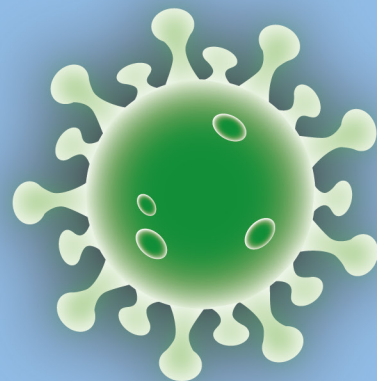


# Las ciudades ante el COVID-19: nuevas direcciones para la investigación urbana y las políticas públicas

## Cities and COVID-19: new directions for urban research and public policies.

Gian Carlo Delgado Ramos  
David López García

**Editores**



El presente documento no refleja necesariamente el posicionamiento de la *Plataforma de Conocimiento para la Transformación Urbana*, ni el de las entidades que acompañaron la convocatoria del webinar “Las ciudades ante el COVID-19: nuevas direcciones para la investigación urbana y las políticas públicas”.

Todos los derechos reservados © Gian Carlo Delgado Ramos / David López García

Plataforma de Conocimiento para la Transformación Urbana

[www.transformacionurbana.mx](http://www.transformacionurbana.mx)

Diseño de portada y formación: Rodrigo Muñoz Montiel

ISBN: 978-1-64945-190-3

Tamaño del archivo: 25.8 MB

Número de páginas: 371

DOI: 10.5281/zenodo.3894075

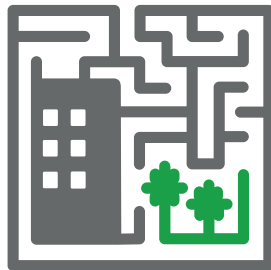
Esta publicación se adhiere a los principios de licencia Creative Commons Atribución No Comercial 4.0 Internacional que permite a terceros copiar y distribuir el material del sitio por cualquier medio o formato, así como adaptarlo, siempre y cuando se mencionen todos los créditos correspondientes, precisando sin excepción alguna si se hicieron cambios al material original. En ese último caso, ello no supone el endoso de parte de la *Plataforma de Conocimiento para la Transformación Urbana*.

La *Plataforma de Conocimiento para la Transformación Urbana* convocó los días 29 y 30 de abril del 2020 al webinar “Las ciudades ante el COVID-19: nuevas direcciones para la investigación urbana y las políticas públicas” bajo la coordinación de Gian Carlo Delgado Ramos y David López-García.

El webinar se realizó en colaboración con la iniciativa “Science Advice and COVID-19” de la International Network for Government Science Advice, la Coordinación de Humanidades, la Coordinación de la Investigación Científica y el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México, la Federación Nacional de Municipios de México, y el Observatorio Latino Americano de The New School.

La convocatoria recibió 78 propuestas de 16 países a partir de las cuales, y después de un proceso de selección y revisión académica, se integró el presente libro en el que participan 62 autores y autoras con 31 trabajos.

Para la *Plataforma de Conocimiento para la Transformación Urbana*, este libro consolida un aporte concreto que se suma a la cada vez más amplia reflexión, diálogo y generación de conocimiento, incluyendo aquel que se enfoca en los retos que las ciudades afrontan y las particularidades que el escenario COVID-19 y post COVID-19 supone, en tanto ventana de oportunidad para atender viejos y nuevos retos a la vez que se avanza hacia escenarios cada vez más resilientes, sustentables, incluyentes y justos.



[www.transformacionurbana.mx](http://www.transformacionurbana.mx)



# Índice

|  |    |
|--|----|
| <b>Índice</b> .....  | 1  |
| <b>Presentación</b>  |    |
| <i>Gian Carlo Delgado Ramos y David López García</i> .....   | 6  |
| <b>Parte 1. Densidad, forma y expansión urbana: configuraciones desiguales de cara al COVID-19.</b>  |    |
| <b>Implications of COVID-19 for urban planning</b>   |    |
| <i>Hilda Blanco</i> .....  | 12 |
| <b>The coronavirus and the cities: explaining variations in the onset of infection in cities and where they are on their ‘curve’</b>             |    |
| <i>Shlomo Angel, Alejandro M. Blei, Patrick Lamson-Hall and Maria Monica Salazar Tamayo</i> .....  | 26 |
| <b>Notas sobre impactos desiguales del COVID-19 en el territorio</b>   |    |
| <i>Pedro Henrique Campello Torres y Pedro Roberto Jacobi</i> .....   | 36 |
| <b>Inequidades socioambientales y poblaciones vulnerables ante COVID-19 en la zona fronteriza México-Estados Unidos</b>                          |    |
| <i>Gabriela Muñoz Meléndez</i> .....   | 46 |
| <b>Cartografía de perfiles epidemiológicos en la Ciudad de México. Epidemiología crítica, tsunami inmobiliario e investigación cartográfica.</b> |    |
| <i>Adrián Flores</i> .....   | 56 |

