregulación de la normatividad urbana, con la consecuente pauperización y degradación de la calidad de vida, incluyendo la salud pública al incrementarse la vulnerabilidad tanto en áreas habitacionales como en los sistemas de transporte masivo, en un contexto de empleo denominado informal por carecer de soportes en sistemas de seguridad social. Recordemos que la mayor parte de personas fallecidas y con secuelas de mayor gravedad por COVID-19 forman parte de este vasto sector de la sociedad, excluido socialmente y segregado territorialmente.

En la historia reciente se consolidó en diversas ciudades de América Latina una política de suelo urbano y vivienda modificada en la transición de un Estado desarrollista al Estado facilitador de la economía de libre mercado, en materia habitacional es conocido como “modelo chileno de producción de vivienda” (Salinas y Pardo, 2018: 114). Esta transición involucra el cambio de la política agraria, enfocada a garantizar reservas territoriales urbanas sin garantizar calidad de vida, no a consolidar a la sociedad agraria-rural, vinculado con el desmantelamiento institucional del Estado, fortaleciendo la gestión neoliberal del territorio y de políticas públicas vinculadas con derechos y necesidades sociales, tales como salud, vivienda, educación, alimentación,

cultura y empleo, incluyendo la desarticulación de las modalidades de organización colectiva dada la filosofía individualista del “neoliberalismo realmente existente” (Theodore, Peck, y Brenner, 2009; referidos por Salinas y Pardo, op. cit).

Prevalcen los intereses y decisiones de “los actores económicos dominantes”, quienes tienen el lugar protagónico en los procesos de urbanización, por lo tanto la tierra urbana o susceptible de urbanizar y su incorporación al libre mercado inmobiliario “reducen la posibilidad de control público de su integración a la actividad urbana” por la evidente subordinación del Estado al capital siendo acotado el sector público a un papel facilitador, con un progresivo “debilitamiento de su función planificadora” y el fortalecimiento de inversiones privadas y públicas en megaproyectos (Pradilla, Camas, Larralde y Márquez, 2022: 28 y 32).

En Ciudad de México la dinámica del crecimiento periférico, sin regulación y disperso “agudiza la segmentación social y los desequilibrios en la dotación de servicios y equipamiento urbano”, incluyendo el poblamiento de zonas expuestas a deslaves, hundimientos y agrietamientos en algunas localidades periféricas (p. 31). Lo anterior se manifiesta con el incremento simultáneo de los costos social y económico de la urbanización del subdesarrollo, en consecuencia prevalece la matriz territorial capitalista, reproduciendo los problemas sanitarios, ambientales y otros afines prevalecientes en otras grandes metrópolis

La diversidad social y cultural se difuminó temporalmente con la homologación de las medidas biopolíticas de contención de los contagios del virus SARS-CoV-2, medidas de alcance limitado pues las causas de fondo quedaron omitidas en el diseño de estrategias, por ejemplo la devastación ambiental, la imparable generación de gases de efecto invernadero que son precursoras del cambio climático, la urbanización irracional y la frágil gobernanza democrática.

Pensar en el futuro resignifica la coyuntura tradicionalmente pensada como “eventos” inmediatos, adquiriendo un sentido diferente al prolongarse y adquirir rasgos estructurales, en esta dimensión temporal modificada se inscribe la llamada nueva normalidad, que implica el problema de las ansiedades contenidas en la sociedad masificada y la visión de muy corto plazo desde la

burocracia política; ambas percepciones coinciden en general en la búsqueda de soluciones inmediatas, en una dialéctica de memoria y olvido en que la primera es remitida a un lugar secundario sin recuperarse la historia reciente como parte de la vida a dignificar. Por ello se propone no restringir el análisis y las propuestas de política pública a la visión epidemiológica de corte biológico, hace falta conciliar enfoques, teorías desde una perspectiva interdisciplinaria que contribuya a reconstruir la memoria histórica con visión holística. Un desafío a solventar es que el olvido tiende a diluir las solidaridades y la empatía social, en varios países europeos hubo movilizaciones contra el confinamiento forzoso, después contra la vacunación masiva obligatoria como requisito para tener libertad de circulación.

El derecho a la ciudad territorializa los derechos acotados en dos pactos internacionales (derechos civiles y políticos; y derechos económicos, sociales y culturales), al expresar un reto para definir y diseñar políticas públicas ciudadanizadas, trascienden las normatividades oficiales, distantes de la necesaria convergencia entre sociedad y territorio. Pero, ¿cómo se ejerce sin construcción de ciudadanía, en contexto clientelar y de pobreza más informalidad masificada, sin organización social ni propuestas emanadas de las propias comunidades?

La pandemia llegó a América Latina con personas portadoras del virus, procedentes de Asia, Europa occidental y Estados Unidos, principalmente, En Ciudad de México, epicentro del desastre humanitario nacional, tenemos dos ejemplos acerca de las rutas divergentes para la recuperación pospandemia.

1. En primer lugar, damos cuenta de los notorios atrasos en la reconstrucción habitacional a casi cinco años del sismo de 2017. Del universo de 22 210 viviendas, al 27 de abril se habrían concluido 10 980 equivalente al 49% (Comisión para la Reconstrucción, 2022). Se presentan datos ajustados, ya que en el avance del programa al 14 de julio de 2021 el universo fue cuantificado en 25 581 viviendas, de las cuales 8 713 fueron reportadas como reconstruidas o rehabilitadas, el 34% (Comisión para la Reconstrucción CDMX, 2021); hay una reducción de 3,371 viviendas, cuando ya se tenía consolidado el censo después

de más de dos años de haber iniciado el gobierno actual su gestión a finales de 2018. Cabe señalar que el “Plan Integral para la Reconstrucción de la Ciudad de México” presentaba un diagnóstico que incluía el universo de 25.831 viviendas (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, febrero 5 de 2019), por lo que no se justifica el recorte del universo en el sitio oficial de internet consultado este año.

2. En segundo lugar, está el fomento gubernamental de inversiones especulativas, tal es el caso de la promoción de inversiones en vialidades primarias (Jefatura de Gobierno, 2021a), que hace referencia a la reactivación de la industria de la construcción por la contracción en el valor de en el valor de producción de este sector, con un esquema de usos del suelo (habitacional, comercial, de servicios e industrial), sin embargo en la práctica hay notorio predominio en años recientes de megaproyectos urbanos tipo rascacielos de “usos mixtos” en varias zonas de la ciudad.

Por otra parte, el año pasado también se definieron medidas extraordinarias para la reconversión a uso habitacional de inmuebles que tienen originalmente autorizados usos del suelo para oficinas y comercios, a vivienda, esta política gubernamental responde a varias situaciones: *a)* por estar en desuso, *b)* “obsolescencia funcional y/o en abandono”, *c)* por “no contar con las características óptimas para utilizarse respecto del uso para el cual fueron diseñados”, *d)* no ser rentables, y *e)* “porque la situación generada por la pandemia, propició un cambio en el paradigma laboral enfocado a la utilización de las nuevas tecnologías, motivando el trabajo a distancia y con ello potencializando la sobreoferta de espacios de oficina ya existente.”, esto se dirige a fomentar proyectos inmobiliarios para la reactivación económica post-pandemia (Jefatura de Gobierno, 2021b). Meses después se precisó la ubicación de los proyectos inmobiliarios correspondientes, en poligonales y vialidades en espacios de alta rentabilidad especulativa, entre otros: Periférico poniente, avenidas Reforma e Insurgentes, Polanco y Santa Fe (Jefatura de Gobierno, 2022).

Se trata de un fenómeno de política pública favorable a los grandes capitales financieros e inmobiliarios, dejando claro por qué la industria de la

construcción fue catalogada como esencial frente a la emergencia sanitaria (Consejo de Salubridad General, 2020), la cual es apoyada para consolidarse, es una rama económica “crecientemente transnacionalizada y monopolizada por el capital inmobiliario-financiero”, y que es “fuente de empleo sobreexplotado para muchos trabajadores, poco calificados y temporales” (Pradilla y Márquez, 2021: 897 y 892).

Pensar el derecho a la ciudad, remite a conocer cómo en los territorios de las ciudades, interconectadas con otros países y metrópolis globales, además de regiones subnacionales y espacios rurales, existe una dinámica de apropiación, producción, transformación y destrucción del espacio sacionatural, es la ciudad de riesgo en la cual las vulnerabilidades estructurales se suman a las nuevas vulnerabilidades, desde una complejidad de interacciones regida por la inercia de la estrategia económico-política hegemónica, que limita el derecho a la ciudad por fragmentar a los propios sujetos sociales.

REDUCIR EL RIESGO DE DESASTRE CON ENFOQUE DE DERECHOS

La nueva normalidad expresa la nostalgia del pasado reciente, desde el cual se configuró el actual escenario de desastre multidimensional globalizado. Ese contexto pre-desastre es descrito a nivel internacional en el Marco de Sendai (Naciones Unidas, 2015: 10), con base a dos conceptos. “Factores subyacentes”, que incrementan el riesgo de desastres, entre otros: pobreza, débil gobernanza, desigualdad, cambio climático y procesos de urbanización no planificados. “Factores agravantes”, entre otros los siguientes: arreglos institucionales deficientes, diseño de políticas sin conocimiento de los riesgos, falta de regulación e incentivos para que los inversionistas privados contribuyan a reducir el riesgo de desastres, utilización insostenible de recursos naturales, debilitamiento de ecosistemas, y las pandemias y las epidemias.

Proponemos una estrategia de reducción del riesgo de desastres con sentido preventivo y con enfoque integrador, involucrando a los actores clave (sociedad civil, comunidades, ciudadanía, academia, gobierno, empresarios), e incluso a las víctimas cuando los riesgos se concretan en desastres.

Por lo tanto es indispensable reformular las decisiones políticas y las intervenciones del estado y el capital en las dimensiones ambiental, territorial y de salud pública, asumiendo la inaplazable tarea de reconstruir la convivencia sociedad-naturaleza.

La reducción del riesgo de desastre frente a este desastre humanitario centra su estrategia en actuar sobre las causas y considerar ejes de política y gobernanza para contribuir a una “nueva normalidad” racional y sustentable, no repetir decisiones y actuaciones erróneas, a partir de reorientar la política urbana vinculada transversalmente con otras políticas públicas desde un enfoque de derechos humanos que trascienda el discurso oficial que invoca libertades ciudadanas, sin asumir cómo ese discurso ha negado la importancia de cambiar la política, por ejemplo al negar la importancia del uso de mascarilla y de la aplicación masiva de pruebas y seguimiento de contagios, contribuyendo así a la expansión y persistencia de dicha crisis con los saldos mencionados, incurriendo de facto en omisiones graves respecto a la dignidad humana, lo que a su vez impide diseñar una estrategia con la sociedad basada en el reconocimiento efectivo del carácter indivisible y complementario de diversos derechos y libertades, destacando: salud, educación, vivienda, agua, cultura, empleo, a la información, a la organización y a participar en decisiones públicas. En caso contrario el riesgo persistirá pues recomendaciones tales como “quédate en casa”, “lávate las manos”, “mantén la sana distancia” no fueron ni serán suficientes para revertir una crisis prolongada al fragmentar los derechos humanos con medidas aisladas.

No bastan liderazgos carismáticos, se requiere construir gobernanza democrática, con participación de la sociedad en todo el proceso de crisis, no bastaron el confinamiento relativo ni la administración de la crisis desde la biopolítica, las medidas fragmentadas carecieron de efectividad al persistir problemas sociales y emocionales en un contexto de derechos humanos limitados, como ocurrió con lemas oficiales que no lograron contener el desastre, al no asumir los derechos humanos como ejes estratégicos: “Quédate en casa”, en un contexto de rezago habitacional que atenta contra la vivienda adecuada como un derecho humano; “Lávate las manos”, en contexto de déficit de calidad

y cantidad de agua para consumo humano e higiene, sin garantizar el agua como derecho humano.

Así, la salud como derecho humano queda condicionada a estructuras institucionales vulnerables, y el empleo permanece como un derecho humano desatendido en condiciones de alto riesgo por la crisis económica asociada con la pandemia. Esta crisis es evidente con las restricciones a los derechos a la cultura y la educación.

Deben acatarse los derechos con sentido de progresividad, indivisibilidad y de dignidad humana irrenunciable, lo que conlleva fortalecer a la sociedad, no sólo a las instituciones.

El diálogo de saberes y conocimientos es fundamental, no será posible prevenir ni mitigar futuras pandemias y otros riesgos globales con ideas limitadas a la triada: enfoques tecnonaturalistas, protagonismo gubernamental, y el aplazamiento de soluciones duraderas conforme a la dignidad humana.

En este orden de ideas la vinculación universidad-sociedad resulta estratégica, desde un planteamiento interdisciplinario para generar y difundir conocimiento socialmente útil, además de su pertinencia para reducir la dependencia científico-tecnológica, hoy evidente ante la pandemia.

HACIA SOLUCIONES COMBINADAS:

REDUCIR EL RIESGO DE DESASTRES Y DIGNIFICAR LA VIDA

La premisa central es reivindicar teóricamente, éticamente y ontológicamente el derecho a la ciudad como base estratégica para dignificar la vida en las ciudades, tomando distancia de soluciones fragmentadas, rentables para el capital pero perjudiciales para las mayorías (Carrion y Cepeda, 2021; Pradilla y Márquez, 2021), teniendo en cuenta que condensan problemas y soluciones para los estados nacionales en su conjunto, dada su importancia política, económica, social, tecnológica y demográfica.

Ante los desastres globales, es indispensable asumir y aplicar el enfoque de derechos como instrumento articulador de política pública, el derecho a la

ciudad se inscribe en la epistemología y la ontología de los derechos humanos, que son indivisibles, irrenunciables, complementarios y de observancia obligatoria para crear condiciones favorables en su progresiva expansión y concreción. En esta dirección, la pandemia y sus efectos en las ciudades recuerda la importancia de construir nuevas expresiones de ciudadanía y de servicio público, fincadas en la exigibilidad y justiciabilidad de esos derechos para superar la confusión y las omisiones gubernamentales y de la propia sociedad.

Destaca la prevención como eje de política urbana, sanitaria y de seguridad, con la sociedad, no desde el autoritarismo institucionalizado. La organización y autogestión social y comunitaria deben tener campo fértil para incidir en las decisiones públicas y en la definición de la agenda política de reducir el riesgo de desastres por cambio climático y pandemias, como dos casos paradigmáticos de riesgos globales. En este orden de ideas deben promoverse diagnósticos participativos, fortaleciendo capacidades y documentando con conocimiento científico los análisis socioterritoriales de las condiciones que propician vulnerabilidades.

CONCLUSIÓN

El diálogo de saberes y conocimientos es fundamental, no será posible prevenir ni mitigar futuras sindemias/pandemias y otros riesgos globales con ideas limitadas al enfoque médico-clínico y naturalista, al protagonismo gubernamental, el aplazamiento de soluciones a problemas estructurales (desigualdad, deficiente alimentación, exclusión, políticas públicas sin participación social en procesos de decisión, entre otros).

En este orden de ideas la vinculación universidad-sociedad resulta estratégica, desde un planteamiento interdisciplinario para generar y difundir conocimiento socialmente útil, además de su pertinencia para reducir la dependencia científico-tecnológica.

Las secuelas del desastre en los ámbitos individual (vgr. padecimientos pulmonares y renales, y otras enfermedades potenciadas por COVID-19 prolongado y de impactos inmediatos) y social (muertes masivas, desempleo,

violencia cotidiana, pérdida de derechos, fragmentación de tejidos sociales), podrían ser revertidos parcialmente a partir de una recuperación y reconstrucción social con sentido humanitario y en un horizonte híbrido, de corto y largo plazo, tal y como plantea el actual desafío de la sindemia/pandemia, esto implica fortalecer la gobernanza de reducción del riesgo de desastres futuros y de una agenda democrática en la gestión del territorio, el medio ambiente y la salud pública como derecho humano.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acevedo Ramírez, P. M. del C. y E. Torres Gutiérrez (2021). No eran nuevas... estaban escondidas: epidemias y pandemias, de la naturaleza a tu casa, *Ciencia*. Vol. 72, Número especial “COVID-19”, pp. 86-91. México: Academia Mexicana de Ciencias.
- Alcántara-Ayala, I. (2021). “COVID-19, más allá del virus: una aproximación a la anatomía de un desastre sindémico”. *Investigaciones Geográficas*. Número 104, pp. 1-15. Marzo. DOI: [dx.doi.org/10.14350/rig.60218](https://doi.org/10.14350/rig.60218). <http://www.investigacionesgeograficas.unam.mx/index.php/rig/article/view/60218/54175>
- Cacho, N. I., A. González Voyer y D. Piñero (2021), Biodiversidad, epidemias y pandemias, *Ciencia*. Vol. 72, Número especial “COVID-19”, pp. 18-29. México: Academia Mexicana de Ciencias.
- Carrión Mena, F. y P. Cepeda (2021). La ciudad pospandemia: del urbanismo al “civitismo”, *Desacatos*, 65, enero-abril 2021, pp. 66-85. <https://desacatos.ciesas.edu.mx/index.php/Desacatos/article/download/2279/1558/4623>
- Castañeda Garza, Diego (2020). *Pandenomics*. México: Malpaís Ediciones / Universidad Nacional Autónoma de México.
- Centro Nacional de Prevención e Desastres (Cenapred, 2021). *Impacto socioeconómico de los principales desastres ocurridos en México. Resumen Ejecutivo 2020*. México. <https://www.cenapred.unam.mx/es/Publicaciones/archivos/455-RESUMENEJECUTIVOIMPACTO2020.PDF>

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (diciembre de 2020). *Revista CEPAL*, Núm. 132. Edición especial. “El COVID-19 y la crisis socioeconómica en América Latina y el Caribe”. Santiago de Chile: CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46838/1/RVE132_es.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2021). *Panorama Social de América Latina 2020*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión para la Reconstrucción CDMX (julio 14 de 2021). *César Cravioto dio su último informe como Titular de la @Comision_CDMX* (versión videograda). <https://www.facebook.com/ReconstruccionCDMX/videos/347575647060296/>
- Comisión para la Reconstrucción (abril 27 de 2022). *Portal para la Reconstrucción*. México: Gobierno de la Ciudad de México. <https://reconstruccion.cdmx.gob.mx/>
- Consejo de Salubridad General (2020). Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19). México, Diario Oficial de la Federación (Edición Vespertina), 30 de marzo.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (última reforma publicada: Mayo 28 de 2021), México. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Cordera, Rolando y Enrique Provencio (2020). *Cambiar el rumbo: el desarrollo tras la pandemia*. México: Coordinación de Humanidades, UNAM.
- Delgadillo, V. (2016). Ciudad de México, quince años de desarrollo urbano intensivo: la gentrificación percibida, *Revista INVI*, vol. 31, núm. 88, Universidad de Chile.
- Fernández Poncela, A. M. (2013). “Una mirada ciudadana sobre la información y medidas sanitarias en la influenza de 2009 en el Distrito Federal”, en Molina del Villar, A.; L. Márquez Morfín y C. P. Pardo Hernández (editoras). *El miedo a morir. Endemias, epidemias y pandemias en México: análisis de larga duración*, pp. 289-310. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social / Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora / Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

- Frenk, Julio y Octavio Gómez Dantés (2020). “COVID-19: Balance catastrófico”, *Nexos* XLII (514): 33-36.
- Hernández Bringas, H. H. (2020). *Mortalidad por COVID-19 en México. Notas preliminares para un perfil sociodemográfico*. Notas de coyuntura del CRIM, No. 36. México: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias-UNAM. https://web.crim.unam.mx/sites/default/files/2020-06/crim_036_hector-hernandez_mortalidad-por-covid-19_0.pdf
- Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva (IPDP), Gobierno de la Ciudad de México (Julio 2 de 2021). *Proyecto del Programa General de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México 2020-2035*. Disponible en: https://plazapublica.cdmx.gob.mx/uploadsdecidimattachmentfile-326Proyecto_PGOT_020721.pdf
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC, 2022). *Impacts, Adaptation and Vulnerability. Summary for Policymakers*. Working Group II contribution to the Sixth Assessment Report of the Panel on Climate Change. Switzerland: IPCC, March 2022. https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_SummaryForPolicymakers.pdf
- Jefatura de Gobierno (2021a). *Acuerdo de facilidades administrativas para la realización de proyectos de construcción en vías primarias y de acceso controlado en la Ciudad de México*, México: Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 4 de agosto.
- Jefatura de Gobierno (2021b). *Acuerdo mediante el cual se establecen los Lineamientos para la Reconversión de Oficinas a Vivienda en la Ciudad de México y se emite la Resolución de Carácter General por la que se Otorgan los Beneficios Fiscales que se indican*, México: Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 4 de agosto.
- Jefatura de Gobierno (2022). *Acuerdo por el que se modifica el diverso mediante el cual se establecen los Lineamientos para la Reconversión de Oficinas a Vivienda en la Ciudad de México y se emite la Resolución de Carácter General por la que se otorgan los beneficios fiscales que se indican*, publicado el 04 de agosto de 2021 en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, No. 654 Bis, México: Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 22 de marzo.

- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal* (Última reforma publicada: agosto 20 de 2021). México. https://paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2021/LEY_DESARROLLO_URBANO_20_08_2021.pdf
- Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México* (Última reforma publicada: marzo 02 de 2021). Ciudad de México. <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/2f2b370cd44538615c-ca35b5f04b526704c8877e.pdf>
- Ley General de Protección Civil* (última reforma publicada: mayo 20 de 2021). México. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC_200521.pdf
- Ley General de Salud* (última reforma publicada: mayo 16 de 2022). México. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGS.pdf>
- Márquez Morfín, Lourdes (2013). “Efectos demográficos de la pandemia de influenza en 1918-1920 a escala mundial”, en Molina del Villar, A.; L. Márquez Morfín y C. P. Pardo Hernández (editoras). *El miedo a morir. Endemias, epidemias y pandemias en México: análisis de larga duración*, pp. 241-274. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social / Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora / Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Márquez Morfín, Lourdes; América Molina del Villar y Claudia Patricia Pardo (2013). “Las enfermedades infecciosas: una mirada integral de larga duración. Estudio introductorio”, en Molina del Villar, A.; L. Márquez Morfín y C. P. Pardo Hernández (editoras). *El miedo a morir. Endemias, epidemias y pandemias en México: análisis de larga duración*, pp. 19-48. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social / Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora / Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Merino, L., Valverde Viesca, K. y A. Ziccardi (2021). “Las desigualdades sociales de la Ciudad de México ante la pandemia del COVID-19”. *Ciencia* 72: 38-43.
- Naciones Unidas (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. Disponible en: https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf

- Naciones Unidas (2020). *Documento de políticas: La COVID-19 en un mundo urbano*. Julio de 2020. https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/covid-19_in_an_urban_world_spanish.pdf
- Pradilla Cobos, E. y L. Márquez López (2021). “Las ciudades latinoamericanas y el coronavirus”, *Cadernos Metrópole*, v. 23, n. 52, pp. 883-904, set/diez 2021 <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2021-5202>. Disponible en: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/49196/37478>
- Pradilla-Cobos, E., F. J. Camas-Reyes, A. Larralde-Corona y L. Márquez-López (2022). “La regulación del crecimiento territorial de la Zona Metropolitana del Valle de México”. *Papeles de Población*, [S.l.], v. 6, no. 23, pp. 27-44, enero 12. ISSN: 2448-7147. <https://rppoblacion.uaemex.mx/article/view/17701> y <https://rppoblacion.uaemex.mx/article/view/17701/12983>
- Presidencia de la República (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, México, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de julio.
- Rodríguez Velázquez, D. (2020). *Gestionar integralmente el riesgo de desastres desde la visión de género*, ponencia presentada en el Seminario Ciudad habitable para todas y todos. #Nosotros por Ellas. Organizado por el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad-UNAM, 24 de septiembre. <https://www.youtube.com/watch?v=99oLPRbpDI5>
- Rodríguez Velázquez, D. (2021a). *Desastres humanitarios urbanos*, ponencia presentada en el seminario La sociedad entre dos desastres. A 48 meses del 19S y a 18 meses de la pandemia. Organizado por la Escuela Nacional de Trabajo Social-UNAM, con la participación del Seminario Universitario de Riesgos Socio Ambientales-UNAM, 9 de septiembre. <https://www.youtube.com/watch?v=ayVIgsStheQ>
- Rodríguez Velázquez, D. (2021b). *Comparativo internacional por letalidad por COVID-19, Índice de Desarrollo Humano y comorbilidades* (inédito).
- Salinas-Arreortua, L. A. y A. M. Pardo-Montaño (2018). Urbanismo neoliberal en la expansión de las ciudades. El caso de Ciudad de México, *Bitácora* 28 (1), 2018, pp. 113-119, enero-abril de 2018. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v28n1.57537>
- Sánchez-Talanquer, M. (autor principal) (2021). *La respuesta de México al COVID-19. Estudio de caso*. San Francisco: Instituto de Ciencias de la Salud

- Global, Universidad de California. https://globalhealthsciences.ucsf.edu/sites/globalhealthsciences.ucsf.edu/files/la_respuesta_de_mexico_al_covid_esp.pdf
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), Consejo Nacional de Población (Conapo) e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*. México. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/344506/1_Preliminares_hasta_V_correcciones_11_de_julio.pdf
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu, 2020). *Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024*, México: *Diario Oficial de la Federación*, 26 de junio.
- Secretaría de Salud (ss) (2016a). *Declaratoria de Emergencia Epidemiológica EE-3-2016* (Sobrepeso y Obesidad). México, 1 de noviembre.
- _____ (2016b). *Declaratoria de Emergencia Epidemiológica EE-4-2016* (Diabetes Mellitus). México, 1 de noviembre.
- _____ (2020). *Programa Sectorial de Salud 2020-2024*. México, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de agosto.
- _____ (1 de noviembre de 2022). Artículos científicos de referencia. Disponible en: <https://coronavirus.gob.mx/personal-de-salud/sitios-de-interes/>
- Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil (2021a). Exposición del Programa de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México 2020-2024, síntesis incluida en el Acta de la 71a. Reunión Ordinaria del Comité Científico Asesor del Sistema Nacional de Protección Civil sobre Ciencias Sociales. Ciudad de México, 23 de marzo de 2021. https://www1.cenapred.unam.mx/COORDINACION_ADMINISTRATIVA/SANI/CI/2021/EVIDENCIAS%20ANUALES%20/NGCI%20CUARTA/EC%2028%20ACTA%2071%20RO%20%20CCA%20SOCIALES.docx
- Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil (2021b). *Programa de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México 2020-2024* (inédito).

- Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC, 2020). *Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024*. México, Diario Oficial de la Federación, Julio 02.
- Singer, M., N. Bulled y B. Ostrach (2013). Syndemics and human health: implications for prevention and intervention. *Annals of Anthropological Practice*, 36.2, pp. 205–211. American Anthropological Association. DOI:10.1111/napa.12000. https://www.researchgate.net/publication/260416632_Syndemics_and_human_health_Implications_for_prevention_and_intervention/link/5a26c3cd4585155dd423f0b7/download
- Suárez Lastra, M.; Valdés González, C. M.; Galindo Pérez, M. C.; Salvador Guzmán, E.; Ruiz-Rivera, N.; Alcántara-Ayala, I.; López-Cervantes, M.; Rosales Tapia, A. R.; Lee, W. H.; Benítez-Pérez, H.; Juárez Gutiérrez, M. del C.; Bringas López, O. A.; Oropeza Orozco, O.; Peralta Higuera, A.; Garnica-Peña, R. (2021). “Índice de vulnerabilidad ante el COVID-19 en México”. *Investigaciones Geográficas*, Núm. 104, abril, pp. 1-20. México: Instituto de Geografía-UNAM. DOI: [dx.doi.org/10.14350/rig.601540](https://doi.org/10.14350/rig.601540). <http://www.investigacionesgeograficas.unam.mx/index.php/rig/article/view/60140/53472>
- Suárez Lastra, M.; M. C. Galindo Pérez; L. E. Salvador Guzmán; A. R. Rosales Tapia; N. Ruiz Rivera; I. Alcántara-Ayala; O. Oropeza Orozco; M. López Cervantes, M. T. Sánchez Salazar; M. del C. Juárez Gutiérrez; C. Valdés González; W. Lee Alardin; H. Benítez Pérez; O. A. Bringas López; A. Peralta Higuera y R. J. Garnica-Peña (2020). *Atlas de vulnerabilidad urbana ante COVID-19 en las Zonas Metropolitanas de México. Metodología*, México: Instituto de Geografía-UNAM, Primera edición, 9 de junio. DOI: <http://dx.doi.org/10.14350/atlas.13.covid>. https://www.igg.unam.mx/covid-19/Vista/archivos/atlas/vulnerabilidad_zonas_metropolitanas.pdf
- Theodore, N., Peck, J. y Brenner, N. (2009). “Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados”. *Temas Sociales*, 66: 1-12.
- United Nations Development Programme (UNDP, 2020). *Human Development Report 2020. The next frontier. Human development and the Anthropocene*. New York, USA. <https://www.undp.org/belarus/publications/next-frontier-human-development-and-anthropocene>

- Villarreal Lizárraga, P. A. (2019), *Pandemias y derecho: una perspectiva de gobernanza global*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Worldometer (2022). *COVID-19 Global Coronavirus Pandemic*. (Last updated: November 11). <https://www.worldometers.info/coronavirus/>
- World Health Organization (WHO). *Mexico Situation* (10 November 2022). <https://covid19.who.int/region/amro/country/mx>
- World Bank (2022). *Diabetes prevalence* (data of year 2021). <https://data.worldbank.org/indicator/SH.STA.DIAB.ZS>
- Worldometer (2022). *COVID-19 Global Coronavirus Pandemic* (Last updated: February 24, 06:38 GMT). <https://www.worldometers.info/coronavirus/>
- Ximénez-Fyvie, Laurie Ann (2021). *Un daño irreparable. La criminal gestión de la pandemia en México*. México: Planeta.
- _____ (2022). *Las vidas que no contaron. ¿Cuántos mexicanos murieron realmente en la pandemia?*. México: Planeta.
- Zhang, R., Y. Li, A. L. Zhang y M. J. Molina (2020). Identifying airborne transmission as the dominant route for the spread of COVID-19. *Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS)*, June 30, vol. 117, no. 26, pp. 14857–14863. <https://www.pnas.org/doi/epdf/10.1073/pnas.2009637117>
- Ziccardi, A. (coord.) (2021). *Habitabilidad, entorno urbano y distanciamiento social. Una investigación en ocho ciudades mexicanas durante COVID-19*. México: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM. http://ru.iis.sociales.unam.mx/jspui/bitstream/IIS/5922/7/habitabilidad_completo.pdf

Crisis económica y laboral en ciudades de México durante la pandemia COVID-19 y políticas públicas de recuperación

11

José Gasca Zamora*

Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM

INTRODUCCIÓN

Las grandes ciudades y metrópolis de México se convirtieron en el epicentro de la crisis económica que acompañó la pandemia de la covid-19. Ello se debe a que en dichos ámbitos se concentra la mayor proporción de empleos, empresas y actividades que fueron sujetas a restricciones.

No todos los centros urbanos resintieron de la misma manera los efectos de la recesión, pues ello dependió del número y clase de ramas productivas que continuaron operando o cerraron temporalmente, las características de sus mercados laborales y la capacidad de resistencia y adaptación de las empresas y actividades.

Los desajustes de la economía y el deterioro de las condiciones laborales bajo el contexto pandémico obligaron a los gobiernos estatales y locales a implementar distintas medidas para amortiguar el impacto y favorecer la recuperación.

Las respuestas de política pública han sido disímiles debido a las capacidades diferenciales de los gobiernos para ofrecer apoyos a los segmentos pro-

* El autor agradece el valioso apoyo de Enrique de Jesús Castro Martínez en la elaboración del material cartográfico.

ductivos y sociales más afectados. Aunque durante el segundo semestre 2021 y a lo largo de 2022 se observan indicios de recuperación de la economía de las ciudades, lo cierto es que la pandemia ha sido la antesala de una crisis de más largo plazo debido a que han surgido nuevos eventos contingentes a escala global que están provocado desajustes económicos.

El objetivo de este capítulo es analizar la crisis económica que registraron las ciudades de México durante la pandemia. De manera complementaria se analiza su proceso de recuperación a partir de las respuestas que implementaron los gobiernos locales.

Debido a que no existe un indicador agregado para medir el comportamiento de la actividad económica en la escala de ciudad o zona metropolitana, se utilizaron indicadores de empleo en un grupo de ciudades mexicanas representativas que capta la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Esta información permitió centrar el análisis en el comportamiento del mercado laboral como reflejo principal de la crisis económica que registraron las economías urbanas en México.

Para el caso de las medidas de recuperación de las economías urbanas se consideraron las disposiciones regulatorias que emitieron los gobiernos estatales y locales para amortiguar el declive productivo, reactivar las empresas y promover la recuperación del ingreso y el empleo en las ciudades. Estas acciones fueron registradas por la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) y en informes sobre programas y acciones emprendidas en distintos niveles de gobierno.

El trabajo se organiza en cuatro apartados. En el primero se presenta una breve revisión de la relación de efectos disruptivos de las pandemias desde la perspectiva territorial; en la segunda parte se ofrece un contexto del impacto económico de la pandemia en México; en la tercera se dimensiona el grado de afectación del empleo en ciudades; en la cuarta parte se analizan las respuestas de política pública implementadas por los gobiernos locales para afrontar la crisis económica y fomentar la recuperación económica de las ciudades.

PANDEMIA Y CRISIS ECONÓMICA: UNA PERSPECTIVA TERRITORIAL

El comportamiento espacial de las epidemias y las estrategias para su mitigación han sido estudiados con cierta amplitud, sin embargo, sus efectos indirectos que implican amplias restricciones para el desarrollo de las actividades sociales y productivas no han recibido la misma atención.

De acuerdo con Wilches-Chaux (1997), los estudios sobre vulnerabilidad territorial se aproximan al entendimiento sobre lugares con alta probabilidad de verse afectados por eventos o amenazas de origen exógeno. Méndez (2018) reconoce dos razones que condicionan la vulnerabilidad de los territorios: en primer lugar, su grado de exposición a situaciones de riesgo que escapan a su control y provocan inseguridad; en segundo término, la limitada capacidad de respuesta que resulta, tanto de la suma de sus debilidades internas, derivada de la escasez de recursos, como por la carencia de apoyos externos para atenuar los daños provocados.

Considerando que el control y mitigación de eventos pandémicos de gran intensidad implican la desactivación de numerosas formas de interacción social y movilidad de la población, algunos autores (Lavell *et al.* 2020; Méndez, 2020; Esquivel, 2020), sugieren que la mayor exposición de los territorios a sufrir comportamientos depresivos de su economía se vincula a diferentes factores.

El primero es la presencia de sectores cuyo funcionamiento depende del lugar donde se llevan a cabo, sea porque los recursos utilizados están anclados al territorio o porque operan empresas en las que los productos que generan y/o servicios que ofrecen se realizan *in situ*; otro factor corresponde a la excesiva especialización productiva, esta condición es riesgosa debido a la concentración de capacidades productivas en una sola actividad; uno más, es la presencia de sectores con perfiles ocupacionales basados en actividades manuales presenciales, poco sustituibles por teletrabajo; el cuarto factor corresponde a la fragilidad laboral asociada a empleos precarios y de menor calificación; por último, se encuentra la participación de unidades productivas con escasos recursos para resistir situaciones críticas, debido a sus ingresos limitados o restricciones para acceder a fuentes de financiamiento.

A lo largo del 2020 y 2021 surgieron investigaciones sobre el desempeño económico de distintas unidades espaciales bajo el contexto pandémico. Niembro y Calá (2020) propusieron un índice de afectación económica regional en Argentina basado en el grado de operatividad del empleo sectorial en diferentes ámbitos administrativos. Bonet-Morón *et al.* (2020) utilizaron un modelo insumo-producto regional para estimar la pérdida de empleos formales e informales de los sectores en los departamentos de Colombia. El trabajo de Méndez (2020) para España consideró seis variables sociolaborales que sintetizó en un índice de vulnerabilidad a nivel provincial durante el primer semestre de 2020. Gaugitsch *et al.* (2020), elaboraron un índice multivariado regional para la Unión Europea (UE) basado en un grupo de indicadores socio-demográficos, laborales y de estructura económica. Sus resultados se desagregaron en 283 unidades espaciales, una de las agrupaciones que utiliza la UE denominada “Nomenclatura de Unidades Territoriales Estadísticas” (NUTS-2).

Se puede concluir que la mayor exposición a los desajustes económicos bajo el contexto pandémico de la COVID-19 ha estado relacionada a factores intrínsecos a cada ámbito territorial. En el caso de las grandes ciudades y metrópolis los efectos son disímiles si se consideran las distintas especializaciones de la actividad económica, el perfil de sus mercados laborales y su capacidad de adaptación para realizar tareas desde el hogar, entre otros aspectos. Igualmente resulta significativo las capacidades de respuesta de las empresas para operar y/o resistir bajo el entorno desfavorable.

Considerando lo anterior, desde la perspectiva de contextos urbanos el estudio de la pandemia de la COVID-19 puede ser evaluado mediante indicadores como el empleo, del cual se cuentan en México con registros regulares obtenidos mediante encuestas continuas, este indicador resulta útil pues en esta escala generalmente no hay un indicador global de actividad económica como el PIB, mientras que la información censal que sí cuenta con desagregaciones municipales se publicó en el año 2019, año previo al inicio de la pandemia.

CRISIS ECONÓMICA INDUCIDA POR LA EMERGENCIA SANITARIA

La crisis económica no ha sido causada por la pandemia en sí misma, ésta fue un proceso indirecto, inducido por las regulaciones impuestas a las actividades productivas con alta interacción social y copresencia. El paro selectivo y temporal de empresas y negocios en distintos segmentos implicó desajustes debido a la menor disposición de insumos y servicios que implicaron la interrupción de las cadenas de valor y eventualmente la pérdida relativa de empleos y los ingresos de los trabajadores y las empresas; esta situación, sumada al confinamiento de la población, implicó una baja generalizada del consumo de bienes y servicios no prioritarios.

La desaceleración de la actividad económica en México ocurrió principalmente durante el segundo y tercer trimestre de 2020. Desde finales de marzo de 2020 se implementaron disposiciones institucionales que implicaron medidas rígidas de confinamiento social y cierre obligatorio de actividades consideradas no prioritarias. La declaratoria de excepcionalidad que motivó el paro de la producción de empresas manufactureras y el cierre de actividades ubicados en ramas de servicios consideradas no prioritarias provino del decreto presidencial del 27 de marzo de 2020 y las disposiciones del Consejo Nacional de Salubridad del 30 de marzo del mismo año (Gobierno Federal, 2020).

Un entorno económico mundial adverso, que coincidió con los primeros meses de la pandemia en 2020, complicó la situación para México, pues se presentaron tres *shocks* externos que se sumaron a las restricciones económicas y sociales. El primero fue el desplome de los precios de los hidrocarburos registrado entre febrero y abril de 2020; el segundo correspondió a la desaceleración de la economía estadounidense y el cierre de la frontera con el vecino país, ello alteró el funcionamiento de las cadenas productivas y mercados laborales fronterizos que comparten ambas economías; finalmente, se registró una sensible disminución del arribo de turistas internacionales, lo cual precipitó la suspensión temporal de actividades de la cadena de valor del turismo, especialmente los servicios de hospedaje, venta de alimentos y bebi-

das en establecimientos y operaciones de soporte al turismo (transportación aérea y terrestre, agencias de viaje, *tour* operadores, entre otros).

Recientemente, se han presentado otros factores atribuibles a desajustes de oferta-demanda provocados por la pandemia y que continuaron durante 2021 y 2022. Este ha sido el caso de la llamada “crisis de los contenedores”, una serie de desajustes en los sistemas globales de distribución logística de las cadenas de valor que ha afectado mayormente a Estados Unidos, Europa occidental y algunos países asiáticos, aunque también ha repercutido en ciertos segmentos productivos en el caso de México, como la industria automotriz (véase Xu, *et al.*, 2020 y Notteboom, *et al.*, 2020).

De acuerdo con el INEGI (2021) el PIB en el 2020 se redujo 8.5% en relación al año que le precedió, cifra que refleja una de las contracciones más severas de las últimas décadas. El declive del PIB durante ese año presentó un comportamiento diferencial en los estados mexicanos y estuvo relacionado principalmente con el paro de actividades en función de su estructura productiva. Entidades como Quintana Roo y Baja California Sur, con una alta concentración en el turismo, presentaron el declive más acentuado del PIB. En una magnitud de afectación alta también se encuentran estados con sectores vinculadas a las cadenas de valor internacionales, como la industria automotriz y electrónica, fenómeno que se presentó principalmente en entidades del centro occidente y norte del país (Gasca, 2021).

Distintos ámbitos estatales, con estructuras sectoriales orientadas a servicios o ciertas ramas manufactureras que pararon durante tres meses o más, también registraron pérdidas sensibles, esta situación fue característica de grandes ciudades, tales como la Zona Metropolitana del Valle de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla. Los estados que mejor resistieron el contexto adverso fueron aquellos con un perfil productivo basado en actividades agrícolas y agroindustriales como los casos de Michoacán y Sinaloa.

De acuerdo con el Estudio sobre la Demografía de los Negocios de INEGI (2020), una de cada cinco empresas registradas en el Censo Económico de mayo de 2019 habría cerrado de forma permanentemente para septiembre de 2020. La mayoría de estos establecimientos corresponde a las micro, peque-

ñas y medianas empresas, mejor conocidas como MPYMES. Los factores que más las afectaron fueron una baja en sus ingresos, seguido de la disminución de la demanda de sus productos y servicios y, por último, la escasez de insumos.

Con respecto al empleo, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS, 2020), registró que en México se perdieron, entre marzo y junio de 2020, poco más de 983 mil trabajadores formales de carácter permanente y eventual que cotizaban en el IMSS. Las entidades federativas más afectadas en este rubro fueron la Ciudad de México, que presentó una disminución de casi 175,000 trabajadores; le siguieron Nuevo León y Jalisco con pérdidas entre 75,000 y 80,000 empleados, cada uno; y después figuraron Quintana Roo, Sinaloa, México, Veracruz y Guanajuato, con disminuciones que oscilan entre 48,000 y 65,000 trabajadores, respectivamente. Los estados que registraron menos pérdidas fueron Tlaxcala, Colima, Tabasco, Campeche y Zacatecas, con bajas entre 4,500 y 6,000, para cada uno.

El nivel de desempleo en el país y las entidades federativas debió de haber sido mayor durante el lapso referido, en la medida que los registros anteriores sólo consignan trabajadores afiliados a la seguridad social del país. Otros indicadores dan cuenta de la dimensión que adquirió el desempleo durante el periodo más crítico de la pandemia en 2020. La Encuesta Nacional de Empleo y Ocupación (ENOE) levantada trimestralmente por el INEGI (2020a), estimó que entre enero y marzo de 2020 existían 55.3 millones de personas catalogadas como Población Económicamente Activa Ocupada (PEAO), mientras que el tercer trimestre de ese mismo año la cifra en dicho rubro se redujo a 51 millones, ello significa una pérdida de 4.3 millones de personas ubicadas en la PEAO.

El aumento de desempleados y la disminución en los ingresos de familias afectadas durante la fase crítica de la pandemia en el 2020, aunado a la prevalencia que ha tenido la pobreza en México en los últimos años, motivaron la elaboración de nuevas estimaciones en este renglón. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2020), calculó que la pobreza extrema por ingresos se habría incrementado entre 6.1 y 10.7 millones de personas en el 2020.

Para el año 2021 se estimó una recuperación del 5% del PIB. Ello significa que la mayoría de las actividades sociales y productivas han venido regularizado sus operaciones en la medida en que cambiaron los semáforos estatales por el efecto del avance de la vacunación, aún con las tres olas importantes de contagios registradas durante 2021 y principios de 2022. El llamado efecto de rebote de recuperación de la economía, medida por el PIB, fue importante, aunque menor al esperado. Aunque México casi culminó su programa de vacunación y de refuerzos a finales de 2022, la situación económica se ha tornado vulnerable debido al alza inflacionaria provocada por el aumento de los precios del petróleo y la gasolina, así como eventuales desajustes mundiales financieros derivados del conflicto de Ucrania y las sanciones económicas impuestas a Rusia por parte de EE.UU. y la Unión Europea.

CRISIS LABORAL EN CIUDADES DE MÉXICO

La mayor parte de los grandes centros urbanos de México presentaron diferentes niveles de afectación económica bajo el contexto de la pandemia, especialmente entre el primer y tercer trimestre de 2020, mientras que desde el cuarto trimestre de ese año y a lo largo del 2021 se registra un proceso de recuperación progresiva. Considerando el empleo como un indicador de desempeño de la actividad económica y a partir de los registros de la ENOE que levanta trimestralmente el INEGI, fue posible dimensionar la trayectoria laboral en las 39 ciudades mexicanas, mismas que aportan el 50% de la PEA del país.

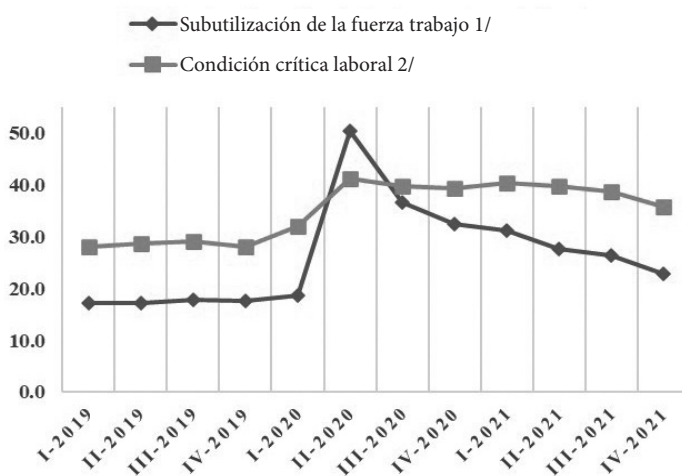
Durante el primer trimestre de 2020 ese grupo de ciudades albergaba una PEA ocupada de 26.5 millones, cifra que disminuyó a 23.8 millones en el tercer trimestre de ese mismo año, ello significa una disminución de 2.6 millones en esa categoría. La tasa de desocupación de la PEA también es un indicador de la complicada situación que registro el desempleo en los primeros dos trimestres de la pandemia (abril a septiembre), pues pasó de 4.2% en el primer trimestre de 2020 al 6.4% en el tercer trimestre de ese mismo año, ello significó un aumento de casi medio millón de desocupados en dicho periodo.

Los indicadores laborales que también reflejan el comportamiento que tuvieron las economías urbanas durante la fase de mayor recesión económica en México son el de la tasa de subutilización de la fuerza de trabajo y la tasa de condición crítica laboral. La primera corresponde al porcentaje de los desocupados y subocupados que forman parte de la Población Económicamente Activa (PEA) y la Población No Económicamente Activa (PNEA) que se expresaron disponibilidad para trabajar. Este indicador aumentó 30 puntos porcentuales entre el primer y segundo trimestre de 2020, al pasar de 20% al 50% en el conjunto de ciudades que registra la ENOE (figura 1).

La condición crítica laboral se refiere al porcentaje de la población ocupada que se encuentra trabajando menos de 35 horas a la semana por razones de mercado, más la que trabaja más de 35 horas semanales con ingresos mensuales hasta un salario mínimo, más los que trabajan más de 48 horas mensuales y ganan máximo dos salarios mínimos. Este indicador de precariedad laboral aumentó poco más de 30% al pasar de 18.6% en el primer trimestre de 2020 a 50.4% en el segundo trimestre de ese mismo año en el conjunto de las 39 ciudades que considera la ENOE (figura 1).

El comportamiento de los indicadores señalados por ciudad (figura 2), registra la diferencia porcentual entre el primer trimestre de 2020 (previo a la pandemia) y el tercer trimestre (durante la fase en que continuó la situación crítica de cierre de actividades productivas y sociales) de las tasas de la PEA desocupada, subutilización de la fuerza laboral y condición crítica laboral.

FIGURA 1
TASA DE SUBUTILIZACIÓN DE LA FUERZA LABORAL Y CONDICIÓN CRÍTICA
LABORAL EN 39 CIUDADES MEXICANAS (TRIMESTRE 2019-2021).



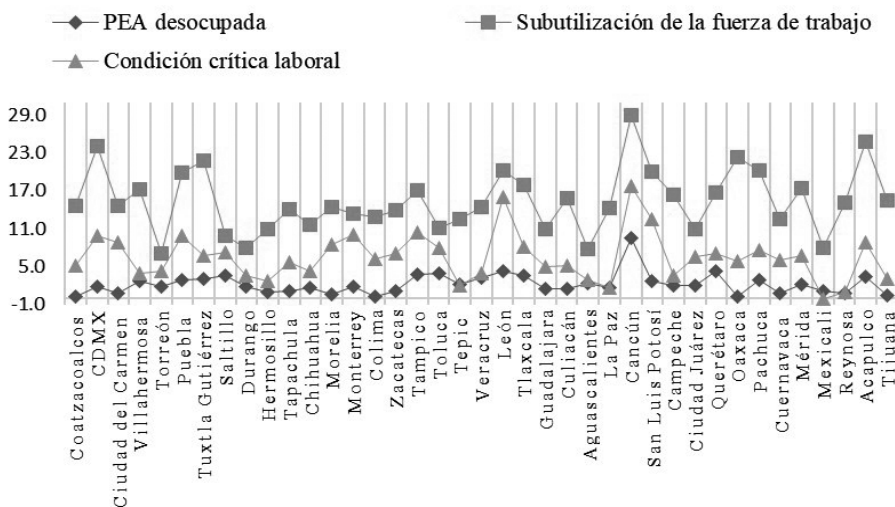
Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI (2020a).

1/ Porcentaje de los desocupados y subocupados de la Población Económicamente Activa y la Población No Económicamente Activa que manifestaron disponibilidad para trabajar.

2/ Porcentaje de la población ocupada que se encuentra trabajando menos de 35 horas a la semana por razones de mercado, más la que trabaja más de 35 horas semanales con ingresos mensuales hasta un salario mínimo, más los que trabajan más de 48 horas mensuales y ganan máximo 2 salarios mínimos.

La ciudad más afectada del país fue Cancún, que pasó de una tasa de desocupación de 3.1 % en el primer periodo a un 12.6 %, es decir, presentó una diferencia de 9.5 puntos porcentuales. Ello se explica por el desplome del turismo. El nivel de desocupación de otras ciudades, mayor a la media nacional del 6.4%, se presentó en León, CDMX, Puebla y San Luis Potosí. En estos casos el aumento se trata de ámbitos especializados en sectores de producción de manufacturas de exportación, como en aquéllos donde el comercio y los servicios representa el núcleo principal de afectación.