|   |     |
|---|-----|
| <b>Los efectos de las configuraciones urbanas en Argentina en las políticas para la contención del COVID-19</b>   |     |
| <i>Gonzalo Barrios García y Santiago Kaderian</i> .....   | 68  |
| <b>Desigualdades infraestructurales en ciudades fragmentadas. Transformando infra-sistemas para la salud pública</b>  |     |
| <i>Delajna Iossifova, Amita Bhide, Denise Lozano Lazo, Norma Valencia, Nannan Dong y Alexandros Gasparatos</i> .....  | 78  |
| <b>Parte 2. Servicios públicos y movilidad urbana en tiempos de COVID-19</b>  |     |
| <b>Nuevas direcciones para la investigación urbana y las políticas públicas en el ámbito del agua</b>   |     |
| <i>Blanca Jiménez Cisneros</i> .....  | 92  |
| <b>Plan de aprovechamiento integral de agua y reúso potable como fuentes de abastecimiento alternativas para la Ciudad de México. En busca de la resiliencia hídrica sostenible</b> |     |
| <i>Adriana Espino del Castillo Rodríguez</i> .....  | 98  |
| <b>Retos de la movilidad urbana sostenible post COVID-19</b>  |     |
| <i>Carlos Alberto González-Guzmán</i> .....   | 110 |
| <b>Urban democracy – a victim of COVID-19?</b>  |     |
| <i>Dustin Robertson</i> .....   | 120 |
| <b>Políticas de movilidad y gestión de la pandemia en ciudades latinoamericanas</b>   |     |
| <i>Natalia Villamizar Duarte y Ana Marcela Ardila Pinto</i> .....   | 134 |
| <b>El papel de la bicicleta en tiempos de COVID-19: pedalear para transformar</b>   |     |
| <i>Laura Angélica San Vicente López</i> .....   | 148 |

### **Parte 3. Informalidad, inequidad y vulnerabilidad urbana: trasfondo en la pandemia COVID-19**

#### **La extrema vulnerabilidad de la población *informal* en las grandes ciudades**

*Lucía Álvarez Enríquez*..... 166

#### **Contingencia en el subterráneo: el COVID-19 en relación con el comercio popular en el metro de la Ciudad de México**

*Erick Serna Luna*..... 174

#### **La ciudad de los habitantes de la calle. Asistencia y propuestas en el escenario de la pandemia COVID-19 en la Ciudad de Buenos Aires**

*Paula Cecilia Rosa*..... 184

#### **Aislamiento obligatorio y acceso a la salud en urbanizaciones informales de la Ciudad de Buenos Aires. Una oportunidad para repensar los programas de reurbanización**

*Melina Ons*..... 194

### **Parte 4. Construcción, gestión y comunicación del riesgo ante el COVID-19**

#### **Retos de la comunicación de riesgos ante el coronavirus en las ciudades**

*Ana Rosa Moreno y Frederico Peres*..... 208

#### **La construcción social del riesgo de COVID-19: una metodología para la interfaz ciencia-política pública en contextos urbanos**

*Fernando Aragón-Durand*..... 218

## **Parte 5. Percepciones, malestar y ciudadanía en la pandemia del COVID-19**

### **¿Dónde está lo real del virus?**

*Armando Silva Téllez*.....228

### **El malestar en tiempos de pandemia**

*María del Carmen Franco Chávez*..... 236

### **La política del nuevo militarismo urbano como ruptura: ciudades en estado de excepción frente a la pandemia**

*Jorge David Díaz Guarneros*..... 244

## **Parte 6. Género, pobreza, propiedad de la tierra y trabajo en la cuarentena de COVID-19**

### **Una reflexión a partir de la pandemia COVID-19. Sobre la construcción de ciudadanía biológica y vidas descartables.**

*Adriana Rovira, Laura López y Sandra López*..... 256

### **Impacto del COVID-19 en el empleo informal en ciudades latinoamericanas: elementos para el diseño de políticas públicas**

*Angélica Maza Albores y Aline Villarreal*..... 266

### **Una ciudad ardiente de pobreza: la angustia de las mujeres ante la pérdida de sus economías de subsistencia**

*Marta Mazier Casaña*..... 276

### **Why do weak institutions consistently achieve low performance outcomes and what, if anything makes them strong(er)? A systematic inquiry into the evolution of Jamaica's land market**

*Tina M.F. Beale*..... 284



## **Parte 7. Trazando escenarios urbanos post COVID-19**

### **Repensar las ciudades desde el encierro doméstico**

*Ángela Giglia*..... 294

### **Los impactos de COVID-19 en el espacio público: una revisión de las preguntas emergentes**

*Jordi Honey-Roses, Isabelle Anguelovski, Vincent Chireh, Carolyn Daher, Cecil Konijnendijk, Jill Litt, Vrushti Mawani, Michael McCall, Arturo Orellana, Emilia Oscilowicz, Ulises Sánchez, Maged Senbel, Xueqi Tan, Erick Villagomez, Oscar Zapata, Mark Nieuwenhuijsen*..... 304

### **Metabolismo urbano y la generación de entropía bajo escenarios coyunturales de confinamiento y desaceleración económica**

*Díaz Álvarez Cristian Julián*..... 328

### **Redefiniendo nuestro futuro. La transformación de nuestras ciudades frente a la crisis COVID-19**

*Luisa Mattioli y María Cecilia Schneider*..... 340

### **Justicia espacial y habitar digno. La pandemia como punto de partida para una nueva generación de políticas públicas territoriales**

*Gabriela Guevara-Cue*..... 346

**Sobre los autores y coordinadores**..... 358

# Presentación

*Gian Carlo Delgado Ramos  
David López-García*

El brote de enfermedad por COVID-19 ha evidenciado nuevas manifestaciones de viejos problemas urbanos que están ganando relevancia en la discusión pública. Las medidas para contener la pandemia visibilizaron nuevos matices de problemas tan diversos como la complejidad de las relaciones multi-escalares de las ciudades en términos de flujos de energía, materiales, alimentos, personas, información, inversiones, etcétera, versus la limitada coordinación gubernamental, la vulnerabilidad de las economías urbanas, la capacidad del aparato estatal para responder a emergencias, y las deficiencias de infraestructura y equipamiento imperantes. Asimismo, se observan en relación con los problemas de desigualdad socioeconómica y de género, la informalidad y la exclusión social, las implicaciones del cambio de la dieta en las últimas décadas en términos de salud pública, entre otras cuestiones que visibilizan tanto las prioridades como las lagunas de las agendas urbanas en las últimas décadas.

Tal situación se constata de múltiples maneras. Por ejemplo, los llamados a quedarse en casa han visibilizado, en México y otras latitudes, a las personas que carecen de todo tipo de seguridad social y que, por tanto, viven y sobreviven en la informalidad. Quedarse en casa no es una opción para esas personas pues de hacerlo no percibirían ningún tipo de ingreso, situación que de cualquier modo es todo un reto debido a las medidas de cuarentena impuestas por los gobiernos locales puesto que modifican las dinámicas del espacio público, reducen al máximo las actividades económicas e incluso trastocan el derecho de libre tránsito.

Otras expresiones se verifican entorno a la fragilidad de los sistemas alimentarios urbanos que se develó ante el incremento de compras de pánico. De manera similar, los ajustes espaciales de la demanda de agua han significado todo un reto para los organismos operadores urbanos, como el de la Ciudad de México, mientras que los cambios en la demanda de transporte masivo, de continuar por más tiempo, pueden comprometer su viabilidad financiera.

Por otro lado, las necesidades de recursos económicos para enfrentar la contingencia, ha develado la falta de instrumentos financieros al alcance de los gobiernos locales. Y aún más, la actual situación, que promete propiciar una crisis económica aguda, pone en cuestión la viabilidad financiera de atender otros problemas también urgentes, desde los ambientales, hasta los de mejora de los mecanismos y espacios de participación ciudadana. Esto se debe a presupuestos cada vez más comprometidos y a la urgencia de atender los efectos inmediatos de la pandemia, incluyendo aquellos relativos a la seguridad pública. La lista de los problemas urbanos evidenciados por las medidas para contener el COVID-19 incluye un largo etcétera, pasando por cuestiones relativas a la predicción de los contagios y la identificación de poblaciones y espacios más vulnerables, hasta aspectos relacionados con la planeación urbana y el agravamiento de las desigualdades y la violencia de género.