FIGURA 2
 VARIACIÓN PORCENTUAL ENTRE EL PRIMER Y TERCER TRIMESTRE DE 2020 EN LAS
 TASAS DE PEA DESOCUPADA, SUBUTILIZACIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO
 Y CONDICIÓN CRÍTICA LABORAL EN 39 CIUDADES MEXICANAS.



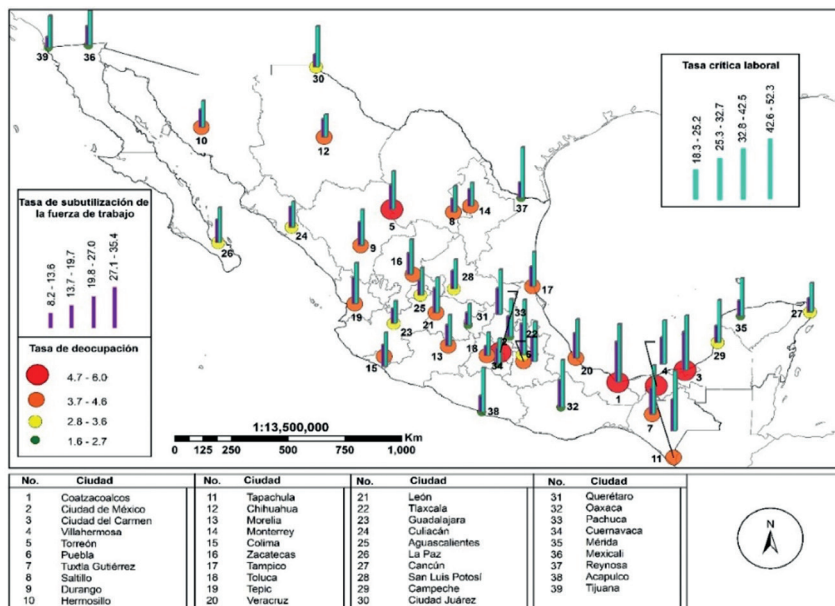
Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI (2020a).

Los indicadores de subutilización de la fuerza laboral de las 39 ciudades tuvieron un comportamiento similar con el de la PEA desocupada, aunque con tasas significativamente más elevadas. En este caso sobresalen las economías urbanas altamente especializadas en turismo, como Cancún y Acapulco, las que cuentan con un núcleo importante de servicios especializados, educativos y gubernamentales y comercio minorista como la Ciudad de México, Monterrey, Guadalajara y Puebla, así como otros centros cuya estructura productiva se encuentra altamente orientada a sectores manufactureros exportadores como fue el caso de León y Saltillo, mientras que ciudades como Coahuila o Villahermosa, las condiciones laborales adversas se deben a sus sectores vinculados directa e indirectamente a la crisis del sector de extracción de hidrocarburos.

La condición crítica laboral presenta un comportamiento muy similar al indicador anterior, lo que refleja que los trabajadores en condiciones de mayor precariedad laboral, es decir, con bajos salarios y jornadas parciales o extendidas, tienden a ser los mayormente afectados en las ciudades y zonas metropolitanas de México. En este caso Cancún y León muestran el mayor incremento proporcional de trabajadores en condición crítica laboral y en un segundo grupo se encuentran Acapulco, la CDMX, Monterrey, Puebla, San Luis Potosí, Ciudad del Carmen y Tampico.

Desde una perspectiva espacial, estos mismos indicadores se pueden observar en dos mapas que tienen el propósito de comparar el deterioro de la situación laboral (subutilización de la fuerza de trabajo y condición crítica laboral) entre la fase previa a la pandemia en el primer y el tercer trimestre

FIGURA 3
TASA DE SUBUTILIZACIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO Y CONDICIÓN CRÍTICA LABORAL EN 39 CIUDADES MEXICANAS EN EL PRIMER TRIMESTRE DE 2020.

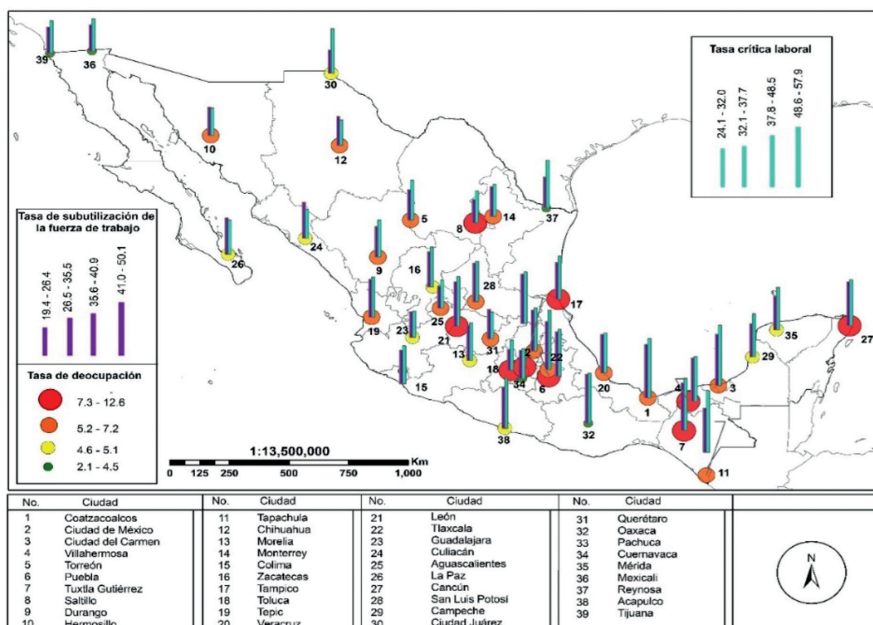


Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI (2020a).

de 2020 (figuras 3 y 4). Las ciudades del centro del país, el corredor del bajo y algunas del sur-sureste mostraron el cambio más adverso de sus tasas en los indicadores señalados.

Los indicadores analizados son un reflejo de la polarización estructural que prevalece en el mundo laboral mexicano y que se agudizaron durante los primeros meses de la pandemia, pues si bien hubo actividades que tuvieron cierta capacidad adaptativa para continuar operando bajo modelos a distancia y virtuales –como gestión administrativa mediante *home office*, impartición de clases en línea, venta de productos por medios virtuales, envío de mercancías a domicilio, entre otros– los trabajadores bajo condiciones de mayor vulnerabilidad laboral parecen ser los más afectados.

FIGURA 4
TASA DE SUBUTILIZACIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO Y CONDICIÓN CRÍTICA LABORAL EN 39 CIUDADES MEXICANAS EN EL TERCER TRIMESTRE DE 2020.



Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI (2020a).

El trabajo de Casado (2021) coincide con esta apreciación al señalar que los segmentos más afectados durante los primeros dos meses de la pandemia fueron los trabajadores peor pagados, informales o por cuenta propia, así como aquéllos con ocupaciones menos cualificadas y precarizadas, a lo cual podemos agregar los segmentos y empresas que ocupan mayoritariamente jóvenes, quienes debieron de caer en la categoría de subutilización de su fuerza laboral y condición crítica laboral, debido a que cuentan con contratos temporales o carecen de ellos, la mayoría ubicados en MIPYMES de las ramas de comercio, servicios y sectores manufactureros de baja calificación.

En muchos casos se trató de empleos con actividades totalmente presenciales que fueron considerados por los empleadores como “prescindibles”, ya sea por el cierre temporal de empresas o como parte de actividades formales e informales que simplemente no encontraron forma de operar debido a las restricciones institucionales y/o a causa de una baja acentuada en la demanda de bienes y servicios durante la etapa de mayor confinamiento de la población.

Bajo una situación inédita de inactividad productiva inducida y el contexto externo desfavorable, los gobiernos municipales de las ciudades y las metrópolis no contaron al inicio de la fase de la pandemia con mecanismos para atender los afectos económicos adversos. Sin embargo, durante los meses subsiguientes numerosas iniciativas se fueron implementando, sobre todo considerando que el desconfinamiento fue pausado y la transición hacia la llamada “nueva normalidad” fue un proceso controlado que dependió de las disposiciones federales en los sectores y actividades, así como de los ritmos que marcó el sistema de semáforos estatales y las decisiones implementadas por las autoridades sanitarias desde los ámbitos de actuación de los gobiernos estatales.

Esta realidad obliga a revisar las respuestas institucionales que diseñaron los gobiernos estatales y locales que tuvieron incidencia en las ciudades para amortiguar el impacto de la crisis en empresas, empleos y sectores sociales más vulnerables, así como aquellas que han intentado generar condiciones de recuperación de las economías urbanas.

MEDIDAS PARA LA RECUPERACIÓN DE LAS ECONOMÍAS URBANAS

La Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER, 2022) contabilizó desde el inicio de la pandemia en México y hasta inicios de febrero de 2022, un total de 4,809 disposiciones regulatorias emitidas por las entidades federativas y 1,253 por los municipios. Para propósito de este trabajo se realizó una depuración de las mismas para analizar sólo aquellas de naturaleza económica. Las medidas implementadas para atender la emergencia económica por parte de los gobiernos se aplicaron en diferentes rubros.

PROTECCIÓN DEL EMPLEO

El asunto del empleo resultó uno de los renglones más delicados. La interrupción de operaciones de diversas firmas manufactureras obligó a paros temporales y/o reducciones de las percepciones salariales de sus trabajadores; mientras que las unidades del sector comercio y servicios en distintos segmentos no contaron con capacidad para retener a sus empleados, lo que obligó a recortar sus nóminas y/o cerrar de manera temporal o definitiva.

En México, donde existe un amplio segmento de trabajadores por cuenta propia que labora bajo condiciones de informalidad y con percepción irregular de ingresos, el otorgamiento y acceso a apoyos institucionales se complicaron. De acuerdo con la CONAMER (2022), 26 entidades federativas implementaron medidas de protección al empleo y de manera específica se llevaron a cabo a nivel de alcaldía o municipio en las ciudades de México, Aguascalientes, Monterrey y Fresnillo.

La mayoría de estas acciones incluyeron apoyos para autoempleo temporal, incentivos para emprendedores, créditos a las MIPYMES para proteger puestos laborales. Entre las acciones emprendidas sobresalieron apoyos financieros para trabajadores del sector turístico, como fue el caso de Cancún, Acapulco y Los Cabos, así como empleados de restaurantes, concesionarios de unidades de transporte público, entre otros. De manera excepcional hubo iniciativas de

mayor cobertura, como el seguro de desempleo que implementó el gobierno de la Ciudad de México (CDMX) para el beneficio de 35 mil personas.

DISPOSICIONES PARA SECTORES PRODUCTIVOS Y APOYOS FINANCIEROS A EMPRESAS

Si bien numerosas actividades durante la fase inicial de la pandemia fueron afectadas por considerarse no esenciales, no todas las empresas y trabajadores resintieron la crisis de la misma manera. Los establecimientos que no tuvieron capacidad para sortear el periodo más complicado de la contracción económica fueron aquéllos con modelos de negocio más vulnerables y de mayor exposición a los desajustes de oferta y demanda. Es por ello que las disposiciones y medidas para apoyar a las empresas resultaron selectivas.

De acuerdo con la CONAMER (2022), los apoyos se destinaron principalmente a sectores como el turismo, el comercio minorista, el transporte y los establecimientos de venta de comida preparada. Municipios y alcaldías en la Ciudad de México, Playa del Carmen (Solidaridad), Colima, Guanajuato, Los Cabos y Chihuahua. En otros casos se ofrecieron facilidades para la adopción de tecnologías en los negocios, como cobros automatizados en puntos de venta y optimización de sus sistemas de proveeduría, así como el desarrollo de aplicaciones para emprender esquemas de comercio electrónico y plataformas digitales de entrega de productos a domicilio. Estas acciones se implementaron en municipios de las ciudades de La Paz, Playa del Carmen, Chihuahua, Celaya, Oaxaca, Querétaro, Mérida y la CDMX.

Bajo un contexto de finanzas públicas limitadas, las entidades federativas y los municipios que conforman las ciudades y zonas metropolitanas tuvieron que reorganizar partidas de gasto para responder a las necesidades de insumos e infraestructura derivados propiamente de la contingencia sanitaria, sin embargo, también se ocuparon para integrar bolsas de recursos financieros que se destinaron de forma prioritaria a empresas pequeñas y micronegocios. La focalización hacia estos negocios se explica porque en México la mayor

parte de las unidades económicas están catalogadas en la categoría de MIPY-MES. Esta modalidad ocupa la mayor cantidad del empleo del país, pero a la vez, es más vulnerable a los desajustes del mercado.

Gobiernos de 22 estados emprendieron al menos una acción de apoyo de pequeñas y medianas empresas. El objeto central de los respaldos en este rubro fueron la oferta de créditos con tasas de cero interés o preferenciales. Los ofrecimientos se dirigieron a pequeños negocios ubicados en actividades no esenciales y que resintieron descensos en sus ingresos, tales como hoteles, prestadores de servicios turísticos, restaurantes y otros establecimientos de venta de alimentos preparados.

De manera complementaria, algunos apoyos se destinaron a microempresas integradas por mujeres, así como emprendedores interesados en crear un negocio, a los cuales se les brindó capacitación y asesoría fiscal. La lógica principal de estas medidas fue que las MIPYMES más afectadas retuvieran a sus empleados, otorgándoles en varios casos reembolsos e incentivos fiscales como medidas adicionales.

TRANSFERENCIAS FOCALIZADAS HACIA GRUPOS SOCIALES VULNERABLES

Durante los primeros meses de la contingencia implementaron acciones dirigidas hacia estos segmentos sociales vulnerables. Se identificaron 24 entidades y 48 municipios que brindaron apoyos mediante suministros en especie, paquetes de despensa y vales para adquirir productos de la canasta básica; otros consistieron en ayudas para adultos mayores que trabajaban como empacadores en los supermercados, así como transferencias monetarias para beneficiar a mujeres, niños y familias en barrios marginados de ciudades donde se registró alta intensidad de contagios (CONAMER, 2022).

Las diferentes modalidades de transferencias monetarias y en especie, implementadas durante los primeros meses de la pandemia ayudaron a sortear algunas privaciones de los grupos de mayor vulnerabilidad, sin embargo,

como ha ocurrido con la mayoría de estos programas, su efecto no suele tener un gran impacto para mejorar su calidad de vida.

ESTÍMULOS FISCALES

Las exenciones de impuestos y diferimiento de contribuciones por prestaciones gubernamentales resultaron las acciones institucionales más importantes para los negocios afectados y usuarios de servicios públicos (CONAMER, 2022). El Gobierno Federal fue partícipe de esta medida al extender el plazo de las declaraciones anuales de impuestos federales, que normalmente se llevan a cabo el mes de abril y que se prorrogó hasta junio, ello permitió resguardar valiosos recursos para que empresas y trabajadores afectados continuaran operando.

Las medidas de diferimiento del pago de contribuciones locales y por derechos de servicios públicos fueron adoptadas por 29 entidades federativas y 70 municipios, entre los que se encuentran Aguascalientes, Mexicali, Tijuana, La Paz, Chihuahua, Saltillo, Colima, Guadalajara, León, Pachuca, Morelia, Monterrey, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Playa del Carmen (Solidaridad), San Luis Potosí, Hermosillo y Mérida.

Aspectos como la prórroga al pago de impuesto sobre nómina, dirigidos a empresas con plantas laborales pequeñas, fue una disposición frecuente para mantener sus niveles de empleo. Otro estímulo fue la condonación total del impuesto local sobre hospedaje, misma que se aplicó preferentemente donde la actividad turística tiene una destacada presencia. En el segundo caso, la prórroga de derechos por servicios públicos representó un alivio para atender necesidades urgentes de empresas y personas que lo necesitaron. En este rubro se encuentra el diferimiento del pago de servicios de agua y predial, así como subsidios en las tarifas de servicios de electricidad. Sin embargo, las disposiciones más recurrentes de los gobiernos estatales fueron las relacionadas con estímulos y/o condonaciones en los pagos por derechos de tenencia, licencias y multas vehiculares.

Las medidas de política pública emprendidas durante dos años de la pandemia reflejaron que no hubo criterios estandarizados y se puede suponer que los gobiernos estatales, municipales y de las alcaldías de la CDMX actuaron en función de la amplitud e intensidad de las afectaciones.

Las capacidades financieras en los distintos ámbitos de gobierno determinaron el tipo, alcance y prioridad de los apoyos que pudieron otorgar y contribuyeron a enfrentar de alguna manera la adversidad en las ciudades mexicanas, no obstante, en la mayoría de los casos se trató al principio de acciones reactivas ante un evento relativamente desconocido y sobre todo imprevisible.

CONCLUSIONES

Los resultados de este trabajo contribuyeron a develar los factores que influyeron en las condiciones de vulnerabilidad de las ciudades mexicanas respecto al proceso recesivo de la economía inducido por la pandemia de la COVID-19. El desempeño desfavorable de los sectores productivos en esos ámbitos no sólo estuvo asociado al paro de las empresas en ramas consideradas no prioritarias, sino a factores como sus estructuras productivas especializadas, actividades con mayor contenido de trabajo presencial y/o consumo de bienes y *servicios in situ*, así como la integración a cadenas globales de valor o usuarios externos para su funcionamiento, también resultaron clave en su comportamiento recesivo.

Las condiciones laborales en las ciudades analizadas resultaron propios a cada contexto. Ciudades como Cancún, Acapulco y La Paz, con un alta concentración en el turismo, presentaron los niveles de desocupación y deterioro laboral más acentuados. En un segundo nivel se identifican centros urbanos que albergan empresas vinculadas a las cadenas de valor internacionales, como la industria automotriz y electrónica, fenómeno que se presentó principalmente en ciudades del centro occidente y norte del país.

Las ciudades con estructuras sectoriales orientadas a servicios o ciertas ramas manufactureras consideradas no prioritarias, también registraron incrementos notorios en la desocupación y deterioro laboral, esta situación fue característica de las grandes zonas metropolitanas, como la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla.

Las medidas emprendidas por los gobiernos estatales y locales se focalizaron en empresas, desempleados y personas más vulnerables. Aunque no se demerita la importancia de las transferencias e incentivos institucionales, la mayoría resultaron paliativos debido a las propias limitaciones financieras de las entidades federativas, la imposibilidad de llevar a cabo reajustes en sus partidas presupuestales y el carácter temporal de los apoyos. Esto significa que tuvieron un efecto amortiguador más que reactivador frente a la emergencia económica.

Resulta importante reconocer que no obstante el impacto temporal y limitado de la mayoría de estas disposiciones durante la fase más crítica de la pandemia, durante 2021 y 2022 se han venido implementando nuevas medidas de política pública orientadas a la reactivación económica, la mayoría de ellas al cuidado de las condiciones sanitarias de empleados, consumidores y el funcionamiento de los negocios y empresas; otras promueven modelos virtuales en actividades que son susceptibles de ello, como la operación de negocios en línea y sistemas de distribución de productos y servicios a domicilio. Por la parte laboral, las diversas modalidades de trabajo en casa (teletrabajo, *home office*, *e-commerce*) parece perfilarse como una posible tendencia en ciertos segmentos laborales en las ciudades que por la naturaleza de la actividad suelen ser más viables.

La fragilidad de la mayoría de las economías urbanas, la falta de coordinación metropolitana y los alcances mostrados por las acciones gubernamentales, permitieron visibilizar situaciones en las que se debe poner mayor atención a fin de mejorar la capacidad de respuesta de estos ámbitos frente a eventos disruptivos. Estrategias de prevención de riesgos sanitarios y de otra clase deben revalorar aspectos como contar con fondos de reservas financieras

para emergencias, diversificar sus estructuras productivas, fortalecer pequeñas empresas y mejorar las capacidades de innovación de los negocios.

Otros renglones de índole socio laboral resultarán relevantes, particularmente los mecanismos de protección y seguridad social al empleo. El gran reto es superar las condiciones de precariedad e informalidad del mundo laboral que padecen la mayoría de las ciudades mexicanas, lo que implica generar mecanismos de formación y capacitación y su vinculación a la oferta de trabajos de calidad y bien remunerados.

BIBLIOGRAFÍA

- Bonet-Morón, J., Ricciulli-Marin, D., Pérez-Valbuena, G., Galvis-Aponte, L., Haddad E. Araujo, I. y Perobelli, F. (2020). Regional economic impact of COVID-19 in Colombia: An in-put-output approach. *Regional Science Policy and Practice*, 12 (6),1123-1150. DOI: 10.1111/rsp3.12320
- Casado Izquierdo, J. (2021). De crisis sanitaria a crisis económica y laboral: patrones espaciales del impacto de la COVID-19 en el empleo formal de México. *Investigaciones Geográficas*, (104). <https://doi.org/10.14350/rig.60212>
- CONAMER (2022). Respuestas regulatorias a la epidemia COVID-19. <https://conamer.gob.mx/respuestas-regulatorias-covid-19/>
- CONEVAL (2020). La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-COV-2 (COVID-19) en México., México: CONEVAL. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica_Social_COVID-19.pdf
- Esquivel, G. (2020). Pandemia, confinamiento y crisis: ¿Qué hacer para reducir los costos económicos y sociales? En R. Cordera y E. Provencio (Coords.), *Cambiar el rumbo. El desarrollo tras la pandemia*. México: Programa Universitario de Estudios sobre el Desarrollo, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gasca Zamora, J. (2021). Diferencias sectoriales y regionales de la recesión económica motivadas por la pandemia de la COVID-19 en México y medi-

- das de política pública para enfrentarla. *Investigaciones Geográficas*, (105). <https://doi.org/10.14350/rig.60391>
- Gaugitsch, R., Dallhammer, E., Schuh, B., Hsiung, C. y Besana, F. (2020). Territorial Im-pact Assessment: the State of the Cities and Regions in the COVID-19 crisis. Bélgica: European Committee of the Regions. DOI: 10.2863 /112206 [http://: https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/TIA-Covid19.pdf](http://https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/TIA-Covid19.pdf)
- Gobierno Federal (2020). Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-COV2. *Diario Oficial de la Federación*, 31 de marzo. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590914&fecha=31/03/2020
- INEGI (2020). Estudio sobre la Demografía de los Negocios (EDN) 2020. <https://www.inegi.org.mx/programas/edn/2020/>
- INEGI (2020a). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>
- INEGI (2020b). Encuesta sobre el Impacto Económico Generado por COVID-19 en las Empresas (ECOVID-IE) 2020. Sitio web del INEGI.
- INEGI (2021). Producto Interno Bruto de México durante el cuarto trimestre de 2020. Comunicado de prensa núm. 157/21 25 de febrero de 2021. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/pib_pconst/pib_pconst2021_02.pdf
- Lavell, A., Mansilla, E., Maskrey, A., y Ramírez, F. (2020). *La construcción social de la pandemia COVID-19: desastre, acumulación de riesgos y políticas públicas*. Colombia: Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (La Red).
- Méndez, R. (2018). *La telaraña financiera. Una geografía de la financiarización y su crisis*. Santiago de Chile: RIL Editores.
- Méndez, R. (2020). *Sitiados por la pandemia. Apuntes geográficos*. España: Edit. Revives.
- Niembro, A. y Calá, C. (2020). Análisis exploratorio del impacto económico regional del COVID-19 en Argentina. Documento de trabajo. Argentina:

- Universidad Nacional de Mar del Plata. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. <http://nulan.mdp.edu.ar/3359/1/niembro-cala-covid19.pdf>
- Notteboon, Theo; Pallis, Thanos y Rodrigue, Jean-Paul (2021). Disruptions and resilience in global container shipping and ports: the COVID-19 pandemic versus the 2008–2009 financial crisis. *Maritime Economics & Logistics*, 23, 179-210. <https://doi.org/10.1057/s41278-020-00180-5>
- STPS (2020). Puestos de Trabajo registrados en el IMSS. <http://www.stps.gob.mx/gobmx/estadisticas/>
- Wilches-Chaux, G. (1997). La vulnerabilidad global. En Múnera, A.M. *et al.* (Eds.) *La Planificación: ¿Herramienta Preventiva en desastres?*, Medellín: Centro de Estudios del Hábitat Popular, Universidad Nacional de Colombia.
- Xu, Z., A. Elomri, L. Kerbache and A. El Omri (2020). Impacts of COVID-19 on Global Supply Chains: Facts and Perspectives, in *IEEE Engineering Management Review*, 48(3), 153-166. doi: 10.1109/EMR.2020.3018420.

Transformación urbana en tiempos de pandemia y postpandemia: capacidades institucionales para la acción climática-ambiental y de resiliencia en Ciudad de México y Juárez

12

Gian Carlo Delgado
Instituto de Geografía, UNAM

INTRODUCCIÓN

La ciudad moderna, es decir, aquella que emerge de configuraciones del espacio, funcionales a las necesidades y estímulos del actual sistema de producción, se ha caracterizado por demandar grandes extensiones de tierra y volúmenes crecientes de recursos como agua, energía, biomasa, minerales y materiales de construcción. Asimismo, se ha convertido en un espacio generador de entropía, dígame en forma de residuos, aguas residuales y contaminantes atmosféricos (IRP, 2018; PNUMA, 2021). Debido a ello, se considera que las ciudades son responsables directas e indirectas de buena parte de la crisis climático-ambiental en curso (Delgado *et al.*, 2015). No obstante, más allá de ser parte del problema, son inevitablemente también parte de la solución, lo cual es doblemente cierto en tanto que las tendencias de urbanización continúan (WCRP, 2019).