Considerando que esas nuevas caras de viejos problemas urbanos, pero también la emergencia de otros nuevos, no sólo refrenda la necesidad de continuar líneas de investigación e interacción entre la ciencia y los procesos de toma de decisiones, sino que además abre posibilidades de investigación novedosa para el replanteo de las políticas urbanas convencionales y los mecanismos de su implementación, identificamos las siguientes razones clave para organizar el webinar “Las ciudades ante el COVID-19: nuevas direcciones para la investigación urbana y las políticas públicas”:

1. El desarrollo de la pandemia nos brinda una oportunidad para replantear la forma en que problematizamos nuestras agendas de investigación. No hay, virtualmente, aspecto alguno de los estudios urbanos que no se haya visto afectado por la pandemia. Las particularidades de clase, raza y etnicidad, así como la vulnerabilidad diferenciada ante los riesgos y las desigualdades infraestructurales pueden enriquecer la problematización de las cuestiones urbanas.
2. La pandemia nos obliga a examinar los supuestos con los que hacemos nuestra investigación urbana. Los problemas que llaman nuestra atención y el planteamiento de nuestras preguntas se basan en supuestos implícitos y a menudo inconscientes. La pandemia exhibió la fragilidad y limitaciones de muchos de los supuestos actuales en los estudios urbanos.
3. Los fenómenos observados durante la crisis por el COVID-19 obligan a plantearnos nuevas preguntas de investigación, sean éstas sobre la relación entre el espacio público y el espacio urbano, las relaciones

de poder imperantes, la forma en la que se planifica, administra o simplemente se deja hacer la ciudad, entre otras.

4. La pandemia abre nuevas posibilidades de investigación empírica que pueden, no sólo trascender las tradiciones positivistas, sino además visibilizar viejos y nuevos problemas, actores e imaginarios.

El presente libro integra 31 reflexiones, las cuales fueron propuestas en el marco de la convocatoria lanzada a propósito del webinar “Las ciudades ante el COVID-19: nuevas direcciones para la investigación urbana y las políticas públicas”. En conjunto atienden diversos aspectos y retos que afrontan las ciudades desde hace varias décadas y que sugieren agudizarse con la coyuntura COVID-19. También identifican o plantean oportunidades para la transformación urbana en un contexto post COVID-19. Los puntos de entrada son diversos, desde el análisis del comportamiento de la pandemia en las ciudades, pasando por los retos de la planeación, funcionamiento y gestión de las ciudades en contextos de informalidad, pobreza y desigualdad social, hasta aquellos aspectos relacionados a la democracia, la naturaleza del comportamiento humano en momentos de crisis, o a la construcción social del riesgo y a su comunicación.

Esperamos que el conjunto de estas reflexiones, que se presentan en su idioma original (español o inglés, según sea el caso), sume esfuerzos en la apertura de nuevas direcciones para la investigación urbana y la búsqueda de soluciones desde la interfaz ciencia – política.

El libro está organizado en siete partes. La primera agrupa las reflexiones que giran alrededor de la densidad, forma y expansión urbana, y en sí de la planeación urbana, reconociendo la naturaleza desigual de la producción del espacio urbano.

La segunda parte reflexiona sobre los retos y nuevas direcciones en la investigación y acción a escala urbana en materia de servicios públicos e infraestructura, particularmente en lo que respecta al agua y la movilidad.

La tercera parte analiza diversas aristas de la informalidad, inequidad y vulnerabilidad urbana desde la coyuntura de la pandemia, la cual sin duda las agrava. Desde los casos de la Ciudad de México y Buenos Aires, se ofrece una revisión del comercio informal, la sobrevivencia y el espacio público; de la población en condición de calle; y de los retos que afrontan las urbanizaciones informales e irregulares.

La cuarta parte examina los retos de la comunicación de riesgos ante el coronavirus e identifica el papel que juega la construcción social del riesgo de COVID-19 en la reducción o agudización de la vulnerabilidad en las ciudades.

La quinta parte ofrece aportes relativos a la dimensión subjetiva de la pandemia y sus implicaciones, incluyendo cuestiones de percepción, comportamiento humano y control social.

La sexta parte precisa aspectos de género, pobreza, desigualdad y empleo en Uruguay y Honduras, pero también del agravamiento de problemas en torno a la propiedad de la tierra en un contexto de COVID-19 (caso de Jamaica).

La séptima y última parte nos delinea algunos trazos de potenciales escenarios urbanos post COVID-19 que pudieran llevarnos hacia condiciones más justas, incluyentes, sustentables y resilientes.



## **Parte 1.**

**Densidad, forma y expansión urbana:  
configuraciones desiguales de cara al COVID-19.**

# Implications of COVID-19 for urban planning

*Hilda Blanco*

## **Introduction**

Urban planning as a profession and a local government function in the United States (U.S.A) emerged at turn of 20th century as a response to sanitary and housing reform movements. These movements were prompted by public health concerns related to infectious diseases, e.g., cholera, typhoid, scarlet fever, etc., where people were housed in crowded tenements without access to light or ventilation, lacking sanitary water, wastewater and solid waste disposal systems (Lubove, 1967). Jabob Riis' influential book, *How the Other Half Lives* (1890), provided photographic evidence of these conditions.

The very powers of urban planning stem from the same legal doctrine, the police power of the state (which is a power that U.S.A. states delegate to local governments), as those of the public health profession. This legal power, which goes back to medieval England, refers to the power to regulate private rights, including private property, to ensure general security, health, safety, morals, and welfare.

This close connection at the historical origins of the two professions has been strengthened in the past few decades with the growing concern in public health with chronic diseases, hazards and disasters. In particular, the two professions have collaborated on how the urban built environment can facilitate or hinder physical activity, an important factor in many chronic diseases, such as, diabetes, cardiovascular disease and cancer. The Healthy Cities movement, incorporated into World Health Organization's (WHO) programs since the 1980s, reflects this recognition of the importance of the urban environment in health outcomes (Tsouros 1995; Duhl and Sanchez 1999).

This commentary focuses on COVID-19 and its implications for urban planning. It first briefly highlights the early findings that COVID-19 infections increase with city size, density, and transit use. It goes on to discuss the relation of density to urban form and poses the question whether urban form should be changed to address such epidemics. This is followed by a discussion of work from home during stay-at-home



orders, the potential effect of this experience on increases in work from home, the effects of COVID-19 on public transit, and, finally, on how the epidemic has highlighted the importance of telecommunications as an essential infrastructure.

## **Problem framing**

### *- COVID-19 and its implications for urban planning*

COVID-19 focuses our attention back to infectious diseases and raises major questions about urban densities, transportation, public space, and other urban issues. Relevant research and commentary on COVID-19, at this point in time (end of April, 2020), which is early in the pandemic, indicate:

- Attack rate of COVID increases with city size (e.g., Stier et al. 2020, Dalziel et al. 2018)
- High population density and high volume of public transportation challenge epidemic preparedness (Lee et al. 2020; Layne and Hyman 2020)
- Closed environments increase (18.7x) chance of transmission than open-air environments (Nishiura et al. 2020)

In the U.S.A., the experience of New York City (NYC), the epicenter of the largest metropolitan area in the U.S.A., as well as of the largest COVID-19 concentration of infections in the country, is the exemplar for the findings about city size, closed environments, high population density and high volume of public transit. However, other factors, and not necessarily density, may be more directly related to COVID-19 infection or mortality rates, even in NYC. NYU's Furman Center (2020) neighborhood-level (zip-level) analysis of NYC's COVID-19 cases concludes that overall population density is not associated with higher rates of COVID-19 cases. In particular, the study indicates that, "ZIP codes with a higher density and a larger share of housing in large buildings (with 10 or more units) have some of the lowest rates of cases per 1,000 people" (NYU Furman Center Blog, April 10th, 2020). Instead, the study finds that other factors are associated with neighborhoods that have higher rates of infection and mortality in NYC, including: lower median incomes, higher shares of residents who are Black or Hispanic, and higher shares of residents under the age of 18 relative to less affected neighborhoods, and higher rates of overcrowding at the household level. These findings indicate that socio-economic factors, such as poverty, racial and ethnic disparities, and crowding