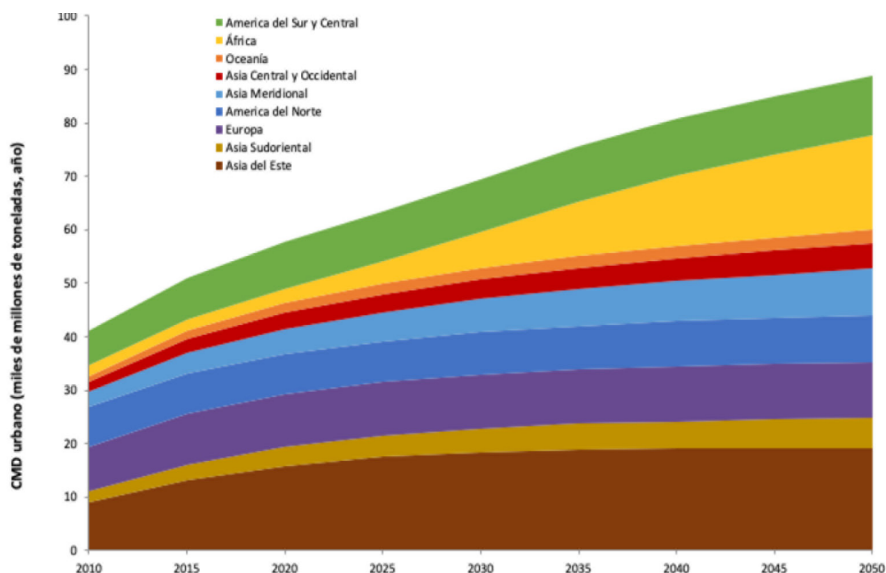
El escenario tendencial de urbanización al 2050, cuando se espera que el 68% de la población será urbana (UNDESA, 2018), sugiere que la intensidad del consumo urbano de recursos pasará de unos 40 mil millones de toneladas en 2010 a 90 mil millones de toneladas en 2050; véase figura 1. En términos per cápita esto significa un aumento en el consumo de 11.6 toneladas a 14 toneladas al año en promedio, lo cual está por arriba del rango de consumo sostenible estimado entre 6 y 8 toneladas per cápita (IRP, 2018).

Dado que la extracción y consumo de recursos tiene implicaciones climáticas y ambientales, lo que se haga o se deje de hacer en las ciudades definirá en buena medida el futuro climático-ambiental pues permitirá preservar o transgredir las ya de por sí erosionadas condiciones que permiten la vida en el Holoceno (Steffen *et al.*, 2015; Persson *et al.*, 2022). En ese sentido, la transformación urbana para avanzar hacia escenarios cada vez más sostenibles, pero también resilientes, incluyentes y justos, no sólo es necesaria sino urgente (PNUMA y ONU-HABITAT, 2021).

Las rutas de transformación urbana serán diferentes en cada caso, pero en general estarán conformadas por un conjunto de cambios y acciones en torno a tres grandes dimensiones (*Ibid.*):

- Dimensión 1: *circularidad urbana* para alterar los flujos de energía y materiales, reduciendo de manera significativa la extracción de recursos naturales, de emisiones y otras formas de contaminación y generación de residuos;
- Dimensión 2: cambios en la *forma y estructura urbana* que asistan la sostenibilidad y la resiliencia de las ciudades, es decir, que eviten la degradación ecosistémica, los impactos del cambio climático, y en general los desastres; y
- Dimensión 3: cambios en los *comportamientos individuales, institucionales y colectivos* y avance de *modelos de gobernanza urbana* cada vez más inclusivos y justos que trasciendan cualquier noción antropocéntrica para no sólo considerar cuestiones de justicia generacional, sino también el valor intrínseco de la naturaleza.

FIGURA 1
CONSUMO TENDENCIAL URBANO DE RECURSOS AL 2050.



Fuente: IRP, 2018.

Las múltiples acciones alrededor de estas tres dimensiones pueden generar sinergias, cobeneficios y contraprestaciones, razón por la cual cada ciudad habrá de explorar cuáles son las acciones más apropiadas según sus características, necesidades, capacidades y prioridades. Más aún, se trata de cuestiones que serán modeladas por las condiciones socioeconómicas, políticas y culturales a diversas escalas, desde lo local a lo regional y global. Tales condiciones, que son delineadas por las estructuras de poder y de correlación de fuerzas imperante, inciden en cuestiones de financiamiento y desarrollo tecnológico, así como en las dinámicas climático-ambientales y sus eventuales implicaciones, incluyendo la generación de condiciones propicias para la propagación de vectores infecciosos (lo que puede potencialmente derivar en pandemias¹).

¹ El avance de la urbanización a escala planetaria y el corrimiento de la frontera

En el siguiente apartado se revisa el caso de México como un ejemplo particular en Latinoamérica y el Caribe, tanto por el peso que tiene la población urbana, como por la persistencia de un modelo de urbanización territorialmente desbalanceado y disperso soportado en una economía frágil, dependiente de la captación de remesas y de actividades primario-exportadoras y manufactureras de tipo maquilador (por no mencionar el papel de la economía ilegal; UNODC, sin fecha).

TENDENCIAS E IMPACTOS DE LA URBANIZACIÓN EN MÉXICO.

El proceso de urbanización en México fue particularmente notorio a partir de la década de 1940 cuando la población urbana representaba el 35% de la población total (INEGI, 1996). A partir de entonces se apuntalaron las condiciones que llevarían al país, en 1960, a ser netamente urbano con 50.7% de la población bajo dicha categoría. Las altas tasas de natalidad y bajas tasas de mortalidad, en un contexto de crecimiento económico resultante de la consolidación de un modelo de estado de bienestar que focalizó el gasto público en ciertos espacios urbanos (particularmente la zona centro del país), favoreció el crecimiento acelerado del espacio construido bajo los estímulos de la migración campo-ciudad (Sobrino, 2011). Ello impulsó la proporción de la población urbana al 59% del total en 1970 y al 66.2% en 1980 (INEGI, 1996). Desde entonces, la proporción sigue aumentando, en especial debido al crecimiento de los centros urbanos y su población, lo que supone que los cambios en las

agrícola se asocian a procesos de degradación ecosistémica y a la generación de condiciones propicias para la transmisión zoonótica –directa o indirecta– de animales a humanos. Esta situación se agrava conforme los impactos del cambio climático se agudizan. Es importante advertir que la hipótesis sobre el origen de la pandemia de COVID-19 aún no es concluyente pues no hay suficiente claridad en cuanto a la relación entre el cambio ambiental global o el cambio climático y la emergencia del SARS-COV-2 (Kormann, 2021; Maxmen, 2022; 2021; Cohen, 2021). Además, se suma la hipótesis de que el virus pudo haberse sido diseñado en un laboratorio (Cohen, 2022a y 2022b).

formas de vida de la población que incentivaron previamente los flujos migratorios del campo a la ciudad juegan ahora un papel distinto pues los flujos migratorios entre unas ciudades y otras juegan ahora un papel más relevante (Sobrinó, 2011). La expulsión de población –y de procesos productivos– de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) y la consolidación de espacios captadores de inversión extranjera directa con actividades manufactureras de exportación acopladas a mercados cada vez más globalizados, impulsaron el crecimiento de ciudades como Monterrey, Tijuana y Ciudad Juárez en el norte del país y de Toluca, León, y Querétaro, en la zona centro-bajío (*Ibid.*).

El proceso de urbanización bajo los impulsos de un modelo económico neoliberal escaló entonces hacia una metropolización que fomentó la expansión del espacio construido como producto, no sólo del crecimiento poblacional (en 2022 la población urbana alcanzó el 78.6% del total de población en México), sino del potenciamiento de la actividad constructivo-inmobiliaria como espacio en sí mismo de acumulación de capital, cada vez más dinámico, internacionalizado y financierizado (Delgadillo, 2021; Delgado, 2019a y 2021). De la mano del arribo de mecanismos e instrumentos financieros para la construcción, adquisición y usufructo de inmuebles e infraestructura –como los Fideicomisos de Infraestructura y Bienes Raíces, FIBRAS que nacen en la miscelánea fiscal de 2004–, pero también con la aparición de plataformas de renta de inmuebles como Airbnb (conformada en 2008), la especulación urbana tomó nuevos bríos a lo largo y ancho del país (Gasca y Castro, 2021). Este fenómeno potenció la segregación y gentrificación urbana –que en muchos casos se ha consolidado de manera *sui generis*–, así como el avance de la denominada “urbanización turístico-costera”, la cual sin duda ha sido más agresiva en la Riviera Maya, seguida por la Riviera Nayarit y Cabo San Lucas (Escalera-Briceño *et al.*, 2018; Ibarra y Badillo, 2015; Camacho, 2015; Valiente, 2015).

Con la demanda de nuevos parques industriales, espacios de oficinas y comerciales, y de vivienda en las principales zonas metropolitanas del país, la demanda de cada vez más infraestructura no se ha hecho esperar, lo cual ha profundizado las interdependencias entre zonas metropolitanas, entre ciudades centrales y satelitales, y entre espacios urbanizados y no urbanizados (inmediatos y lejanos); estos últimos, clave en el abasto de recursos y el dese-

cho de residuos. Más aún, en un contexto de escasa planificación y debido a que la infraestructura urbana tiene una vida útil de varios años e incluso décadas, el desarrollo urbano imperante tiende a reforzar prácticas poco eficientes, sostenibles y resilientes. El “efecto candado” que supone la construcción de más infraestructura, por ejemplo, para la automovilidad, no hace más que apuntalar la dispersión urbana, los mono-usos del suelo, el consumo de combustibles fósiles y el uso ineficiente del suelo.

Con el incremento esperado de la población urbana en México para mediados de siglo (cuando alcanzará el 88.2% del total (UNDESA, 2018), el aumento de la superficie urbanizada bajo un escenario tendencial –en el que se mantienen las pautas actuales de densidad–, podría pasar de 10.8 mil km² que se estimaron en 2015 (Florczyk *et al.*, 2019), a unos 15.7 mil km² para el 2050 (Delgado, 2020). Tal aumento de la superficie urbanizada o de la “huella urbana” dependerá de múltiples factores: desde los patrones de ocupación del territorio a diversas escalas y la incidencia de los instrumentos de planeación en la forma y estructura urbana, hasta del crecimiento real de la población, los flujos migratorios, los impulsos de la especulación financiera-inmobiliaria, e incluso el costo de la vivienda en su relación con el tamaño de la misma; esto último, un factor importante en los cambios en la demanda de vivienda experimentados a raíz del confinamiento por COVID-19 que se tradujo, por un lado, en la búsqueda de viviendas más grandes por parte de ciertos grupos poblacionales de altos ingresos, y por el otro, en la migración hacia ciudades intermedias donde el costo de la vivienda es comparativamente menor, donde destaca, por ejemplo, el caso de Querétaro por su cercanía a la Zona Metropolitana del Valle de México y otras ciudades relevantes de la zona centro-bajío.²

² Esta tendencia se verificó en diversas ciudades de EE.UU. (Prater y Lichtenberg, 2022) y Europa (Hughes, 2020), pero también México. De hecho, durante el 2021, la compra de inmuebles de los segmentos de interés social (de menos de 1 millón de pesos) e interés medio (de entre 1 y 3 millones) vieron una pequeña reducción, el sector residencial plus (de entre 8 y 15 millones) se incrementó en 3 puntos porcentuales, mientras que el sector residencial (de entre 3 y 8 millones) y el premium no verificaron cambios significativos (Lamudi, 2022). Por su parte, el mercado nacio-

Si se mantienen las prácticas usuales, la tendencia hacia una mayor urbanización en México acrecentará la demanda de recursos naturales, lo que, a su vez, como se ha señalado, seguramente se traducirá en la agudización de los conflictos e impactos socioecológicos directos e indirectos provocados por la extracción de recursos y la generación de residuos. El “peso” del consumo de recursos del Sistema Urbano Nacional, estimado en 1,095 millones de toneladas de materiales para el 2015, aumentaría 45.2% para el 2050, en un escenario en el que no se presentan cambios en los patrones de consumo actuales (Delgado, 2020). No obstante, si los patrones de consumo se intensifican como resultado de una eventual recuperación económica en un contexto en el que no

nal de renta aumentó en todos los segmentos excepto en el de interés social y de interés medio donde se observó una caída, sobre todo en el segmento de interés social (lo que devela el fuerte impacto que ha tenido la crisis en la población más empobrecida) (*Ibid.*). Ejemplificando esta tendencia, y de cara al alto costo de la vivienda en la Ciudad de México por metro cuadrado, el confinamiento y la inestabilidad económica derivada de la pandemia de COVID-19 propició que ciudades intermedias cercanas a la Zona Metropolitana del Valle de México, como Querétaro, Puebla, Cuernavaca y Valle de Bravo, tuvieran un dinamismo razonable. Como muestra, Querétaro registró un aumento de 120% en la demanda inmobiliaria (y de 112% en la búsqueda digital de propiedades) durante el primer cuatrimestre de 2021 con respecto al de 2020, lo que lo colocó como el estado con mayor variación (AM Querétaro, 2021). La modalidad dominante ha sido la renta, donde destacan los segmentos de vivienda residencial y de interés medio. También se observan incrementos considerables en la adquisición de vivienda residencial plus, terrenos de uso residencial de más de 200 metros cuadrados y espacios para centros logísticos de “última milla”, ello debido a la explosión del comercio digital (Ayala, 2022). Esta tendencia de auge, sin embargo, ha elevado de manera sostenida el costo del metro cuadrado de la vivienda (aumentó 28% de 2018 al mes de abril de 2022; *Expansión*, 2022). Tal fenómeno se observa marcadamente desde principios de la década de 2010 cuando la Zona Metropolitana de Querétaro ya se identificaba como “nuevo polo de desarrollo”, no sólo del bajío, sino del país (Tinsa, 2016). Denota así que la población pasara de 1.09 millones de habitantes en 2010 a 1.53 millones de habitantes en 2022, todo en un contexto en el que la demanda de suelo y recursos sigue preocupantemente en aumento, en particular, por la escasa planeación y la escasez de agua.

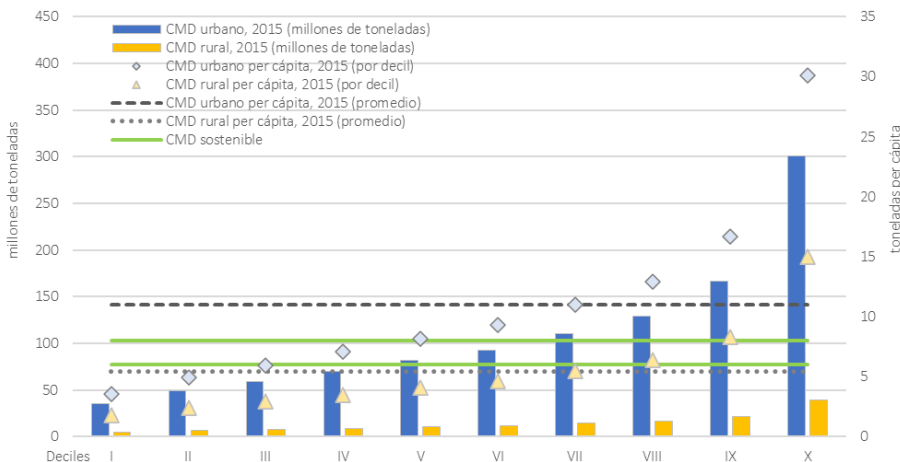
hay cambios en los niveles actuales de eficiencia y circularidad, el incremento podría ser de más del doble, si es que se logran alcanzar las proyecciones de crecimiento al 2050 de la OECD (sin fecha). Es decir, el volumen consumido llegaría a 2,421 millones de toneladas o unas 16.7 toneladas per cápita por habitante urbano (casi 6 toneladas más que en 2015) (Delgado, 2020). El peso del Sistema Urbano Nacional no incluye la huella hídrica urbana que pasaría de 221 mil millones de m³ en 2015 a un rango de 339-588 mil millones de m³ en 2050, dependiendo del escenario (estimaciones con base en PNUMA, 2021).

Ahora bien, el escenario más probable, aunque no deseable, del consumo de materiales es un punto intermedio de entre 13.5 y 14 toneladas per cápita, ello derivado del aumento poblacional, cambios en los patrones de consumo y el avance de ciertas acciones de eficiencia y circularidad energética-material acompañadas de una penetración tecnológica moderada (PNUMA, 2021). Lo mismo aplica para la huella hídrica urbana que podría colocarse en un punto intermedio de unos 460 mil millones de m³, es decir, en la frontera del volumen total de recursos hídricos renovables estimados para el país (FAO, sin fecha).

Desde luego, lo más deseable sería una reducción de los actuales niveles de consumo, especialmente en el 30% de la población urbana que hoy día presenta los patrones más intensos y que incluso se colocan por arriba del promedio nacional (deciles VIII-X). Tal reducción habría de acompañarse de acciones moderadas en los deciles de población urbana VI y VII, mientras que la población urbana más pobre (sobre todo los deciles I y II) tendría que aumentar su consumo dentro del rango sostenible de manera que efectivamente se mejoren sus condiciones de vida. Por su parte, el grueso de la población rural requerirá mejorar su calidad de vida, lo que implicará un aumento sustancial en el consumo de recursos específicamente de los deciles I a V de la población rural, así como un aumento moderado en los deciles VI y VII, y una reducción del consumo en el decil X; véase figura 2. Esta serie de ajustes supone pensar al espacio territorial de manera integral, como un continuo espacial en el que se establecen múltiples y, ciertamente, complejas relaciones y sinergias entre lo urbano y lo rural, pero también con otros espacios territoriales de valor ambiental.³

³ En ese continuo, los cambios en la dimensión urbana no pueden pensarse sin la

FIGURA 2
 CONSUMO MATERIAL DOMÉSTICO (CMD) URBANO Y RURAL TOTAL
 Y PER CÁPITA DE MÉXICO-2015.



Nota: el CMD se compone de la producción total, menos las exportaciones, más las importaciones.
 Fuente: PNUMA, 2021.

Ahora bien, es importante advertir que, para avanzar en la transformación urbana, el ajuste del consumo de recursos a rangos sostenibles y justos es factible, siempre y cuando se implementen, rápida y decididamente, un conjunto de medidas, prácticas y ecotecnologías a múltiples escalas (PNUMA, 2021). Entre tales acciones, que habrán de implementarse de manera coordinada, están aquellas que se relacionan con el transporte, los usos de suelo, las edificaciones y los espacios verdes urbanos. La tabla 1 ilustra la relación de una muestra de acciones con los flujos metabólicos urbanos y ciertos puntos clave de apalancamiento del uso eficiente de recursos.

afectación en el entorno rural y viceversa, por ello, la transformación urbana supone estar acoplada a una transformación rural, es decir, es necesaria una transformación del continuo espacial de manera tal que se habiliten formas de ocupación y uso del territorio sostenibles, resilientes, incluyentes y cada vez más justas.

TABLA 1 EJEMPLOS DE ACCIONES POTENCIALES A ESCALA LOCAL Y PUNTOS DE APALANCAMIENTO EN LA INTERFAZ DE DIVERSOS ELEMENTOS PARA LA TRANSFORMACIÓN URBANA.			
Acción potencial	Morfología urbana	Flujo metabólico	Puntos de apalancamiento para la eficiencia en el uso de recursos
Promoción de la movilidad activa	Transporte	Energía	<p>Eficiencia energética en el transporte.</p> <p>Reducción del consumo y reciclaje de materiales de construcción, minerales, polímeros y otros materiales que componen el parque vehicular y el sistema de vialidades.</p>
Electrificación del transporte e intensificación de su uso (transporte compartido u otras modalidades)		Materiales	<p>Disminución de la intensidad en las emisiones de contaminantes atmosféricos con cobeneficios en la salud.</p> <p>Reducción en la generación de residuos de manejo especial (llantas, aceites, otros) con impactos positivos en el medio ambiente y la salud</p>
Mejora y expansión del transporte público, incluyendo sistemas de BRT		Residuos	
Desarrollo Orientado al Transporte – TOD			
Uso mixto del suelo	Usos del suelo para la intensificación estratégica	Energía	Compacidad
Espacios públicos y áreas verdes urbanas		Agua	Densidad estratégica
Reservas territoriales y áreas naturales protegidas		Otros materiales	Policentrismo
		Residuos	Accesibilidad y conectividad
			Resiliencia urbana

Estándares y códigos de construcción sostenibles	Edificaciones	Energía	Eficiencia energética-material y de agua por diseño
Sistemas de certificación y etiquetado de edificaciones		Agua	Nuevas prácticas constructivas e introducción de ecotecnias diversas.
Medidas impositivas al uso de materiales vírgenes e incentivos al uso de materiales reciclados		Otros materiales	Sustitución de materiales o a través del reúso, recuperación, re-manufactura y reciclaje de componentes y materiales.
Recuperación de áreas verdes y espacios de valor ambiental	Corredores y espacios verdes urbanos	Residuos	Reducción de residuos y de emisiones directas e indirectas de las edificaciones
Corredores verdes urbanos interconectados e integrados al desarrollo urbano y a la regeneración de edificaciones, incluyendo el avance de infraestructura verde/azul		Biodiversidad / Biomasa	Conservación de la biodiversidad con el respectivo fortalecimiento de los servicios ecosistémicos.
Medidas de educación y cultura ambiental, entre otras vinculadas al emplazamiento de corredores verdes		Agua	Avance de cobeneficios en salud y en el reforzamiento de diversas actividades educativas, culturales, deportivas y de recreación que pueden inducir cambios en las prácticas cotidianas y en los estilos de vida (para hacerlos más sostenibles y por tanto menos intensivos en el uso de recursos)
Otros materiales			
Fuente: modificado de PNUMA, 2021: 145.			

De implementarse dichas acciones, como se ha dicho, no sólo se podría disminuir el requerimiento futuro de recursos, sino también evitar o reducir los usuales impactos del metabolismo urbano lineal y expansivo que pone en entredicho el derecho humano y más que humano a un ambiente sano. Y es que los escenarios futuros de generación de residuos advierten un aumento en el volumen, diversidad y grado de toxicidad (Banco Mundial, 2018), siendo los plásticos tan sólo una parte de las denominadas entidades novedosas de contaminación ambiental que más preocupan (Lebreton y Andrady, 2019).

El volumen de residuos sólidos urbanos (RSU) a nivel mundial se estima pasará de 2 mil millones de toneladas en 2016 a 3.4 mil millones de toneladas en 2050 (Banco Mundial, 2018). En México, las estimaciones advierten que entre 2015 y 2050 se podría pasar del rango de 1.29-1.37 kg de RSU por habitante al día a 1.43-1.52 kg de RSU por habitante al día (dependiendo de la metodología de estimación y el escenario tendencial; cálculos con base en PNUMA, 2021). Con el crecimiento poblacional esperado, el volumen total de RSU pasaría entonces de un entre 47-50 millones de toneladas al año a 75-80 millones de toneladas al año en el mismo lapso temporal (*Ibid.*).

En lo que respecta a las emisiones urbanas de GEI, se estima que pasarán de un rango de entre 3.8 y 4.7 toneladas de CO₂e al año por habitante urbano en el 2015, a entre 4.2 y 8.8 toneladas de CO₂e al año por habitante urbano en el 2050, ello dependiendo de la metodología de estimación y el escenario tendencial empleado en el cual se asumen situaciones diversas respecto al crecimiento de la economía, la persistencia del uso de combustibles fósiles y los grados de eficiencia efectivamente alcanzados (estimaciones con base en PNUMA, 2021).

Las implicaciones socioecológicas de la generación creciente de residuos sólidos, líquidos y gaseosos advierten la urgente necesidad de cambiar las prácticas usuales, dígase por medio de diversas rutas y acciones para la transformación urbana.

El arribo de la pandemia de COVID-19 y la agudización de una crisis socioeconómica cuyos orígenes la anteceden, entre otras cuestiones, sin duda nos orillan a revisar las implicaciones que estas nuevas condiciones suponen para el avance de tales rutas y acciones para la transformación urbana. Y es que no puede obviarse que la emergencia de COVID-19 presionó las capacidades presupuestales de los gobiernos, muchos de los cuales tuvieron que implementar medidas de austeridad, emitir deuda, y aumentar la recaudación fiscal y las cargas impositivas. Tampoco puede obviarse el limitado avance en el cumplimiento de las metas climáticas;⁴ la persistente apuesta por los combustibles

⁴ En la actualización de las contribuciones nacionales determinadas, en diciembre de 2020, México no incrementó su nivel de ambición. Ello, aunado a un avance lento de la actuación comprometida, coloca en 2022 a México en un nivel de actuación

fósiles; e incluso el auge de narrativas que buscan apuntalar la núcleo-electricidad (como se verifica en Alemania a raíz de la crisis energética desencadenada por la guerra en Ucrania; Connolly, 2022). Más aún, no puede dejarse de lado el estancamiento o franco retroceso del grueso de las metas de la Agenda 2030, en particular en lo referente a cuestiones ambientales (objetivos 14 y 15), salud y bienestar (objetivo 3), paz, justicia e instituciones sólidas (objetivo 16), y hambre cero (objetivo 2) (Sachs *et al.*, 2022), esto último debido al proceso inflacionario generalizado que se ha reflejado en precios altos de la energía y los alimentos (FMI, 2022).

El siguiente apartado explora cómo estas condiciones internacionales y nacionales han impactado las capacidades locales y el avance de las agendas de transformación urbana, ello, aterrizando la reflexión en dos casos de estudio: la Ciudad de México y Juárez. Estos casos han sido elegidos porque permiten mostrar aspectos puntuales de dos realidades distintas del país. Por un lado, una megaciudad, y por el otro, una ciudad fronteriza, ambas con intensos flujos de recursos, mercancías y población que, en contextos de gobernanza urbana altamente complejos, han desarrollado instrumentos formales de planeación y acción para la adaptación y mitigación del cambio climático y la construcción de resiliencia, lo cual en principio habilita tanto rutas de actuación, como la construcción de capacidades necesarias para la transformación urbana.

RUTAS DE TRANSFORMACIÓN URBANA EN TIEMPOS DE COVID-19: LOS CASOS DE CIUDAD DE MÉXICO Y JUÁREZ

La transformación urbana involucra una gran variedad de actores, información, recursos materiales, económicos y financieros. Las rutas o modelos de gobernanza urbana son diversos, unos más cercanos a la planeación del Estado –vertical o de tipo red– o a la actuación de los agentes económicos, otros que buscan una aproximación más horizontal al fomentar algún tipo de participa-

“altamente insuficiente”, según lo reporta el Climate Action Tracker (<https://climateactiontracker.org/countries/mexico/>).

ción social, o bien, una mezcla de los anteriores. Derivado de ello se reconocen modelos de gobernanza urbana como: el corporativista, pro-crecimiento o empresarial, gerencial o de tinte administrativo, clientelar, democrático-popular, o pluralista (PNUMA, 2021). En todos los casos, la figura del Estado no sólo es relevante, sino que permite explicar en buena medida el avance de la emergencia de uno u otro modelo en un contexto de globalización y neoliberalización, sea por su hacer o dejar hacer, lo cual a su vez se traduce en un cierto tipo de exclusiones, omisiones, interacciones, alianzas, prácticas, estructuras, y modalidades de poder (Lukas, 2019).

En este trabajo interesa dar cuenta de la actuación del Estado en lo que respecta al diseño, implementación y seguimiento de la política pública climática-ambiental y de resiliencia urbana. Lejos de pretender un análisis integral de la gobernanza para la transformación urbana para cada uno de los casos de estudio, a partir de reconocer las capacidades institucionales existentes, se pone en cambio atención a ciertos aspectos clave para la transformación urbana que han sido especialmente impactados por la pandemia de COVID-19. El abordaje de los casos se hace de manera conjunta, buscando identificar similitudes y divergencias en las capacidades y formas de actuación institucional.

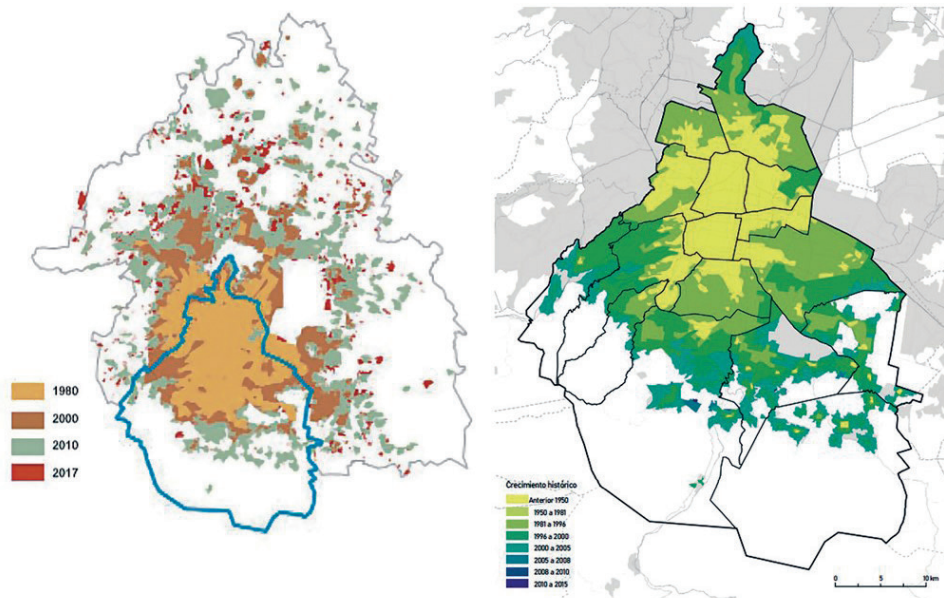
Delineando los casos de estudio

Ciudad de México

La Ciudad de México (CDMX) tiene una población de 9.2 millones de habitantes en una extensión construida de 1,485 km². Considerando su zona metropolitana, suma una población de 21.3 millones de habitantes en un área construida de más de 2,360 km². La Zona Metropolitana del Valle de México sigue experimentando una notoria expansión horizontal de baja densidad, fundamentalmente en zonas periféricas. La intensidad de tal fenómeno ha sido tres veces superior al crecimiento poblacional durante el periodo de 1980 a 2017 (ORU-SGIRPC, 2020); véase figura 3. Por su parte, la CDMX, además del avance de la mancha urbana en zonas de valor ambiental, experimenta una

renovación urbana vertical, particularmente en zonas céntricas de alcaldías como Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Álvaro Obregón (Delgado, 2019b).

FIGURA 3
CRECIMIENTO HISTÓRICO DE LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO
(IZQUIERDA) Y DE LA CDMX (DERECHA).

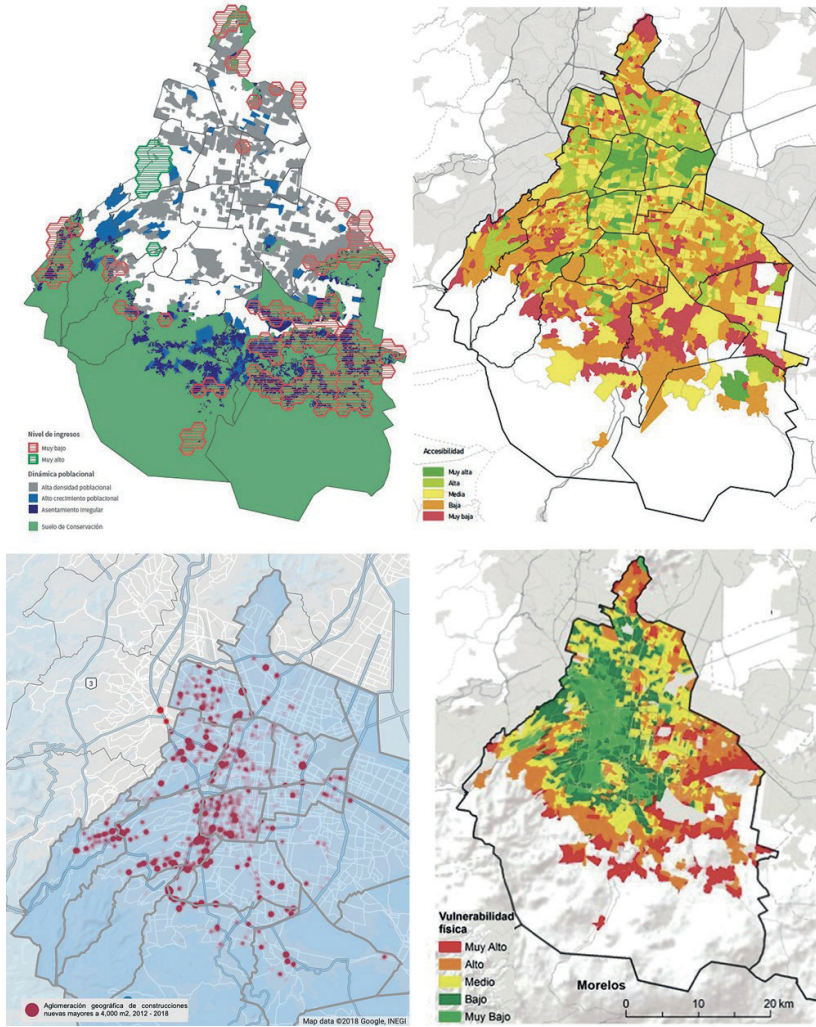


Fuente: CPI de ONU-HÁBITAT y Proyecto del Programa General de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México 2020 – 2035.

La CDMX presenta notorias desigualdades espaciales en cuanto al nivel de ingresos, la renovación formal e informal (autoconstrucción) de las edificaciones, el emplazamiento de la infraestructura y el equipamiento urbano, así como en el acceso a servicios públicos de calidad, a espacios abiertos y áreas verdes, todos elementos centrales en la conformación de niveles diferenciados de calidad de vida (Monkkonen *et al.*, 2021; EVALÚA, 2020; Ziccardi, 2019);

FIGURA 4

DINÁMICA POBLACIONAL DE LA CDMX EN SU RELACIÓN CON EL NIVEL DE INGRESOS (ARRIBA, IZQUIERDA), NIVEL DE ACCESIBILIDAD A EQUIPAMIENTOS URBANOS (ARRIBA, DERECHA), AGLOMERACIÓN DE OBRAS NUEVAS DURANTE 2012-2018 (ABAJO, IZQUIERDA), Y GRADO DE VULNERABILIDAD FÍSICA (ABAJO, DERECHA).



Fuente: Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México – 2020; Programa General de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México–2022 (borrador); y Delgado, 2019.

véase mapas de la figura 4. En dicha producción desigual del espacio urbano también se observan vulnerabilidades diferenciadas ante riesgos diversos, desde inundaciones, heladas y altas temperaturas, hasta olas de calor, sismos, fracturas, hundimientos, y la exposición a contaminantes y materiales tóxicos y peligrosos (ORU-SGIRPC, 2022; Mac Gregor-Gaona *et al.*, 2021).

La estructura económica de la CDMX es esencialmente de servicios y representa junto con su zona metropolitana alrededor de la cuarta parte del PIB nacional. La concentración del grueso de empleos en el centro de la ciudad y otras subcentralidades, como las especializadas en servicios financieros o de otra índole, ha incentivado un movimiento pendular de trabajadores que residen en las zonas periféricas de la zona metropolitana, lo que requiere de una infraestructura de transporte mayúscula que soporte dar entrada y salida a un gran número de personas en horas pico (SEMOVI, 2020). Con un parque vehicular mayor a 2.3 millones de vehículos, a los que se suman 5.7 millones más de la zona metropolitana, la CDMX sufre de problemas de congestión vehicular que, además de contribuir de manera importante con la generación de gases de efecto invernadero (GEI) y otros contaminantes atmosféricos (más de la mitad de las emisiones de GEI de la CDMX corresponden al transporte), se traducen en importantes impactos a la salud y a la economía de la ciudad (SEDEMA, 2017). Aunado a la industria que opera en la zona norte de la ciudad y otros municipios conurbados aledaños, y debido a las corrientes del viento dominantes de norte a sur, la CDMX presenta importantes problemas de calidad del aire, los cuales se han recientemente agudizado con el incremento de incendios forestales en época de estiaje (Cassidy, 2019). Además, es bien conocido el fenómeno de inversión térmica que experimenta la ciudad durante el invierno, lo cual sin duda agrava la situación antes descrita (Bravo-Álvarez y Torres-Jardón, 2002).

Más allá de la contaminación atmosférica y sus múltiples implicaciones, otros problemas ambientales relevantes competen a la vulnerabilidad que tiene la ciudad en cuanto al abasto de agua, una situación resultante de la sobreexplotación del acuífero del Valle de México y a la importación de agua de otras cuencas, la del Lerma y el Cutzamala (SACMEX, 2013). El consumo de enormes cantidades de agua, y de su considerable pérdida por fugas, no sólo

se asocia a un consumo de energía para su potabilización y bombeo, sino también de aquella necesaria para la expulsión de las aguas residuales generadas y su eventual tratamiento (Delgado y Blanco, 2017). En la medida en que eso no siempre sucede, las implicaciones socioambientales son diversas a lo largo de su recorrido hacia la cuenca del Valle de Tula, incluyendo la presencia de metales pesados en tierras de cultivo en el Valle del Mezquital (Prieto García *et al.*, 2007; Cajuste *et al.*, 2001). Otros problemas ambientales se asocian al avance de asentamientos irregulares (IG-UNAM y SEDEMA, 2017), la generación y disposición de residuos sólidos urbanos, de manejo especial y peligrosos (IPN y PAOT, 2013; PAOT, 2009), así como a la pérdida de biodiversidad y de servicios ecosistémicos en suelo de conservación y áreas urbanas de valor ambiental (PAOT, 2012).⁵ Si bien el gobierno actual de la CDMX (2018-2024) está tomando cartas en el asunto, es evidente la persistencia de éste y otros problemas ambientales cuyos orígenes ciertamente tienen ya algún tiempo. Por ello, debe subrayarse que su remediación inevitablemente será gradual y requerirá de la actuación sostenida en el tiempo, es decir, mucho más allá de los tiempos políticos del actual gobierno.

Ciudad Juárez

Juárez es el único asentamiento urbano del desértico municipio de Juárez, el más poblado del estado de Chihuahua. Tiene una población de 1.5 millones de habitantes en un área construida de unos 360 kilómetros cuadrados.⁶ Es una

⁵ La PAOT (2012) ha estimado que la pérdida de suelo de conservación fue de unas 8,590 hectáreas entre 1970 y 2005, ello en tanto que dicha superficie presentó cambios drásticos en el uso del suelo. Asimismo, estimó que entre 2010 y 2030 la pérdida de suelo de conservación bajo un escenario tendencial sería de alrededor de 219 hectáreas anuales (Ibid).

⁶ Estimación del área construida a 2020 con base en una densidad poblacional de 41.8 habitantes por hectárea, reportada en 2015 por el Programa de Desarrollo Urbano 2016, y datos poblacionales del Censo de Población y Vivienda 2020 para el municipio de Juárez que precisa una población de 1,512,450 habitantes.

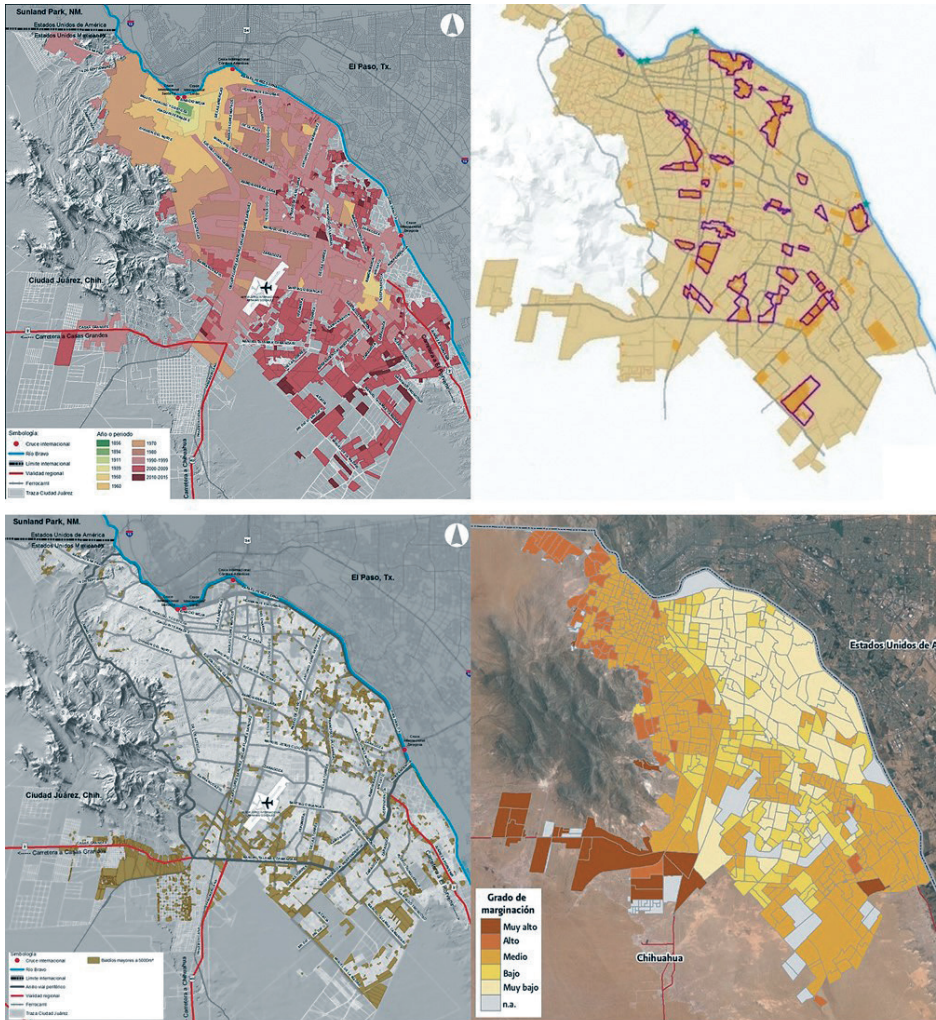
ciudad transfronteriza que conforma un espacio continuo urbanizado con El Paso, Texas, EUA que, en conjunto, suman una población de unos 2.2 millones de habitantes. El crecimiento de Juárez ha sido históricamente disperso, en los últimos 20 años sobre todo hacia al este y sur; véase figura 5. Dicha dispersión se ha favorecido del acceso a automóviles de bajo costo provenientes de EUA, de ahí que persista un sistema de transporte público mal planificado y de mala calidad; 90% de las rutas cruzan el centro de la ciudad, conformando un sistema radial ineficiente y caótico que, además está envejecido con unidades que presentan una antigüedad promedio de entre 25 y 30 años (IMIP, 2016).

El uso del suelo dominante es el residencial, con un parque habitacional que presenta 10.8% de viviendas deshabitadas, fundamentalmente debido a la inseguridad y violencia (IMIP, 2016). Las zonas abandonadas son fundamentalmente periurbanas y pericentrales (*Ibid.*), lo que recrudece el carácter desigual del espacio urbanizado de Juárez (véase figura 5). Así es observable en el poniente, una zona de mayor prevalencia de pobreza y marginación que, además, está expuesta a riesgos asociados a derrumbes e inundaciones debido a la existencia de fallas geológicas y de estructuras hidráulicas en riesgo (Coordinación de Resiliencia, 2021).

La estructura económica es fundamentalmente industrial, con un peso de alrededor de dos terceras partes del PIB municipal (66.5%; IMIP, 2016). El fuerte papel de la industria, de tipo maquilador, vincula a Juárez con El Paso que, en cambio, se centra en el sector servicios con un peso del 86.7% de su PIB (IMIP 2016). Los flujos entre ambas ciudades son intensos y no sólo de mercancías o materiales (recursos naturales frescos o materiales de desecho para su reciclaje), sino también de población, tanto de trabajadores como estudiantes, ello además de migrantes que buscan cruzar la frontera.

El fenómeno migratorio en la región Paso Norte no es nuevo, pero sí su naturaleza. Con el empuje del Programa de Industrialización Fronteriza en 1965, el aumento de la emigración se acentuó al ser el empleo uno de los principales atractores. Eventualmente ello derivó en una población con una parte considerable de migrantes: el 29.6% de la población total del municipio nació fuera del estado de Chihuahua, esencialmente en Durango, Veracruz,

FIGURA 5
 CRECIMIENTO HISTÓRICO (ARRIBA, IZQUIERDA), LOCALIZACIÓN DE PARQUES
 INDUSTRIALES (ARRIBA, DERECHA), BALDÍOS MAYORES A 5 MIL M² (ABAJO,
 IZQUIERDA) Y GRADO DE MARGINACIÓN (ABAJO, DERECHA)
 EN CIUDAD JUÁREZ, CHIHUAHUA, MÉXICO.



Fuente: IMIP, 2016 e Índice de marginación de CONAPO, 2010.

Coahuila y Zacatecas (INEGI, 2015). Si bien continua este tipo de migración, las caravanas de migrantes provenientes de Centroamérica han modificado considerablemente la naturaleza del flujo migratorio en los últimos años, siendo ése cada vez más internacionalizado y masivo. La política estadounidense de “quédate en México” y el cierre de la frontera por COVID-19 hasta noviembre de 2021, amplió la presencia de migrantes en Juárez, convirtiéndose en todo un reto no sólo político sino de gestión urbana, salud pública, y de garantía a los derechos humanos.

Los principales problemas ambientales de Juárez se asocian al rápido crecimiento de su población y espacio urbanizado que se ha traducido, por un lado, en un consumo creciente de suelo, recursos energéticos y materiales, y agua (que es escaza por la sobreexplotación del acuífero Bolsón del Hueco)⁷, y por el otro, en la generación de un mayor volumen de aguas residuales y residuos, tanto sólidos municipales como de manejo especial y peligrosos. La presencia de industrias contaminantes, de pasos fronterizos altamente congestionados, y el dominio de la automovilidad de la mano de un sistema de transporte ineficiente y envejecido, ha impactado de manera considerable la calidad del aire (Karle *et al.*, 2021; SEMARNAT, 2015).

La ciudad es además vulnerable a las altas temperaturas y a olas de calor, heladas, nevadas, vendavales, sequías y estrés hídrico, con ciertas zonas especialmente vulnerables a inundaciones y deslaves (Coordinación de Resiliencia, 2021).

⁷ El acuífero del Bolsón del Hueco fue la única fuente de abasto hasta 2010, momento en el que se habilitó la transferencia de 700 litros por segundo desde el Bolsón de Mesilla a través del acueducto Conejos Médanos. La recarga del acuífero Bolsón del Hueco se ha visto mermada por la canalización parcial del Río Bravo aguas arriba, lo que obliga a explorar la viabilidad de fuentes alternas de abasto, especialmente para Juárez. Algunas fuentes alternas incluyen Plazuela Acuña, Presidio-Sapello, e incluso la Candelaria y Bandejas.

BREVES ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA CLIMÁTICO-AMBIENTAL Y DE RESILIENCIA URBANA EN CIUDAD DE MÉXICO Y JUÁREZ

Ciudad de México

La CDMX tiene antecedentes en el diseño y ejecución de políticas de carácter ambiental desde principios del siglo xx cuando el enfoque era sustancialmente el de la conservación y el aprovechamiento de recursos naturales (Jiménez, 2007). Y si bien ya desde la década de 1970 el tema adquiere una creciente relevancia, en buena medida debido a los problemas de abasto de agua (Peña, 2013; Perló y González, 2009) y de calidad del aire que llevó a que se señalara como la ciudad más contaminada del mundo en 1992 (Miljkovic, 2021; STI, 1990), no es hasta 1996 que la temática adquiere un rango jurídico más articulado con el decreto de la *Ley Ambiental del Distrito Federal*, la cual busca dar respuesta a la promulgación de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988.

Desde entonces la CDMX ha desarrollado todo un andamiaje normativo que ha evolucionado en el tiempo, extendiéndose a cuestiones diversas, incluyendo el reconocimiento explícito del derecho humano a un medio ambiente sano en la Constituyente de la CDMX de 2017; la mejora de la planeación urbana y el ordenamiento territorial⁸; la coordinación de medidas a escala metropolitana relativas al mejoramiento de la calidad del aire; la implementación de estrategias y programas de acción climática, la regulación de plásticos de un solo uso; e inclusive el fomento a esquemas de simbiosis y economía circular y el avance de una red planificada de espacios abiertos e infraestructura verde interconectada que potencie los servicios ambientales, mejore la calidad de los

⁸ El nuevo Programa General de Ordenamiento Territorial de la CDMX, aún en elaboración, aboga por un ordenamiento integral del suelo urbano, rural y de valor ecológico, lo cual es novedoso debido a que con anterioridad dicho ordenamiento estaba fragmentado en un ordenamiento urbano y otro ecológico (que incluía lo rural).

hábitats urbanos, y fomente la diversidad biológica (comunicación personal con responsables de SEDEMA, 18 de octubre de 2022).

El avance de la mancha urbana y sus múltiples impactos socioecológicos en suelo de conservación, barrancas y ríos urbanos, entre otras cuestiones relacionadas a la calidad del aire, el (des)abasto de agua, la gestión de aguas residuales y residuos, y la relevancia de medidas como la circularidad urbana y el uso eficiente de recursos, han sido aspectos analizados por diversos autores, en algunos casos ya desde hace tiempo y de manera extensa (como muestra, véase: PNUMA, 2021; Soto, 2020; Tsydenova *et al.*, 2018; Rojo *et al.*, 2018; Delgado y Guibrunet, 2017; Barkin, 2016; Campuzano *et al.*, 2016; Delgado, 2015; Garza, 1996). Tales aportes han ofrecido diagnósticos y propuestas valiosas que sin embargo no siempre han sido tomadas en cuenta para la toma de decisiones.

Ahora bien, en lo que respecta a la implementación de políticas climáticas y de resiliencia urbana en la CDMX se advierte a partir finales de la primera década del presente siglo. La política climática iniciaría formalmente con: el *Programa de Acción Climática de la Ciudad de México 2008-2012*, la posterior publicación de la *Ley de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático y Desarrollo Sustentable para la Ciudad de México* de 2011 (actualizada en 2021), y las subsecuentes estrategias y programas en la materia para los periodos 2014-2020 y 2021-2050. Dicha política y sus alcances ha sido analizada por varios autores (léase por ejemplo a: Behzadi *et al.*, 2020; Delgado y Aragón, 2016; Delgado *et al.*, 2015; Sánchez *et al.*, 2011; Romero, 2010).