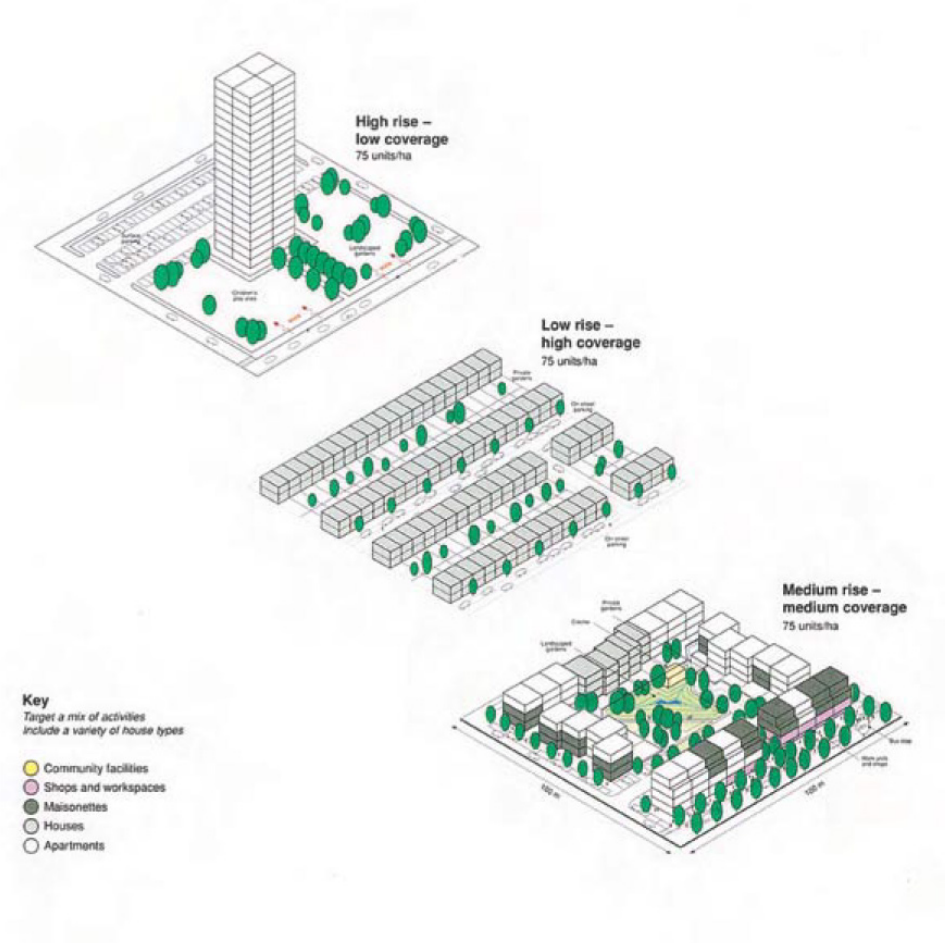
are more significant than density in the spread of the virus and associated mortality rate. Crowding, typically measured in terms of persons per room, is associated with poverty (Evans and Saegert, 2000). The evidence for the connection between household crowding and the risk of contagion from infectious diseases is also strong. The 2018 WHO systematic review of the effect of household crowding on health concluded that a majority of studies of the risk of non-TB infectious diseases, including flu-related illnesses, were associated with household crowding (Shannon et al., 2018).

*- Density and urban form*

During COVID-19, social distancing practices, which call for increasing the space between people (Sen-Crowe, McKenney, and Ekbuli, 2020), have been recommended or mandated by public health and government officials in order to reduce the rate of COVID-19 infections. These social distancing orders are designed to reduce exposure to the virus in areas with high population densities, in particular, urban areas.

But what does density mean and how does it relate to the built environment, to urban form? Population density is a measure of the number of people per unit of area. For urban planners and designers, density is a measure of the number of dwellings per unit of area, relying on standards for occupancy/dwelling type. Census of populations provide population densities. Without timely census figures, the number of dwellings/units per area can provide approximate population densities with knowledge of crowding trends. As briefly discussed above, the connection of COVID-19 infection rate and urban densities appears to indicate that higher densities make populations more vulnerable to this type of epidemic. However, the same population density whether calculated based on people or dwelling units can be housed in very different building and open space arrangements with varying vulnerabilities to contagion and varying degrees of livability during epidemics. Urban density is a 2-dimensional concept, and urban form is the projection of urban density to 3-dimensions, which includes the bulk of buildings and open spaces. Figure 1 makes this point.