Menos estudiada ha sido la política de resiliencia urbana de la CDMX en su dimensión climático-ambiental (Araiza *et al.*, 2022; Torres *et al.*, 2020) la cual tiene sus orígenes en la implementación de la iniciativa “100 Ciudades Resilientes” de la Fundación Rockefeller y la consultora Arup en el país. Dicha iniciativa derivó en el diseño de una *Estrategia de Resiliencia de la CDMX* publicada en 2016 (Oficina de Resiliencia, 2016), la cual sólo se logró implementar de manera parcial antes de que la Agencia de Resiliencia, entidad entonces a cargo de su implementación, fuera disuelta a finales de 2018 con el arribo del nuevo gobierno de la CDMX. Como resultado, la temática fue incorporada al ámbito de la actuación de la Secretaría de Protección Civil, específicamente desde una Dirección General de Resiliencia. Ello supuso un cambio de enfo-

que, de uno más orientado a lo climático-ambiental, a otro que prioriza la gestión integral de riesgos, incluyendo aquellos derivados de sismos, pero también los relativos a la salud pública (ORU-SGIRPC, 2020).

En todo caso, lo que es notorio es la aún limitada coordinación entre las agendas de cambio climático y de resiliencia urbana en los gobiernos locales *vis-à-vis* los recientes esfuerzos que en dicho sentido se impulsan en el ámbito del Gobierno de la CDMX.⁹ Tal situación se ha traducido en la persistencia de inercias que dificultan la implementación y el seguimiento de resultados de dos agendas que deberían estar íntimamente interrelacionadas y coordinadas a múltiples escalas espaciales y temporales.

Ciudad Juárez

En Juárez, Chihuahua, la política ambiental urbana tiene sus orígenes legales en el *Reglamento Municipal de Ecología y Protección al Ambiente* de 1996. Desde entonces denota la articulación de un Plan de Desarrollo Urbano en

⁹ El Gobierno de la CDMX que arribó en 2018, ha trabajado en compatibilizar visiones y coordinar acciones en materia de cambio climático, sostenibilidad y resiliencia, teniendo como aspectos transversales aspectos de salud, equidad y género. Así lo devela, por un lado, la elaboración de un “Manual para el manejo de indicadores de peligro, sistema expuesto y vulnerabilidad social del Atlas de Riesgos de la Ciudad de México para el desarrollo del componente de adaptación al cambio climático” (SGIPRC-SEDEMA, 2022) y las consecuentes acciones de colaboración entre la Secretaría de Medio Ambiente y la Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil. Tal colaboración también es visible en el proceso que se dio entre 2019 y 2020 para la actualización de la Estrategia local y el Programa de acción climática de la CDMX, particularmente en su Eje 6 sobre capacidad adaptativa y resiliencia urbana (SEDEMA, 2021). Por el otro lado, también es notorio el avance en la coordinación de esfuerzos a propósito del impulso que el Gobierno de la CDMX está dando a la elaboración de programas de acción climática locales desde noviembre de 2021, un proceso que ha incluido la capacitación como vía para la construcción y fortalecimiento de capacidades locales necesarias para el diseño y eventual implementación y seguimiento de los mencionados planes.

2003 y 2010 los cuales tienen antecedentes que se pueden incluso identificar desde los “planes reguladores” de 1958 y 1962, el Programa de Industrialización Fronteriza de 1965, entre otros instrumentos que incidieron en la forma y estructura urbana hasta finalmente llegar a la articulación de los planes de desarrollo urbano de 1989 y 1995.

De la mano de tales planes que ya contenían ciertos elementos socioambientales, se desarrollaron una serie de planes parciales subsecuentes para después articular un *Plan de Desarrollo Urbano Sostenible* en 2016 y que daba respuesta a la *Ley de Desarrollo Urbano Sostenible del Estado de Chihuahua* de 2014 y al *Reglamento de Desarrollo Urbano Sostenible del Municipio de Juárez* de 2015.

A lo dicho se suman diversas medidas como la implementación a nivel local del *Programa de Gestión de la Calidad del Aire* para los periodos 1998-2002 y 2006-2012, y a nivel estatal para el periodo 2016-2025; las que se ocupan de la gestión del agua (cómo el *Plan Maestro de Agua y Saneamiento, 2000-2012*) y en general de la gestión ambiental transfronteriza entre México y EE.UU., mismas que son impulsadas no sólo por entes nacionales sino por actores binacionales como la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza, la Comisión Internacional de Límites y Aguas y el Banco de América del Norte, este último vinculado al financiamiento de diversos proyectos, sea para la pavimentación en Juárez, hasta el tratamiento de aguas residuales y la captura de metano para la generación de energía, entre otros.

Estudios como los de Herrera y Romo (2021), Giner *et al.* (2019), Córdova (2015, 2014 y 2011), Romo (2015); Baca y Vázquez (2015), Córdova y Romo (2012), Cervera *et al.* (2009), Padilla (2009), Carrillo y Schatan (2005), Romieu (2003), entre otros, han analizado las limitaciones, retos y oportunidades de la política ambiental de cara a la problemática en curso.

Por otro lado, la política de resiliencia en Juárez formalmente antecede a la climática con la publicación, en 2018, del *Perfil de Resiliencia Urbana de Ciudad Juárez 2016-2018*, y la articulación de una estrategia para un *Juárez Resiliente*, esta última producto de la misma iniciativa “100 Ciudades Resilientes” de la Fundación Rockefeller y Arup que en la CDMX.

El Perfil y la Estrategia fueron dos ejercicios sobre la misma temática que se dieron prácticamente de manera simultánea, lo cual visto en retrospectiva

implicó la repetición de esfuerzos y la generación de cierta desarticulación. *Juárez Resiliente* fue finalmente la agenda que logró construir cierta continuidad en el futuro inmediato, quedando el *Perfil de Resiliencia* como un diagnóstico de referencia.

En el caso de la política climática, aunque pueden identificarse acciones e iniciativas previas con incidencia –incluyendo algunas provenientes de actores no gubernamentales como las articuladas desde el *Plan Estratégico de Juárez* (planjuarez.org) o *Juárez 2030. Plan para una ciudad sostenible* (juarez2030.mx)–, la conformación de una política pública sobre el tema no fue posible hasta 2021 cuando se publica el *Plan de Acción Climática para el Municipio de Juárez 2020-2030*.

Cabe precisar que la operación de dicho plan y el de la estrategia Juárez Resiliente, al recaer en el mismo espacio ejecutor, resulta en una articulación “natural” (de hecho, el plan de acción climática se pensó como parte de la agenda de resiliencia). Esta prerrogativa, sin embargo, no se verifica cuando se piensa a Juárez en el contexto de la región Paso del Norte que suma a El Paso y su zona metropolitana. Esto es llamativo pues la Estrategia de Resiliencia de El Paso tiene el mismo origen que la de Juárez, esto es, la ya mencionada iniciativa de 100 Ciudades Resilientes. Esta falta de coordinación binacional entorno a la temática –y que antecede a la pandemia de COVID-19–, también se observa entre el municipio y el gobierno del estado de Chihuahua en lo que respecta a la acción climática pues el plan municipal en la materia no logró articularse al plan estatal, ello a pesar de que el gobierno del estado tiene atribuciones en la planeación, gestión y financiamiento de diversas cuestiones clave que inciden en lo local tales como agua, movilidad y salud.

LÍNEAS DE ACCIÓN EN CAMBIO CLIMÁTICO Y RESILIENCIA URBANA EN CIUDAD DE MÉXICO Y JUÁREZ

Las principales líneas de acción delineadas en los planes de acción climática y las estrategias de resiliencia urbana vigentes se sintetizan en la tabla 2. El diagnóstico sobre el grado de avance es meramente indicativo y no equivale a una

evaluación del estado de situación de las distintas problemáticas o temas, en cambio, es sólo una apreciación de lo logrado hasta mediados de 2022 con respecto a las metas establecidas por los propios planes y estrategias en cuestión.

En el caso de la CDMX cabe precisar que las metas de mitigación no condicionadas establecidas en la *Estrategia Local de Acción Climática 2021 – 2050*, precisan la reducción para 2024 del 10% de las emisiones de GEI reportadas en 2016 (entonces del orden de 22 millones de toneladas de CO₂e; SEDEMA, 2018). Dicho valor podría llegar hasta 32% dependiendo del grado de apoyo recibido por parte de entes internacionales, del Gobierno Federal, el sector privado, entre otros actores. Las reducciones en las emisiones de GEI se perfilan para 2030 en 24% y para 2050 en 43% de manera no condicionada y, de manera condicionada, en 56% para 2030 y hasta un nivel de cero-emisiones para 2050. El *Programa de Acción Climática de la CDMX 2021-2030*, establece 41 medidas con diversos programas, proyectos y acciones puntuales (véase tabla 2), además de delinear tres ejes transversales: equidad de género e igualdad sustantiva; inclusión social y garantía de los derechos humanos; y transición económica verde y justa sustentada en la creación de empleos verdes. Por su parte la *Estrategia de Resiliencia* articula su actuación alrededor de cinco ejes temáticos y un horizonte temporal al 2025. Desde tales ejes, que se indican en la tabla 2, la Estrategia en cuestión busca el fortalecimiento de otros programas y proyectos del Gobierno de la CDMX al buscar transversalizar la construcción de resiliencia urbana (Agencia de Resiliencia, 2016).

En lo que respecta a Juárez, el primer inventario de emisiones de GEI precisa que en 2017 las emisiones directas e indirectas ascendían a 7.7 millones de toneladas, de las cuales casi dos quintas partes correspondían al sector transporte y poco más de una quinta parte a la industria manufacturera y a la construcción; Coordinación de Resiliencia, 2021). Para responder al escenario tendencial de prácticas usuales, en el que se estiman emisiones directas e indirectas de 10.7 millones de toneladas de CO₂e para 2030, el municipio se ha propuesto reducir, dentro del marco de sus atribuciones, 10% de las emisiones directas e indirectas del sector de energía estacionaria, 5% de las emisiones del sector transporte, 1.05% de las emisiones del sector residuos y 1.95% de las del sector agropecuario. Tales metas de mitigación se lograrían en un 50% para el

2025, mientras que otras denominadas como “complementarias” avanzarían para ese mismo año en un 80 por ciento. La porción restante se cumpliría hasta el 2030, todo de la mano del avance de algunas medidas que favorezcan la adaptación urbana ante los impactos del cambio climático.

Por su parte, la estrategia *Juárez Resiliente*, se compone de 11 metas de largo aliento y 33 acciones de implementación inmediata (véase tabla 2). Tales acciones y metas se estructuran alrededor de cuatro pilares: comunidad empoderada y segura; economía fuerte, diversa y competitiva; ciudad como modelo de planificación resiliente; y sociedad responsable del ambiente y preparada ante las contingencias. La Estrategia se complementa con tres ejes transversales que buscan fortalecer las sinergias entre los diversos actores partícipes, siendo esos los derechos humanos, la participación ciudadana y el buen gobierno.

TABLA 2
PRINCIPALES EJES Y MUESTRA DE ACCIONES PROPUESTAS EN CAMBIO CLIMÁTICO
Y RESILIENCIA URBANA POR EL GOBIERNO DE LA CDMX Y EL MUNICIPIO DE JUÁREZ.

Ciudad de México			
Eje o Tema	<i>Acción(es) propuesta(s)</i>	<i>Correspondencia con alguna dimensión de transformación urbana</i>	<i>Grado de avance con respecto a las metas de 2024*</i>
Movilidad integrada y sustentable	Construcción de líneas de cablebús, de trolebús elevado y de corredores de transporte público, además de la expansión del sistema Metro. Modernización y electrificación de la flota vehicular de transporte público, sistema integrado de movilidad, e impulso a la movilidad activa, incluyendo la ampliación de infraestructura ciclista.	Dimensión 1, 2 y 3, en especial por su aporte a la reducción de emisiones GEI, la modernización e integración de la infraestructura urbana, y el incremento en la movilidad con perspectiva de género y justicia social.	Medio
Ciudad Solar	Promoción del uso de calentadores solares de agua, instalación de paneles fotovoltaicos en edificios públicos y en otras edificaciones (como en la CEDA), apoyo a empresas pequeñas y medianas para la incorporación de energías renovables, avance en normas y medidas para la eficiencia energética de las edificaciones y su certificación, capacitación y certificación de técnicos instaladores de sistemas solares.	Dimensión 1 por su aporte en la transición a energías renovables y el avance de la eficiencia energética con la correspondiente reducción en emisiones de GEI. Asimismo, abona a la dimensión 3 por fomentar las capacidades locales para el empuje del empleo verde.	Medio - Bajo
Basura Cero	Prohibición del uso de plásticos de un solo uso, empuje de una Ley de Economía Circular, fortalecimiento de la infraestructura de selección y transferencia de RSU, de tratamiento de residuos de la construcción y la demolición, y para la generación de composta. Aprovechamiento de biogás, instalación de biodigestores y generación de biochar.	Dimensión 1 por su aporte en el empuje de esquemas metabólicos circulares.	Medio - Bajo

<p>Manejo sustentable del agua y rescate de ríos y cuerpos de agua</p>	<p>Monitoreo de niveles y calidad del agua subterránea, reducción de la sobreexplotación del acuífero del Valle de México, detección de descargas de aguas residuales, limpia de ríos urbanos, rehabilitación de microcuencas, reducción de riesgos hídricos (incluyendo infraestructura verde), fortalecimiento de capacidades para la gestión del servicio de agua potable, muestreo de la calidad de agua entregada a las colonias, reducción de fugas, reúso de agua tratada, instalación de sistemas de cosecha de agua de lluvia, y fortalecimiento de la cultura del agua.</p>	<p>Dimensión 1, 2 y 3, particularmente por la búsqueda de una mayor eficiencia y circularidad hídrica, por el impulso a la conservación de ecosistemas urbanos y soluciones basadas en la naturaleza, y los cobeneficios esperados en materia de justicia social y salud pública.</p>	<p>Medio – Medio</p>
<p>Revegetación del campo y la ciudad</p>	<p>Revegetación urbana y recuperación de áreas verdes, acciones para la conservación de la biodiversidad, rehabilitación de ANP urbanas, manejo integral del fuego, desarrollo de agrosistemas en suelo de conservación, fomento de sistemas de producción agrícola sostenible en humedales y saneamiento de zonas chinamperas, apoyo al establecimiento de cadenas cortas de comercialización de alimentos, impulso al turismo de naturaleza, implementación de Comunidades de Integración de Saberes, creación de jardines polinizadores, viveros y huertos comunitarios, empuje de la apropiación de los ciudadanos de los espacios verdes y acciones de educación y cultura ambiental.</p>	<p>Dimensiones 2 y 3, sobre todo por su aporte a la recuperación y conservación de espacios de valor ambiental; por el impulso a medidas de revegetación y avance de infraestructura verde, con potenciales cobeneficios en adaptación al cambio climático y a la salud; por el reconocimiento del valor de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos relacionados; ello además del fortalecimiento de la producción sostenible de alimentos y el impulso de modelos de gobernanza participativa.</p>	<p>Medio - Alto</p>

Capacidad adaptativa y resiliencia urbana	Plan de Acción Climática	Publicación del Programa General de Ordenamiento Territorial, cero-crecimiento urbano en ANPs de la CDMX, “barreras verdes” en ANPs, uso sustentable de la biodiversidad, ecoturismo y educación ambiental, desarrollo de un Protocolo Interinstitucional para eventos asociados a cambio climático –incluyendo alerta temprana y protocolos de prevención y acción ante peligros epidemiológicos, hidrometeorológicos y geológicos–, instrumentos financieros de transferencia de riesgos.	Dimensión 2 y 3, en especial en lo que respecta al fortalecimiento de los ecosistemas urbanos, la construcción de resiliencia social, gestión integral del riesgo, y contribuciones al diseño de sistemas de planeación urbana.	Medio - Bajo
	Estrategia de Resiliencia♦	Fomento de la coordinación regional-metropolitana, particularmente en temas de agua y movilidad; impulso a la resiliencia hídrica desde la gestión integrada de recursos hídricos urbanos (dígase para almacenar, retrasar, retener, reutilizar y drenar como última opción el vital líquido); planificación para la resiliencia urbana y territorial, fomentando el acceso equitativo a equipamiento urbano, vivienda, áreas verdes y espacios públicos; impulso a la movilidad sustentable, integrada a nivel metropolitano, priorizando el transporte público y la movilidad activa; innovación y desarrollo de capacidades adaptativas, particularmente en un contexto de cambio climático.	Dimensión 2 y 3 por su enfoque integral, multiescalar e incluyente, que busca impulsar el diseño de sistemas de planeación urbana y fomentar la construcción de capacidades locales y regionales.	Bajo
Calidad del aire		Acciones para maximizar las sinergias entre cambio climático, calidad del aire y salud con visión metropolitana. Investigación fortalecimiento de capacidades e intercambio técnico y tecnológico para objetivos compartidos de cambio climático y calidad del aire.	Dimensión 1 y 2 por su contribución a la calidad del aire y la reducción de emisiones de GEI. Dimensión 3 por sus cobeneficios a la salud pública.	Mixto, dependiendo del contaminante

Cultura climática	Inclusión de contenido transversal de educación ambiental, desarrollo sostenible y cambio climático en todos los niveles de educación pública. Impulso a la formación cultural y educativa sobre cambio climático y biodiversidad en diversos espacios, incluyendo los PILARES. Promoción de cambios en los comportamientos y estilos de vida de los individuos y el sector privado.	Dimensión 3 por su aporte en la construcción de condiciones más robustas para la gobernanza participativa.	Medio
<p>* El grado de avance se ha estimado mediante un juicio de experto basado en reportes y noticias oficiales sobre las acciones en implementación por parte del Gobierno de la CDMX, en particular de la SEDEMA y la ORU-SGIRPC.</p> <p>◆ Los ejes de la estrategia, publicada en 2016, se mantienen, no así todas las acciones puntuales delineadas en dicho momento. Aquí se plasma genéricamente la visión del actual gobierno (2018-2024).</p>			
Ciudad Juárez			
Eje o Tema	Acción(es) propuesta(s)	Correspondencia con alguna dimensión de transformación urbana	Grado de avance con respecto a las metas de 2025*
Mitigación	Promoción de energías renovables en edificios municipales y de calentadores solares de agua a nivel residencial, comercial y servicios; reemplazo de luminarias a LED; creación del Programa de Industria Verde para su certificación; impulso de un programa de economía circular en la industria, comercios y servicios; desarrollo de incentivos fiscales para el uso de energías limpias en la industria; eficiencia en el consumo de electricidad, particularmente en el sector industrial, comercial y de servicios; desarrollo de sistemas multimodales, propiciando esquemas alternativos de movilidad; implementación de un plan de desarrollo orientado al transporte para promover mayores densidades y usos mixtos del suelo; reducción de fugas, venteo y quemas controladas de metano en el relleno sanitario; captura de metano en plantas de tratamiento de aguas residuales.	Dimensión 1 por el conjunto de medidas para reducir las emisiones de GEI, impulsando el uso eficiente de recursos y esquemas de circularidad urbana, especialmente en energía, materiales y residuos. Dimensión 2 por su incidencia en aspectos relativos a infraestructura urbana, forma urbana, usos del suelo, accesibilidad y movilidad.	Medio - Bajo

<p>Adaptación</p>	<p>Instalación de centros de prevención de riesgos y resiliencia en zonas de alta vulnerabilidad; diseño de acciones para la protección de la población a temperaturas extremas; desarrollo de “parques resilientes”; creación de zonas de absorción de calor en espacios públicos para reducir el efecto isla de calor; proyectos para resolver problemas de inundación de agua pluvial; programa de concientización sobre adaptación, en especial la relevancia de proteger la salud de la población ante olas de calor, sequías y heladas; estimación de los servicios ambientales del arbolado urbano, huertos urbanos en colonias de alta vulnerabilidad social, entre otras relacionadas al ámbito no urbanizado.</p>	<p>Dimensión 2 y 3, especialmente por su atención a los ecosistemas urbanos, por el impulso a las soluciones basadas en la naturaleza, por la construcción de redes y resiliencia social, y su intención de reducir las desigualdades al dar prioridad a zonas vulnerables y marginadas.</p>	<p>Medio - Bajo</p>
<p>Complementarias</p>	<p>Implementación de sistemas de alerta temprana sobre peligros climatológicos; campaña de sensibilización acerca de los efectos del cambio climático; creación de un sistema de información para el cambio climático para apoyar la toma de decisiones; desarrollo de instrumentos legales a escala municipal para la implementación de medidas de adaptación y mitigación; creación de un Fondo Climático.</p>	<p>Dimensión 2 y 3 en tanto que abonan a la adaptación urbana y la construcción de resiliencia, así como por su relevancia para la construcción de capacidades y la toma de decisiones a escala local.</p>	<p>Bajo</p>

Resiliencia (Estrategia)	<p>Parques resilientes; concurso embellezcamos un espacio público; programa “adopción de espacios públicos”, talleres artísticos y culturales para niños y jóvenes en espacios públicos; programa de recuperación de tierra vacante; mejora de las condiciones de seguridad de las mujeres; sistema de indicadores de competitividad, talleres de innovación y desarrollo tecnológica y empoderamiento de las mujeres por medio de la articulación del Fondo de Apoyo a Talentos Innovadores y Creativos; impulso a esquemas de economía circular para propiciar nuevos modelos de negocios; atender el problema del desperdicio de alimentos y la necesidad de promover dietas sanas; promoción de la buena imagen de Juárez de la mano del impulso al ecoturismo en paisajes desérticos; elaboración de la carta del derecho a la ciudad para Juárez, revitalización del centro histórico y elaboración del reglamento para el centro histórico; institucionalización de la oficina de resiliencia, estrategia de comunicación y cultura de resiliencia y agenda binacional de resiliencia urbana en la Frontera Norte; implementación de un plan de conectividad y movilidad alternativa, incluyendo un plan de Desarrollo Orientado al Transporte, ciclovías y corredores peatonales; elaboración de una agenda ambiental, una estrategia de adaptación climática y de educación ambiental, y un proyecto de huertos urbanos, además de proyectos para el manejo integral de agua, incluyendo la incorporación de infraestructura verde en espacios públicos.</p>	<p>Dimensión 1, 2 y 3, particularmente por impulsar la eficiencia y circularidad urbana, así como las soluciones basadas en naturaleza. También por reconocer el valor de los ecosistemas y hábitats desérticos, fortalecer los mecanismos y capacidades institucionales, promover el empoderamiento y la participación ciudadana, así como por transversalizar el tema de salud pública.</p>	Alto - Bajo
--------------------------	---	---	-------------

* El grado de avance se ha estimado mediante un juicio de experto basado en reportes, noticias, y una entrevista a la responsable de la política climática y de resiliencia urbana, siempre considerando los tiempos de implementación de cara a las metas temporales establecidas.

Fuente: elaboración propia con base en los planes de acción climática y estrategias de resiliencia urbana del municipio de Juárez y de la CDMX. Las acnes de parte de las alcaldías de la CDMX no se han incluido debido a que están, desde noviembre de 2021, desarrollando sus planes de acción local.

Como puede advertirse en la tabla 2, las acciones propuestas buscan atender –con mayor o menor claridad– los principales problemas que cada caso afronta. No obstante, como se discute en el siguiente apartado desde una lectura de la gobernanza para la transformación urbana, los esfuerzos en curso no han estado exentos de los impactos de la pandemia COVID-19.

ACTUACIÓN Y CAPACIDADES LOCALES CLIMÁTICO-AMBIENTALES Y DE RESILIENCIA URBANA PARA LA TRANSFORMACIÓN URBANA EN TIEMPOS DE COVID-19.

Considerando que el grueso de la población del país es urbana, no es casualidad que las ciudades sean especialmente impactadas por la pandemia de COVID-19; por ejemplo, en cuanto al número total de casos. Lo dicho no significa que los asentamientos rurales no sean también afectados. De hecho, los municipios rurales del país concentran al grueso de la población que se considera más vulnerable ante el SARS-COV-2 (Suárez *et al.*, 2020). Según un estudio al mes de agosto de 2020, los municipios urbanos del país duplicaban en ese momento las tasas de contagio y mortalidad de los municipios semiurbanos y triplicaban la de los no urbanos, no obstante, la letalidad, o probabilidad de muerte, era mayor en los municipios no-urbanos (Hernández, 2021).

En consecuencia, el carácter desigual de los impactos experimentados debe destacarse pues diversas carencias estructurales previas, han jugado, sin duda, el papel de agravantes, tales como la falta de acceso a seguridad social y a servicios públicos e infraestructura de calidad, esto además, del peso que tiene la precariedad habitacional y la economía informal en la economía mexicana, o el papel que tienen las cuestionables condiciones contractuales y laborales

en las que se encuentra buena parte de la población económicamente activa y que en muchos casos derivaron en esquemas de mayor explotación o incluso en el desempleo (Ziccardi y Figueroa, 2021).

Los altos precios de los alimentos y la energía que reflejan la inflación en curso, de la mano de una fuerte incertidumbre económica y política mundial, no han más que profundizado la ya de por sí preocupante situación, sobre todo para la población que históricamente ha sido la más vulnerable. En tal contexto, y más allá de las comorbilidades de la población mexicana (muchas de ellas asociadas al ingreso; Rivera *et al.*, 2013), se considera que las desigualdades son mucho más relevantes en la generación de condiciones que agudizan la propagación y la vulnerabilidad ante el COVID-19, que características como la densidad e incluso la forma y estructura urbana, elementos clave para la construcción de sostenibilidad y resiliencia urbana (ONU-HÁBITAT, 2021; PNUMA y ONU-HABITAT, 2021).