Figure 1. Same density at 75 dwellings to the acre, different urban forms



Andrew Wright Associates

These three very different architectural forms are built to exactly the same density of 75 dwellings to the hectare

Source: Campaign to Protect Rural England, 2006. Compact Sustainable Communities, 2nd Edition, p. 8. Online:

[www.thenbs.com/PublicationIndex/documents/details?Pub=CPRE&DocID=287956](http://www.thenbs.com/PublicationIndex/documents/details?Pub=CPRE&DocID=287956)

Note several things about such different configurations of density and their relation to social distancing:

- The greater number of floors in a high-rise building make people dependent on elevators. The more units in such buildings, the greater difficulty in maintaining social distance. Even if arrangements could be made for communicating/queuing people for elevator use, and disinfection occurred after each use, too many occupants could not exit/enter at desired times. Stairways in buildings over a certain number of floors (5-7?) would be difficult to access for young or old. Open space surrounding high-rise buildings, as in Figure 1, is open not only to the many people living in the building but also to others, making such spaces, as Oscar Newman (1976) put it, less defensible, in this case, to the virus.
- Single-family attached or almost attached housing does provide backyard space and enables residents to maintain social distance from their neighbors at entry/exit. But it lacks opportunities for shared, larger open spaces.
- Mixed, mid-rise (3-5 story apartment housing and some commercial at street level) with shared green space in internal courtyards would avoid/reduce the need for elevators. Such mid-rise (3-5 story) apartment housing has the potential for including two separate stairways in apartment buildings to facilitate entry and egress in times of epidemics and natural hazards. Neighborhood commercial uses on some parts of the block would facilitate shopping for essential goods close by. Shared green space in interior courtyards could be available for families to use, in a safe setting, although it is likely that in the event of a pandemic, use of the shared space would need to be scheduled in order for the residents of the block to maintain social distance.

In addition to the urban form of blocks, open spaces in cities, including street layouts, with wider sidewalks to accommodate more walking and biking with social distancing, and the design of urban parks are also likely to be important enhancements to a city environment that anticipates or prepares for future COVID-19 type of pandemics (Honey-Roses et al. 2020)

## Identifying new directions for urban research and public policies.

*- Should urban form be changed to reduce the impact of rare epidemics?*

The mid-rise, mix-building types, and uses with interior courtyards is an urban form that many urban designers prefer, but the question remains whether societies should change long-lived urban form to reduce impacts of a pandemic that may come once every hundred years. Buildings in many parts of the world last for 60 years or more, e.g., buildings in Los Angeles (Reyna and Chester 2015). And urban infrastructures last sometimes for over a century, e.g., NYC subways, or water infrastructure. In addition, there are other reasons for recommending one type of urban form over another. Climate change mitigation and adaptation considerations will be essential to ensure adequate and safe housing for the world's population during the century, especially populations who are homeless, crowded, or without or with inadequate water and sanitation services. Issues of the location of metropolitan growth to reduce vulnerability to climate impacts, and reduction of energy use in the built environment, as we face the combined effects of the urban heat island effect (UHIE) and rising temperatures, will also be fundamental challenges through the rest of the century. Do measures to reduce the vulnerability of urban areas to COVID-19 types of epidemics conflict or support climate change mitigation and/or adaptation? Which are the greater hazards or the surer threats? These are questions worthy of research.

*- Stay-at-home orders and work from home*

Sheltering in place or stay at home orders have meant unemployment for many people, but a portion of the population, urban or otherwise, has been able, through telecommunications media, to work from home. Telework and telecommuters have been a source of public interest for several decades, but the population working from home in the U.S.A., although increasing over time, still represents a small fraction of the workforce. By 2018, data from the American Community Survey, part of US Census, indicated that the number of people working from home had increased since the last census from 3.2% in 2010 to 4.9% of workers (US Census, 2018a).