En la CDMX y Juárez, el mayor número de casos positivos, y más aún, de defunciones por COVID-19, espacialmente se correlaciona con mayor claridad con los niveles de marginación y pobreza que con la densidad poblacional o concentración del empleo (véase: datos.covid-19.conacyt.mx). Esto responde adecuadamente a la vulnerabilidad ante el COVID-19 estimada por Sánchez y Suárez (2020a y 2020b) y, más aún, refleja la tendencia nacional observada pues el decil de población de ingresos más bajos experimentó, según datos hasta el mes de enero de 2021, tasas de hospitalización 4.5 veces mayor y de mortalidad 5 veces mayor, que el decil de ingresos más alto (Arceo-Gómez *et al.*, 2022).

La incidencia de la enfermedad producida por el virus SARS-COV-2 en ambos casos de estudio, la CDMX y Juárez, además de los impactos a la salud y a la vida de las personas, trastocó tanto la actuación y vida cotidiana de las personas y las instituciones (públicas, privadas y sociales). A continuación, se hace una revisión general de los principales impactos en la gobernanza para la transformación urbana específicamente desde la actuación y los requerimientos de capacidades institucionales locales.

A pesar de sus diferencias, tanto biofísicas, socioeconómicas y culturales, como de las dimensiones de capacidades con que cuentan para la transforma-

ción urbana, ambos casos de estudio reportan impactos y retos similares, al mismo tiempo que advierten oportunidades particulares.

En lo que respecta a los impactos, antes que nada, cabe mencionar que tanto en el gobierno municipal de Juárez como en el de la CDMX y en los de las alcaldías que la componen, los casos positivos e incluso las defunciones de funcionarios se hicieron presentes, afectando a familiares directos y trastocando el funcionamiento y las capacidades institucionales existentes, ello más allá de las afectaciones que se pueden asociar a las medidas de confinamiento implementadas en su momento. Si bien la pérdida de capacidades es algo recurrente entre unos y otros ciclos políticos o cuando se dan cambios de dirección o enfoque hacia adentro de un mismo ciclo, la pandemia ciertamente agravó ese fenómeno. En Juárez, la Oficina de Resiliencia perdió un técnico clave (de un equipo de por sí limitado y que hoy cuenta con tres personas). En la CDMX, la SEDEMA experimentó diversos cambios de personal en espacios de toma de decisiones clave, lo cual se tradujo en la pérdida relativa de experiencia y capacidades previamente adquiridas.

En cuanto a los retos compartidos, uno de los más notorios fue el redireccionamiento de recursos materiales, económicos y humanos para atender la emergencia sanitaria. En ambos casos el presupuesto general se vio trastocado, afectando en el caso de Juárez, servicios urbanos, seguridad pública, y otras múltiples cuestiones operativas, una situación que derivó en el ajuste o incluso la suspensión de proyectos e iniciativas. Como contraparte, en ambos casos fueron observables diversos gastos emergentes por pandemia, incluyendo los referentes a la instalación de centros de atención temporal y de vacunación que, en el caso de Juárez, fueron importantes de cara a una situación por demás compleja debido al arribo constante y creciente de migrantes. Algo similar se puede argumentar en el caso de la CDMX, donde a pesar de los esfuerzos, hubo momentos tensos de saturación de camas de cuidados intensivos (con respiradores).

En ambos casos, igualmente se observó una reducción de recursos para el avance de las estrategias de resiliencia, ello debido a la combinación de diversos factores y que van más allá de la pandemia. Entre esos cabe destacar, por un lado, el cierre del programa y del financiamiento de “100 Ciudades Resilientes” en junio de 2019, y por el otro, los cambios de gobierno tanto a

nivel federal como subnacional. En ambos casos la fuerza de las agendas de resiliencia se degradó y, en el caso de la CDMX, se reorientó, demandando un espacio temporal para su ajuste.

En la CDMX, como ya se dijo, además de darle un giro a la noción de resiliencia hacia la gestión del riesgo, se está incorporando la cuestión de salud pública como un elemento clave. Además, se explora una mayor articulación con la agenda ambiental y climática y con la naciente planeación de la ciudad de la mano de los esfuerzos del recién creado Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la CDMX.

En Juárez se aboga por una actualización de la Estrategia (prácticamente en fase de conclusión), para que, en una nueva etapa de recursos limitados, se centre en aspectos prioritarios y se coordine con el nuevo Plan de Desarrollo Municipal vigente, el Plan de Cambio Climático y otras agendas y temas relevantes del municipio, tales como el migratorio que, en su momento, no fue incluido en la estrategia de resiliencia municipal.

Otro reto que debe señalarse a escala local, tanto en el caso de Juárez como de las alcaldías de la CDMX, fue el cambio de gobierno local a finales de 2021 lo que, aunado a la situación e impactos generados por la pandemia, complejizó el fluido avance de las agendas locales originalmente planeadas a finales de 2018. En el caso de Juárez el cambio fue a favor de Morena y en la CDMX se pasó de una mayoría de Morena con presencia en 14 de las 16 alcaldías a una presencia menor con tan sólo 7 de las 16 alcaldías a partir de 2021.

Tal recambio político en un contexto de COVID-19, si bien representó una serie de obstáculos, no implicó que las agendas climático-ambientales y de resiliencia se paralizaran por completo. En el caso de Juárez, por ejemplo, las medidas de confinamiento y sana distancia fueron una oportunidad para trabajar, consultar y, finalmente, aprobar el *Plan de Acción Climática*. Contradictoriamente dicha situación limitó la posibilidad de coordinar dicho plan con su contraparte a nivel estatal, lo cual hubiera sido más que deseable. El logro es, sin embargo, valioso, pues el tema de cambio climático no estaba como tal incorporado en la agenda política del municipio. Por otro lado, la coyuntura de confinamiento abrió el interés de la población de Juárez por los

huertos en casa, cuestión que favoreció el avance del programa del municipio sobre la temática y que incluyó talleres de capacitación y donación de semillas.

En la CDMX, la agenda climática y de resiliencia perduró, no libre de retos, a nivel estatal, no así a nivel de las alcaldías que ya durante el arribo de los entonces nuevos gobiernos, a finales de 2018, presentaban capacidades institucionales mixtas y resultados de la misma naturaleza en cuanto a la implementación de acciones climático-ambientales (Delgado y Mac Gregor, 2020; Delgado, 2021). Algo a subrayar en este punto es que algunos de los gobiernos locales del periodo 2015-2018 no desarrollaron sus planes de acción climática, como lo fueron Coyoacán y la Gustavo A. Madero, esta última carente de una mínima estructura abocada a cuestiones ambientales. Otros gobiernos locales que sí desarrollaron un plan pero que lo publicaron prácticamente en el cierre de gobierno, como Álvaro Obregón, Venustiano Carranza y Xochimilco, no lograron implementar las acciones propuestas, mientras que las alcaldías restantes reportaban resultados parciales, tal vez con la excepción de Tlalpan que verificó una actuación robusta (Delgado y Mac Gregor, 2020). Con el arribo de los nuevos gobiernos locales de 2018-2021 y la emergencia de la pandemia, las agendas climáticas locales prácticamente no avanzaron, siendo en cambio la principal actuación la impulsada desde el gobierno de la CDMX y que, a finales de 2021, culminaría con la articulación de un apoyo de cooperación alemana para la elaboración de planes locales de acción frente al cambio climático, proceso que habrán de impulsar los gobiernos actuales que gestionarán el periodo de 2021-2024. El reto en tal proceso será la articulación e implementación de acciones en tiempo y forma, procurando una cierta continuidad, y evitando que se repita la trunca experiencia de los planes de acción climática del grueso de gobiernos locales del periodo 2015-2018.

A pesar de las dificultades a escala local, el gobierno de la CDMX identificó y aprovechó espacios de oportunidad en tiempos de COVID-19. Además de recuperar y mejorar áreas verdes urbanas, por ejemplo, mediante la iniciativa “sembrando parques”, o de continuar con el programa de cosecha de agua de lluvia, el gobierno de la CDMX amplió la red de ciclovías e infraestructura relacionada, primero con 54 km de ciclovías emergentes y después con su conversión a permanentes y su expansión hasta alcanzar 183 km adicionales,

todo como parte del plan de gobierno para alcanzar un sistema de ciclovías de más de 600 km y 10 mil bicicletas para 2024 (SEMOVI, 2019). A ello se suma la apertura de dos líneas del cablebús en marzo y agosto de 2021 como parte de un plan para extender dicho sistema a cuatro líneas, el cual ya contribuye a mitigar las emisiones de GEI del sector transporte en la CDMX (se estima que las dos líneas en operación mitigarán 16,653 toneladas de CO₂e al año; Ayala, 2021a). La línea 1 del cablebús es el segundo sistema de este tipo más usado en Latinoamérica con una movilización de 56 mil pasajeros, dos mil menos que el teleférico de La Paz, Bolivia (Ayala, 2021b).

En contraste, en Juárez, la integración de ciclovías fragmentadas que poco abonan a la movilidad urbana, no se ha podido impulsar desde antes de la pandemia de COVID-19. Algo similar se observa en materia de transporte público masivo donde las líneas de BRT (*Bus Rapid Transit*) no se han podido poner en operación, tanto por retos en la terminación de su construcción, como por cuestiones de financiamiento de las unidades. El ahora denominado Bravo Bus es un sistema BRT que se ha impulsado sin éxito desde 2002 y que ha limitado tanto el avance de la planeación orientada al transporte, como el impulso a otro tipo de intervenciones entre las que están las que se desprenden del “urbanismo táctico” y que se trataron de impulsar con el eventual apoyo del BID poco antes de la pandemia. Cabe precisar que, en el tema de movilidad, la atribución y el apoyo del gobierno del estado de Chihuahua es central, por lo que la actuación en este punto debe de ser coordinada. Mientras tanto, la infraestructura del Bravo Bus sigue siendo un gran elefante blanco que sin duda revela las resistencias y obstáculos para avanzar hacia sistemas de transporte y modalidades sostenibles de movilidad en Juárez.

La emergencia sanitaria también reafirmó la importancia de la resolución multiescalar de problemas complejos como sin duda lo es la transformación urbana. En el caso de la CDMX, la coordinación metropolitana para atender la pandemia demostró que, con liderazgo y voluntad política, la actuación conjunta es posible. En el caso de Juárez, aunque lo mismo es aplicable, también es cierto que la colaboración binacional tiende a ser por demás compleja y frágil a las coyunturas imperantes, tal y como se evidenció con el cierre de la frontera. Esta realidad binacional antecede a la pandemia y es todo un reto

para pensar la transición urbana de un continuo urbanizado, pero desigual, dividido por una frontera internacional. Y aunque hay múltiples experiencias de colaboración entre El Paso y Juárez, también las hay sobre las dificultades para coordinar incluso cuestiones relativas a la atención de riesgos compartidos en salud, inundaciones, sequías y heladas, las cuales ya se han traducido en amenazas a la seguridad hídrica y energética de dicha región que se caracteriza por sus múltiples y muy diversas interacciones y codependencias. El proyecto TAMU-CONACYT-UNAM sobre “Seguridad alimentaria, energética e hídrica en un contexto urbano transfronterizo”, validó lo antes dicho al identificar entre 2018 y 2019 las implicaciones y retos de algunas de las (co)dependencias metabólicas más relevantes entre El Paso y Juárez, tales como: la fuerza de trabajo (y estudiantes mexicanos) que cruzan la frontera todos los días y que coadyuvan al funcionamiento metabólico fundamentalmente en El Paso; el flujo de mercancías manufacturadas, recursos y alimentos provenientes de México que abastecen a Estados Unidos vía El Paso; la expulsión de materiales reciclables o de desechos hacia Juárez (como la chatarra); la dependencia de Juárez a fuentes de agua subterránea mayormente emplazadas en Texas; la oportunidad de comprar alimentos baratos en Juárez por parte de la población marginada residente en El Paso (o lo contrario, en el caso de electrodomésticos y otras mercancías que son más baratas en El Paso), entre otras más (Gunalp y Delgado, 2021).

La multiescalaridad de las interacciones urbanas, como la descrita para la región Paso del Norte, ha sido un aspecto impactado por la pandemia de COVID-19 al trastocar diversas dinámicas, incluyendo las cadenas de suministro y los sistemas logísticos que abastecen a ambas ciudades. Aunado al cambio en la prácticas de consumo, por ejemplo, con el aumento del comercio digital, ello ha supuesto una serie de cambios y retos en la logística de abasto urbano y que en muchos casos obliga a replantear las soluciones para la sostenibilidad urbana, no sólo por sus implicaciones en cuanto al consumo de energía (el cual puede aumentar o disminuir según se diseñen y operen los sistemas logísticos), sino también por el uso creciente de materiales de empaquetamiento y la consecuente generación de un mayor volumen de residuos. Lo dicho también presume el replanteo de las codependencias urbanas, así

como de la hiper-especialización o de la conformación de economías dependientes del mercado internacional como la que fomenta la industria maquiladora; esto esencialmente desde el punto de vista de la necesidad de construir una resiliencia urbana más robusta ante eventuales desabastos y vaivenes de los mercados internacionales. En tal tenor, el rol de la gobernanza multinivel habrá pues de ser reconsiderado y recalibrado durante y después de la pandemia COVID-19.

Finalmente, en ambos casos, la prevalencia de una parte considerable de la población viviendo en condiciones de pobreza, marginación e informalidad, ha sido un reto mayor no sólo porque se han ahondado las desigualdades imperantes, sino porque se ha agravado la vulnerabilidad de dicha población, no sólo ante el COVID-19, sino en general. Trabajar con la informalidad y no en contra, es así una de las lecciones que refrenda la pandemia para el planteo de modalidades de gobernanza más exitosas en la transformación urbana que se desea.

Los procesos contestatarios a escala urbana, pero también aquellos de participación social, fueron en muchos casos debilitados por las medidas de confinamiento, aunque no siempre. El agravamiento de los impactos y la inviabilidad de quedarse en casa ha, sin embargo, reactivado la movilización social, la cual es imprescindible para impulsar una gobernanza para la transformación urbana vibrante, incluyente y justa, misma que como se ha argumentado a lo largo de este trabajo, se espera que también sea sostenible y resiliente. Para esto último, es necesaria una mayor presencia de los temas climático-ambientales y de resiliencia urbana en las narrativas sociales, sobre todo en aquellos espacios o colectivos sociales donde aún permea cierto distanciamiento o donde dominan otras prioridades.

De igual modo es importante reconocer en el diseño y ejecución de la política climática-ambiental, de resiliencia y en sí de transformación urbana, que los escenarios de riesgos múltiples o concatenados, dígame los derivados del cambio climático, la pandemia de COVID-19 y otros riesgos socialmente construidos, serán cada vez más frecuentes si mantenemos las prácticas usuales, cuestión que reafirma la necesidad de acelerar la transformación urbana sostenible, resiliente, incluyente y justa.

CONCLUSIONES

Las tres dimensiones de la transformación urbana antes descritas, que como se dijo conforman un todo, articulan una serie de acciones concretas que durante la pandemia de COVID-19 han sido impactadas, en ocasiones retrasando los esfuerzos de transformación, en otras acelerando acciones o habilitando rutas novedosas de actuación en medio de la incertidumbre, la existencia de capacidades locales disminuidas y recursos materiales y económicos en disputa.

Si bien es necesario explorar nuevas direcciones para la investigación y las políticas públicas que impulsen la transformación urbana durante y después de la pandemia de COVID-19 (Delgado y López, eds., 2020), existen ya diversas propuestas y experiencias que pueden impulsar dicho proceso y que habrán de ser exploradas caso por caso. Ejemplo de ellas son la formulación de densidades deseables y sostenibles; la revaloración de los espacios públicos y áreas verdes para la interacción e integración social con perspectiva de género; el reconocimiento de los servicios ecosistémicos y el valor intrínseco de la biodiversidad urbana, hábitats y ecosistemas urbanos; la inducción de cambios en la forma urbana mediante la (re)localización del equipamiento urbano (incluyendo el de salud); la consolidación de estructuras económicas urbanas diversas que fomenten la economía social; y el impulso del policentrismo o de esquemas de intensificación estratégica para el uso eficiente del suelo y de los recursos (como puede identificarse en la propuestas de “la ciudad de los 15 minutos”; Moreno *et al.*, 2021).

Cómo se reactive la economía mundial y las economías nacionales y subnacionales, y qué tan decidida sea la acción transformativa a múltiples escalas, incluyendo la local, definirá en buena medida nuestro futuro climático-ambiental.

Ahora bien, aún con la presencia de cambios, debe advertirse que para que la transformación urbana sea significativa, al menos desde una perspectiva crítica, ésta habrá de habilitar lógicas alternativas de desarrollo que, distanciadas de la acumulación de capital como principal y único objetivo, den paso a esquemas que prioritariamente busquen el florecimiento tanto del ser humano como del resto de formas de vida con las que compartimos el planeta.

En tal tenor, las capacidades institucionales (y de otra índole) no sólo habrán de ser cada vez más robustas, sino que en sí mismas tendrán que ser objeto de un proceso transformador que consienta pensarlas y ponerlas al servicio de una lógica diferente, como se dijo, la de la vida misma (humana y más que humana). Esto último supone la necesidad de coproducir conocimiento para la toma de decisiones y la cogeneración de soluciones para el bien común, contexto en el que el diálogo de saberes, las alianzas y la cooperación, son algunos de los aspectos clave que tendrían que sustituir la colonialidad del pensamiento, el individualismo, y en sí, la privatización de bienes y la socialización de males en la producción misma del espacio. El futuro en todo caso, como ya se dijo, dependerá de lo que hagamos o dejemos de hacer en el presente.

AGRADECIMIENTOS

Este capítulo se alimenta de la investigación realizada en Juárez bajo el proyecto TAMU-CONACYT-UNAM titulado “Seguridad alimentaria, energética e hídrica en un contexto urbano transfronterizo”, el cual se realizó entre 2018 y 2021. También abreva de esfuerzos posteriores y que, entre otras cuestiones, han derivado en la coordinación de un curso de formación para la comunicación del cambio climático en alianza con el Municipio de Juárez, CECADESU-SEMARNAT, la UNAM y la Plataforma de Conocimiento para la Transformación Urbana (PCTU). Para el caso de la CDMX, se reconoce la relevancia del trabajo realizado antes de la pandemia en el marco del proyecto INGSA-IDRC-PCTU relativo a la “Interfaz ciencia-política para la acción climática-ambiental en la Zona Metropolitana del Valle de México”, ello, además de otras iniciativas que posteriormente dieron continuidad a dicha línea de investigación en colaboración y/o consulta con tomadores de decisiones locales.

REFERENCIAS

- Agencia de Resiliencia (2016). *Estrategia de Resiliencia CDMX. Transformación adaptativa, incluyente y equitativa*. Ciudad de México, México: Gobierno de la CDMX. En línea: www.resiliencia.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Estrategia%20de%20Resiliencia%20CDMX.pdf
- AM Querétaro (2021). “Aumento de mercado inmobiliario ubica a Querétaro en el top 3”. *Excelsior*. 27 de septiembre de 2021. En línea: www.excelsior.com.mx/nacional/aumento-de-mercado-inmobiliario-ubica-a-queretaro-en-el-top-3/1473777
- Araiza Montobbio, P., Carrión, A. y Delgado Ramos, G. C. (2022). Urban resilience in Latin America: questions, themes and debates. En Ruiz-Mallén, I., March, H. y Satorras, M. *Urban Resilience to the Climate Emergency. Unravelling the transformative potential of institutional and grassroots initiatives*. Nueva York, EUA: Springer. En prensa.
- Arceo-Gómez, E., Campos-Vázquez, R., Esquivel, G., Alcaraz, E., Martínez, L. y López, N. 2022. The income gradient in COVID-19 mortality and hospitalization: An observational study with social security administrative records in Mexico. *The Lancet Regional Health- Americas*, 6 (febrero), 1-9. DOI: 10.1016/j.lana.2021.100115.
- Ayala Espinosa, C. (8 de junio de 2022). Destaca la demanda inmobiliaria del Bajío: Lamudi. *El Economista*. En línea: www.economista.com.mx/estados/Destaca-la-demanda-inmobiliaria-del-Bajio-Lamudi-20220608-0094.html
- Ayala Espinosa, C. (17 de agosto de 2021a). Destacan beneficios ambientales por la Línea 2 del Cablebús. *El Economista*, 2021. En línea: www.economista.com.mx/estados/Destacan-beneficios-ambientales-por-la-Linea-2-del-Cablebus-20210817-0112.html
- Ayala Espinosa, C. (25 de julio de 2021b). Cablebús, segundo teleférico más usado de América Latina. *El Economista*, 2021. En línea: www.economista.com.mx/estados/Cablebus-segundo-teleferico-mas-usado-de-America-Latina-20210725-0067.html

- Baca-Santini, C. y Vázquez-Gálvez, F. A. (2015). Estudio comparativo de la influencia de las zonas arboladas urbanas en la calidad del aire de Ciudad Juárez, Chihuahua, México. *Tecnociencia* 9(3), 171- 179.
- Banco Mundial (2018). *What a Waste 2.0: a global snapshot of solid waste management to 2050*. Washington, D.C., EUA: Banco Mundial. En línea: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30317>
- Barkin, D. (2016). Mexico City's Water Crisis. *NACLA Report on the Americas*. 38(1), 24-42.
- Behzadi, F., Wasti, A., Haque Rahat, S., Tracy, J. N. y Ray, P. A. 2020. Analysis of the climate change signal in Mexico City given disagreeing data sources and scattered projections. *Journal of Hydrology: Regional Studies*, 27, 100662. DOI: 10.1016/j.ejrh.2019.100662
- Bravo-Álvarez, H. y Torres-Jardón, R. (2002). Air pollution levels and trends in the Mexico City Metropolitan Area. En Fenn, M.E., de Bauer, L.I., Hernández-Tejeda, T. (Eds.). *Urban Air Pollution and Forests. Ecological Studies* (pp. 121-159). Springer.
- Cajuste, J., Vázquez Alarcón, A., Grabach, S., Desireé, C., Alcántar González, G., Isla de Baur M. L. (2001). Cadmio, níquel y plomo en agua residual, suelo y cultivos en el Valle del Mezquital, Hidalgo, México. *Agrociencia*, 35(3), 267-274.
- Camacho Lomelí, R. (2015). Urbanización turístico-costera en Playa del Carmen, Quintana Roo (México). *GeoGrapho*, 6(77), 107-134.
- Carrillo, J. y Schatan, C. (2005). *El medio ambiente y la maquila en México: un problema ineludible*. Santiago, Chile: CEPAL. En línea: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2470/S2005000_es.pdf?sequence=1
- Cassidy, E. (15 de mayo de 2019). "Desatan incendios forestales altos índices de contaminación atmosférica en la CDMX." *WRI México*. En línea: <https://wrimexico.org/bloga/desatan-incendios-forestales-altos-%C3%ADndices-de-contaminaci%C3%B3n-atmosf%C3%A9rica-en-la-cdmx>
- Cervera Gómez, L. E., Córdova Bojórquez, G., Lizárraga Bustamante, G. M. y Romo Aguilar, M. L. (2009). *Gestión ambiental y participación ciudadana en el estado de Chihuahua: cuatro estudios de caso*. Ciudad Juárez: El Colegio de la Frontera Norte.

- Cohen, J. (2021). Did a Chinese team ‘obscure’ early coronavirus sequences? *Science*. 373(6550), 15.
- Cohen, J. (9 de junio de 2022a). “From ‘open-minded’ to ‘underwhelming’, mixed reactions greet latest COVID-19 origin report”. *Science*, 2022. En línea: www.science.org/content/article/open-minded-underwhelming-mixed-reactions-greet-latest-covid-19-origin-report
- Cohen, J. (2022b). Do three new studies add up to proof of COVID-19’s origin in a Wuhan animal market? *Science*, 375(6584), 946-947.
- Connolly, K. (18 de julio de 2022). Energy fears weaken German taboos over nuclear power and speed limits. *The Guardian*, 2022. En línea: <https://www.theguardian.com/world/2022/jul/18/energy-fears-weaken-german-taboos-over-nuclear-power-and-speed-limits>
- Coordinación de Resiliencia (2021). *Plan de Acción Climática del Municipio de Juárez, 2020-2030*. Ciudad Juárez, Chihuahua, México: Coordinación de Resiliencia, Ayuntamiento del Municipio de Juárez. En línea: https://chihuahua.gob.mx/atach2/anexo/anexo_09-2021_acuerdo_010-2021_plan_de_accion_climatica_municipio_de_juarez_2020-2030.pdf
- Córdova Bojórquez, G. (2014). *La ciudad y sus actores: la sustentabilidad del agua en Ciudad Juárez*. Ciudad Juárez: El Colegio de la Chihuahua.
- Córdova Bojórquez, G. (2011). *Gestión ambiental en Ciudad Juárez, Chihuahua: participación social en el marco de la gobernabilidad democrática*. Ciudad Juárez: El Colegio de la Frontera Norte.
- Córdova Bojórquez, G. y Romo Aguilar, M. L. (2012). Gestión pública para solucionar un problema ambiental: manejo de llantas de desecho en Ciudad Juárez. *Región y Sociedad*, 24(53), 119-151.
- Córdova y Vázquez, A. (2015). Infraestructura verde como enfoque emergente de la planeación ambiental. En Rodríguez Sosa, M. y Peña Medina, S. (Coords.). *Planeación Urbana y Regional. Teoría y Práctica* (pp. 183-218). Ciudad Juárez: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Delgadillo, V. (2021). Financiarización de la vivienda y de la (re)producción del espacio urbano. *Revista INVI*. 36(103), 1-18. En línea: <https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/65203/68667>

- Delgado Ramos, G. C. (2015). "Water and the political ecology of urban metabolism: the case of Mexico City". *Journal of Political Ecology*, 22(1), 98-114. DOI: 10.2458/v22i1.21080
- Delgado Ramos, G. C., De Luca Zuria, A. y Vázquez Zentella, V. (2015). Adaptación y mitigación urbana del cambio climático en México. Ciudad de México: CEIICH-UNAM. En línea: <http://computo.ceiich.unam.mx/webceiich/docs/libro/Adaptacion-web1.pdf>
- Delgado Ramos, G. C. y Aragón-Durand, F. (2016). Mexico: Bringing together development and climate change adaptation and mitigation agendas. En Bartlett, Sheridan y Satterwaite, David. *Cities on a finite planet. Transformative responses to climate change* (pp. 149-168). Oxfordshire, Reino Unido: Routledge.
- Delgado Ramos, G. C. y Blanco, H. (2017). Transforming urban water infrastructure for a changing climate context in Los Angeles and Mexico City. En Delgado, G. C. (Coord.). *Climate Change Sensitive Cities. Building capacities for urban resilience, sustainability and equity* (pp. 229-280). Ciudad de México, México: PINCC-UNAM.
- Delgado Ramos, G. C. y Guibrinet, L. (2017). Assessing the ecological dimension of urban resilience and sustainability. *International Journal of Urban Sustainable Development*, 9(2), 151-169. DOI: 10.1080/19463138.2017.1341890
- Delgado Ramos, G. C. (2019a). Espacio urbano, medio ambiente y capital en la época del Antropoceno". *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 24(84), 69-83.
- Delgado Ramos, G. C. (2019b). Real estate industry as an urban growth machine: a review of the political economy and the political ecology of urban space production in Mexico City. *Sustainability*, 11(7), 1980. DOI: 10.3390/su11071980
- Delgado Ramos, G. C. (2020). El peso de las ciudades mexicanas en un contexto de cambio climático: consumo de energía y materiales del Sistema Urbano Nacional. *Pluralidad y Consenso*, 10(46), 44-55.
- Delgado Ramos, G. C. y López García, D.. (Eds.) (2020). *Las ciudades ante el COVID-19: nuevas direcciones para la investigación y las políticas públicas*. Ciudad de México, México: INGSA-PCTU. En línea: <https://zenodo.org/>

record/3894075/files/Ciudades%20ante%20el%20COVID-19.pdf?download=1

- Delgado Ramos, G. C. y Mac Gregor Gaona, M. F. (2020). *Índice de capacidades institucionales climáticas-ambientales locales, ICI-CLIMA 2019: el caso de la Zona Metropolitana del Valle de México*. Ciudad de México, México: PCTU-IDRC-INGSA. En línea: https://drive.google.com/file/d/1vA6R-n8A3C_lweP2BGrw4jYZ7r964VdtP/view
- Delgado Ramos, G. C. (2021). Climate-environmental governance in the Mexico Valley Metropolitan Area: assessing local institutional capacities in the face of current and future urban metabolic dynamics. *World*, 2(1), 32-48.
- Escalera-Briceño, A., Palafox-Muñoz, A., y Ángeles-Villa, M. (2018). La producción del espacio turístico en la era del Capitaloceno. *GEO Crítica*, 23(1.254): sin paginación. En línea: <https://revistes.ub.edu/index.php/b3w/article/view/26827/27895>
- EVALÚA (2020). *Ciudad de México 2020. Un diagnóstico de la desigualdad socioterritorial*. Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México. CDMX, México. En línea: www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/DIES20/ciudad-de-mexico-2020-un-diagnostico-de-la-desigualdad-socio-territorial.pdf
- Expansión (2022). Esto cuesta vivir en Morelos, Querétaro y Edo. de Méx., los estados más buscados. *Expansión Obras*. En línea: <https://obras.expansion.mx/inmobiliario/2022/06/10/cuanto-cuesta-vivienda-queretaro-morelos-estado-de-mexico>
- FAO. Sin fecha. “Total renewable water resources”, en *Base de datos Aquastat*. En línea: www.fao.org/aquastat/statistics/query/index.html;jsessionid=-69B46FABDB1662AE8D44A9D0AFFC7F85
- Florczyk, A., Corbane, C., Schiavina, M., Pesaresi, M., Maffenini, L., et al. (2019). *GHSL Urban Centre Database 2015, multitemporal and multidimensional attributes, R2019A*. Comisión Europea, Joint Research Centre (JRC) [Base de datos]. En línea: <https://data.jrc.ec.europa.eu/dataset/53473144-b88c-44bc-b4a3-4583ed1f547e>

- FMI (2022). *Fiscal policy for mitigating the social impact of high energy and food prices*. IMF Notes. Note/2022/001. Washington, D.C., EUA: IMF. En línea: www.imf.org/-/media/Files/Publications/IMF-Notes/2022/English/INSEA2022001.ashx
- Garza, G. (1996). "Uncontrolled air pollution in Mexico City". *Cities*, 13(5), 315-320, 323-328.
- Gasca, J. y Castro Martínez, E. (2021). Financiarización inmobiliaria en México: una mirada desde los Fideicomisos de Inversión en Bienes Raíces (FIBRAS)". *Revista INVI*, 36(103), 112-136.
- Giner, M. E., Córdova, A., Vázquez Gálvez, F. A., y Marrufo, J. (2019). "Promoting green infrastructure in Mexico's northern border: The Border Environment Cooperation Commission's experience and lessons learned". *Journal of Environmental Management*, 248, 109104.
- Guneralp, B. y Delgado Ramos, G. C. (2021). *Reporte final del proyecto 'Seguridad alimentaria, energética e hídrica en un contexto urbano transfronterizo'*. Propuesta No. 2018-014-1. Documento interno del Collaborative Research Grant Program de la Universidad de Texas A&M y el CONACYT.
- Herrera Correa, V. M., y Romo-Aguilar, M. L. (2021). La distribución de las áreas verdes públicas en relación con las características socioeconómicas de la población en Ciudad Juárez, México. *Acta Universitaria*, 31, 1-17. DOI: 10.15174/au.2021.3101
- Hernández Bringas, H. (2021). COVID-19 en México: un perfil sociodemográfico. *Notas de Población*, 47(111), 105-132.
- Hughes, C. J. (8 de mayo de 2020). Coronavirus Escape: To the Suburbs. *The New York Times*. En línea: www.nytimes.com/2020/05/08/realestate/coronavirus-escape-city-to-suburbs.html
- Ibarra García, M. V. y Badillo Salas, C. (2015). Chronicle of a dispossession foretold: tourist development on Mexico's Pacific Coast. *Latin American Perspectives*, 42(5), 83-89.
- IG-UNAM y SEDEMA (2017). *Áreas críticas de ocupación por asentamientos humanos irregulares*. Instituto de Geografía, UNAM y Secretaría de Medio Ambiente de la CDMX. México: CDMX, En línea: www.sadsma.cdmx.gob.

- mx:9000/datos/storage/app/media/docpub/unam/AsentamientosUNAM_libro.pdf
- IMIP-Instituto Municipal de Investigación y Planeación (2016). Plan de Desarrollo Urbano Sostenible. Ciudad Juárez, Chihuahua, México: IMIP / H. Ayuntamiento de Juárez. En línea: www.imip.org.mx/imip/files/sites/pdus2016/PDUS_2016
- INEGI-Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2015). *Encuesta Intercensal 2015*. México. En línea: www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/
- INEGI-Instituto Nacional de Estadística y Geografía (1996). *Estados Unidos Mexicanos. Cien años de censos de población*. INEGI. Ciudad de México, México.
- IRP (2018). *The Weight of Cities: Resource Requirements of Future Urbanization*. Nairobi, Kenia: International Resource Panel y United Nations Environment Programme. En línea: www.resourcepanel.org/reports/weight-cities
- Karle, Nakul N., Fitzgerald, R. M., Sakai, R. K., Sullivan, D. W. y Stockwell, W. R. (2021). Multi-scale atmospheric emissions, circulation and meteorological drivers of ozone episodes in El Paso-Juárez Airshed. *Atmosphere*, 12, 1575. DOI: 10.3390/atmos12121575
- Kormann, C. (12 de octubre de 2021). The mysterious case of the COVID-19 lab-leak theory. *The New Yorker*. En línea: www.newyorker.com/science/elements/the-mysterious-case-of-the-covid-19-lab-leak-theory
- Lamudi (2022). *Reporte de bienes raíces en México 2022*. Lamudi. En línea: www.lamudi.com.mx/reportes-de-bienes-raices-en-mexico-2022
- Lebreton L. y Andrady, A. (2019). Future scenarios of global plastic waste generation and disposal. *Humanities & Social Sciences Communications*, 5, 6. DOI: 10.1057/s41599-018-0212-7
- Lukas, M. (2019). Urban Governance: En Orum, A. M. (Ed.). *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies* (pp. 1-11). Hoboken, New Jersey, EUA: John Wiley & Sons. (pp. 1-11). DOI: 10.1002/9781118568446.eurs0366
- Mac Gregor-Gaona, Fernanda M., Anglés-Hernández, M., Guibruinet, L., y Zambrano-González, L. (2021). Assessing climate change risk: An index

- proposal for Mexico City. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 65, 102549.
- Maxmen, A. (2022). Wuhan market was epicentre of pandemic's start, studies suggest. *Nature*, 603(7899), 15-16.
- Miljkovic, E. (2021). Air Pollution in Mexico City. En *Oxford Research Encyclopedia of Latin American History*. DOI: 10.1093/acrefore/9780199366439.013.969
- Monkkonen, P., Giottonini, P. y Comandon, A. (2021). Socioeconomic segregation in Mexico City: Scale, Social Classes, and the Primate City. En van Ham, M., Tamaru, T., Ubarevičienė, R., y Janssen, H (Eds.). *Urban Socio-Economic Segregation and Income Inequality* (pp. 389-406). Zwitserland: The Urban Book Series. Springer.
- Moreno, C., Allam, Z., Chabaud, D., Gall, C. y Pratieng, F. (2021). "Introducing the '15-minute city': sustainability, resilience and place identity in future post-pandemic cities". *Smart Cities*, 4(1), 93-11. DOI: 10.3390/smartcities4010006
- Oficina de Resiliencia (2016). *Estrategia de Resiliencia de la CDMX. Transformación adaptativa, incluyente y equitativa*. Gobierno de la Ciudad de México. En línea: https://resilientcitiesnetwork.org/downloadable_resources/Network/Mexico-City-Resilience-Strategy-Spanish.pdf
- ONU-HABITAT (2021). *Cities and Pandemics: Towards a more just, green and healthy future*. Nairobi, Kenia: UNEP. En línea: <https://unhabitat.org/cities-and-pandemics-towards-a-more-just-green-and-healthy-future-0>
- ORU-SGIRPC (2020). *Ciudad Resiliente. Retrospectiva y proyección de una ciudad (in)vulnerable*. Ciudad de México, México: Oficina de Resiliencia Urbana de la Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil. En línea: www.proteccioncivil.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/601/b5b/6ea/601b5b6eafd5a157875160.pdf
- Padilla Delgado, H. (2009). "Medio ambiente y servicios urbanos en Ciudad Juárez." *Nósis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 18(36), 78-98.
- PAOT-Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del D.F. (2013). *Diagnóstico actual del flujo de residuos sólidos urbanos que se genera en el*

- Distrito Federal*. Distrito Federal, México. En línea: http://centro.paot.org.mx/documentos/paot/estudios/flujo_residuos_DF.pdf
- PAOT-Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del D.F. (2012). *Atlas geográfico del suelo de conservación del Distrito Federal*. Distrito Federal, México: PAOT-SEDEMA. En línea: http://centro.paot.org.mx/documentos/paot/estudios/Atlas_Version_final.pdf
- PAOT-Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del D.F. (2009). *Análisis de zonas impactadas por tiraderos clandestinos de residuos de la construcción en la Delegación Tláhuac*. Distrito Federal, México. En línea: <http://www.sadsma.cdmx.gob.mx:9000/datos/storage/app/media/docpub/paot/5-paot-analisis-de-zonas-impactadas-por-tiraderos-clandestinos.pdf>
- Peña Ramírez, J. (2013). *Crisis del agua en Monterrey, Guadalajara, San Luis Potosí, León y la Ciudad de México (1950-2010)*. Distrito Federal, México: PUEC, UNAM-Universidad Intercultural.
- Pérez Campuzano, E., Ávila Foucat, V.S. y Perevochtchikova, M. (2016). Environmental policies in the peri-urban area of Mexico City: thee perceived effects of three environmental programs. *Cities*, 50, 129-136. DOI: 10.1016/j.cities.2015.08.013
- Perló Cohen, M. y González Reynoso, A. E. (2009). *¿Guerra por el agua en el Valle de México? Estudio sobre las relaciones hidráulicas entre el Distrito Federal y el Estado de México*. Distrito Federal, México: PUEC, UNAM. En línea: https://www.puec.unam.mx/pdf/publicaciones_digitales/guerra_por_agua.pdf
- Persson, L., Carney Almroth, B., Collins, C., Cornell, S., *et al.* (2022). Outside the safe operating space of the planetary boundary for novel entities. *Environmental Science and Technology*, 56, 1510-1521.
- PNUMA (2021). *El Peso de las Ciudades en América Latina y el Caribe: requerimientos futuros de recursos y potenciales rutas de actuación*. Panamá, Panamá: PNUMA-Oficina para América Latina y el Caribe. En línea: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/37655/PCLAC.pdf>

- PNUMA y ONU-HABITAT (2021). *GEO for Cities. Towards Green and Just Cities*. Nairobi, Kenia: PNUMA. En línea: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/37413/GEOcities.pdf>
- Prater, E. y Lichtenberg, N. (3 de abril de 2022). “The pandemic migration’s full impact is becoming clear—And it’s a ‘big deal’ for the future of cities and white-collar work.” *Fortune*. En línea: <https://fortune.com/2022/04/03/pandemic-migrations-impact-big-deal-future-cities-remote-work-walkable-urbanism-housing-crisis-homeless-coastal-cities-census-work-from-home/>
- Prieto-García, F., Méndez-Marzo, M. A., Martínez-Pezina, F. H., y Prieto-Méndez, J. (2007). Presencia de metales pesados en cultivos del Valle del Mezquital, México. *Revista Latinoamericana de Recursos Naturales*, 3(2), 100-110.
- Rivera Dommarco, J. Á., Hernández Ávila, M., Aguilar Salinas, C., Vadillo Ortega, F. y Murayama Rendón, C. (Eds.) (2013). *Obesidad en México: recomendaciones para una política de Estado*. Ciudad de México, México: UNAM. En línea: www.anmm.org.mx/publicaciones/Obesidad/obesidad.pdf
- Rojo, I. A., Castro, B. y Perevochtchikova, M. (2018). Análisis de disfuncionalidad institucional de programas de política pública ambiental en la Ciudad de México, 2000-2012. *Gestión y política pública*, 27(1), 211-236.
- Romero-Lankao, P. (2010). Water in Mexico City: what Will climate change bring to its history of water-related hazards and vulnerabilities? *Environment and Urbanization*, 22(1), 157-178.
- Romieu, I. (2003). *Impactos de la contaminación atmosférica en la morbilidad y mortalidad de la población infantil de Ciudad Juárez, Chihuahua, México*. Montreal, Canadá: Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte. En línea: www.cec.org/files/documents/publications/2024-health-impacts-air-pollution-morbidity-and-mortality-among-children-ciudad-es.pdf
- Romo Aguilar, M. L. (2015). Planeación urbana, ambiental y de ordenamiento territorial, entre la teoría, la norma y su aplicación. En Rodríguez Sosa, Marisol y Peña Medina, Sergio. (Coords.). *Planeación Urbana y Regional*.

- Teoría y Práctica* (pp. 219-238). Ciudad Juárez, Chihuahua: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Sachs, J., Lafortune, G., Kroll, C., Fuller, G. y Woelm, F. (2022). *Sustainable Development Report 2022. From Crisis to Sustainable Development: the SDGs as Roadmap to 2030 and Beyond*. Reino Unido: Cambridge University Press. En línea: <https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopment-report/2022/2022-sustainable-development-report.pdf>
- SACMEX-Sistema de Aguas de la Ciudad de México (2013). *El gran reto del agua en la Ciudad de México*. Gobierno de la Ciudad de México. CDMX, México. En línea: <https://agua.org.mx/wp-content/uploads/2013/02/El-gran-reto-del-agua-en-la-Ciudad-de-Mexico.pdf>
- Sánchez Salazar, M. T. y Suárez Lastra, M. (2020a). *Atlas de vulnerabilidad urbana ante COVID-19 en las Zonas Metropolitanas de México-Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. Ciudad de México, México: UNAM. En línea: <http://www.igg.unam.mx/covid-19/Vista/archivos/atlas/ZMValle-Mexico.pdf>
- Sánchez Salazar, M. T. y Suárez Lastra, M. (2020b). *Atlas de vulnerabilidad urbana ante COVID-19 en las Zonas Metropolitanas de México-Zona Metropolitana de Juárez*. Ciudad de México, México: UNAM. En línea: http://www.igg.unam.mx/covid-19/Vista/archivos/atlas/ZM_juarez.pdf
- Sánchez Vargas, A., Gay García, C. y Estrada Porrúa, F. (2011). Cambio climático y pobreza en el Distrito Federal. *Investigación Económica*, 70(278), 45-74. DOI: 10.22201/fe.01851667p.2011.278.37322
- SEDEMA-Secretaría de Medio Ambiente de la CDMX (2021). *Estrategia local de acción climática 2021-2050 – Programa de acción climática de la Ciudad de México 2021-2030*. Ciudad de México. En línea: www.data.sedema.cdmx.gob.mx/cambioclimaticocdmx/images/biblioteca_cc/PACCM-y-ELAC_uv.pdf
- SEDEMA-Secretaría de Medio Ambiente de la CDMX (2018). *Inventario de emisiones de la Ciudad de México 2016*. Ciudad de México, México: SEDEMA. En línea: www.aire.cdmx.gob.mx/descargas/publicaciones/flippingbook/inventario-emisiones-2016/mobile/#p=1

- SEDEMA-Secretaría de Medio Ambiente de la CDMX (2017). *Impactos y costos económicos del cambio climático – CDMX*. Gobierno de la CDMX. CDMX, México. En línea: www.sadsma.cdmx.gob.mx:9000/datos/storage/app/media/docpub/sedema/sedema_costos_cambio_climatico.pdf
- SEMARNAT-Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2015). *Programa para mejorar la calidad del aire en el estado de Chihuahua 2016-2025*. Ciudad de México, México: SEMARNAT – Gobierno del Estado de Chihuahua. En línea: www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/249574/ProAire_Chihuahua.pdf
- SEMOVI-Secretaría de Movilidad. *Programa integral de movilidad de la Ciudad de México 2020-2024. Diagnóstico Técnico*. Gobierno de la Ciudad de México. CDMX, México. En línea: <https://semovi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/diagnostico-tecnico-de-movilidad-pim.pdf>
- SGIRPC-SEDEMA (2022). *Manual-Manejo de los indicadores de peligro, sistema expuesto y vulnerabilidad social del Atlas de Riesgos de la Ciudad de México para el desarrollo del componente de adaptación al cambio climático*. Gobierno de la CDMX.
- Sobrino, J. 2011. *La urbanización en el México contemporáneo*. Santiago, Chile: CEPAL. En línea: www.cepal.org/sites/default/files/events/files/jaime_sobrino.pdf
- Soto Coloballes, N. (2020). “The development of air pollution in Mexico City”. *SAGE Open Monographs*, 10(2). DOI: 10.1177/2158244020931072
- Steffen, W., Richardson, K., Rockström, J., Cornell, S., *et al.* (2015). “Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet.” *Science*, 347(6223), 2015. DOI: 10.1126/science.1259855.
- STI-Secretariado Técnico Intergubernamental (1990). *Programa Integral Contra la Contaminación Atmosférica de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. [Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Energía, Minas e Industria paraestatal, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Secretaría de Salud, Departamento del Distrito Federal, Gobierno del Estado de México,

- PEMEX, y gobiernos de los municipios de la zona conurbada]. México. En línea: http://www.aire.cdmx.gob.mx/descargas/publicaciones/gestion-ambiental-aire-memoria-documental-2001-2006/descargas/programa_integral_contra_la_contaminacion_atmosferica.pdf
- Suárez Lastra, M., Valdés González, C., Galindo Pérez, C., Salvador Guzmán, E., *et al.* (2020). Índice de vulnerabilidad ante el COVID-19 en México. *Investigaciones Geográficas*, 104(e60140), 1-22. DOI: 10.14350/rig.60140
- Tinsa (2016). Querétaro un nuevo polo de desarrollo. Tinsa - México. En línea: www.tinsamexico.mx/wp-content/uploads/2016/10/T_WP_queretaro.pdf
- Torres Lima, P., Alonso Muñoz, C., y Cedeño Valdiviezo, A. (2020). Estrategias de resiliencia urbana y capacidades adaptativas. Una evaluación para la Ciudad de México. *Argumentos*, 33(94), 233-261. DOI: 10.24275/uamxoc-dcsh/argumentos/202094-10
- Tsydenova, N., Vázquez Morillas, A. y Cruz Salas, A. A. (2018). “Sustainability Assessment of Waste Management System for Mexico City (Mexico) – Based on Analytic Hierarchy Process”. *Recycling*, 3, 45. DOI: 10.3390/recycling3030045
- UNDESA (2018). *Population data*. United Nations Department of Economic and Social Affairs. En línea: <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population>
- UNODC. Sin fecha. *Delincuencia organizada transnacional. La economía ilegal mundializada*. En línea: www.unodc.org/documents/toc/factsheets/TOC12_fs_general_ES_HIRES.pdf
- Valiente Barahona, C. (2015). La producción del espacio turístico-inmobiliario en Sudcalifornia y la apropiación de los bienes comunes. Tesis de maestría. Posgrado en Ciencias Sociales. Desarrollo Sustentable y Globalización. La Paz, BCS., México: Universidad Autónoma de Baja California Sur.
- WCRP -World Climate Research Programme (2019). *Global Research and Action Agenda on Cities and Climate Change Science - Full Version*. WCRP Publication No. 13/2019. En línea: www.wcrp-climate.org/WCRP-publications/2019/GRAA-Cities-and-Climate-Change-Science-Full.pdf
- Ziccardi Contigiani, A. (2019). Nueva arquitectura espacial, pobreza urbana y desigualdad territorial. *Polis*, 15(1), 7-31.

Ziccardi Contigiani, A. y Figueroa, D. (2021). “Ciudad de México: condiciones habitacionales y distanciamiento social impuesto, COVID-19.” *Revista Mexicana de Sociología*, 83, 31-60.

La primera edición de *Ciudades mexicanas y condiciones de habitabilidad en tiempos de pandemia* coordinada por Alicia Ziccardi y Manuel Suárez, editada por el Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México, se terminó de imprimir el 10 de junio de 2023 en los talleres de Litográfica Ingramex, S. A. de C. V., Centeno 162-1, Granjas Esmeralda, Iztapalapa, 09810, Ciudad de México. El tiraje consta de 300 ejemplares en papel Holmen Book Cream de 55 g los interiores y en cartulina sulfatada de 14 puntos los forros; tipo de impresión: digital; encuadernación en rústica pegada. En la composición se utilizó la familia tipográfica Minion Pro de 8, 9 y 12 pt. Cuidado de la edición: Alicia Ziccardi y Manuel Suárez; corrección de originales y lectura de pruebas: Arturo Sánchez y Gándara; diseño tipográfico: Irma G. González Béjar; formación: Rosa Alicia Castillo Jaén; diseño de la identidad visual de la colección: Fernando Garcés Poó; coordinación y gestión editorial de la colección: Yuritzi Arredondo Martínez. La coordinación editorial de este tomo estuvo a cargo de Raúl Marcó del Pont Lalli del Instituto de Geografía de la UNAM.

Tomo 12

La década COVID en México

Ciudades mexicanas y condiciones de habitabilidad en tiempos de pandemia



La crisis sanitaria generada por COVID-19, debido a su naturaleza, localización y consecuencias es principalmente una crisis humanitaria, global y urbana, porque ha transformado profunda y velozmente el modo de vida de las ciudades. Principalmente durante el periodo de confinamiento, la pandemia exigió redefinir el uso del espacio privado, condicionó al extremo el uso del espacio público, puso de manifiesto las limitaciones del sistema de salud y de la seguridad social y al mismo tiempo que generó un fuerte incremento de la pobreza, produjo una amplificación de las desigualdades socioeconómicas y territoriales.

Por ello, las principales preguntas planteadas en este libro colectivo son: ¿esta crisis global será un detonador para revisar y transformar profundamente el conjunto de políticas económicas, sociales y urbanas desplegadas por los diferentes ámbitos de gobierno —federal, estatal y municipal— a fin de crear ciudades sostenibles y saludables? ¿O si simplemente se trató de realizar un conjunto de acciones de contención ante la emergencia? Y ¿una vez superada la crisis, las políticas continuarán abonando al modelo de ciudad dispersa y difusa en la que prevalecen intensos procesos de segregación urbana y fragmentación social?



SECRETARÍA GENERAL

Universidad Nacional Autónoma de México



DGCS
Dirección General de Comunicación Social



COORDINACIÓN
DE HUMANIDADES