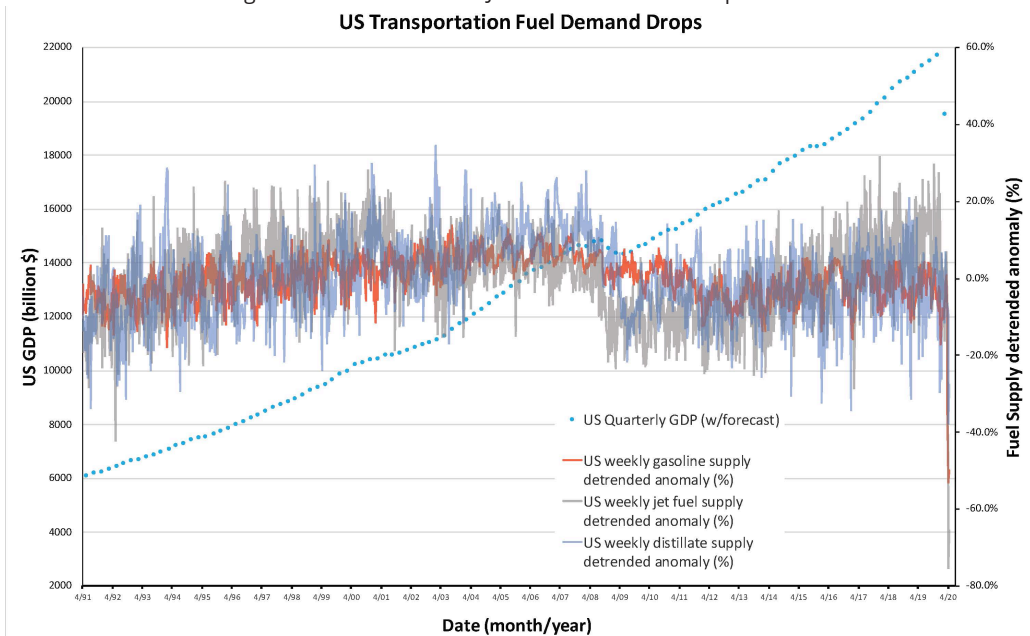
There has been much recent commentary from public policy institutes and the press on how the stay-at-home orders under COVID-19 have expanded the numbers of

people working from home, and that this experience will likely increase telecommuting or working from home after COVID-19 restrictions are lifted (Guyot and Sawhill, 2020; Dingel and Neiman, 2020). Such a development would reduce single occupancy vehicle (SOV) trips, air pollution, and GHG emissions. It would also call for improvements in housing/neighborhood characteristics to facilitate and improve the experience of working from home.

In the U.S.A, the reduction in work trips, and trips of every kind during the COVID-19 stay-at-home practices have reduced the use of cars for travel to and from work, as well as other trips. This is dramatically illustrated by the drop in the use of gasoline during this recent period. See figure 2 below. At no time in recent history, including the 2008 recession, has the use of gasoline fallen by as much. When detrended to take into account cyclical variations--this decline towards the end of April, 2020 amounted to 52 percent.

If increases expected in telecommuting or working from home are realized, we can expect significant drops in the use of petroleum, which will reduce GHG emissions, as well as improve air quality in metropolitan areas.

Figure 2. US Gasoline and Jet Fuel Demand 1991-April 2020



Source: U.S. Energy Information Administration. April, 2020

*- Urban public transit*

COVID-19 has affected the ridership of public transit, an important way that populations in major urban areas travel to work.

In cities that rely on public transit as an important means of traveling to work, such as NYC, Boston, or San Francisco, transit trips have declined precipitously. In NYC, for example, by late March, the subway system had experienced an 87% drop in ridership, which led to cuts in service (Goldbaum 2020).

Transit is subsidized at national and state levels, and for an overwhelming number of transit systems, transit fares recover only a fraction of costs. The fall in ridership due to COVID-19 requires heavier federal subsidies, and \$25B in federal funds were included in the COVID-19 federal relief program already in effect.

In the U.S.A., where single occupancy vehicle (SOV) trips make up the major portion of commute trips to work, 76% in 2018 (US Census 2018), the majority of transit systems are lower-income than those commuting by automobile (Giuliano 2005; Taylor and Morris 2015). In 2018, transit trips made up only 5% of all work trips in the U.S.A. (U.S.A. Census 2018). However, transit provides an essential service to lower-income populations. The disruption of transit systems and the potential reductions in service during and after COVID are likely to affect the employment prospects of lower-income and poor populations in urban centers and aggravate standing issues of social and economic unfairness.

In addition, increasing the use of transit, especially for work trips, is a major way to reduce congestion on urban roads, as well as to bring reductions in air pollution and GHG emissions in urban areas.

Thus, because public transit serves multiple purposes, present and future, public transit needs to reduce the vulnerability of riders to COVID-type viruses. Several measures have already been identified: free availability of disinfectant at entries to transit, disinfection of trains or buses on a daily or more frequent basis, reduction of interaction between driver and riders, and more distance between riders (APTA 2020). The transit buses and trains of the future may need to be cleaner, more spacious, accommodate fewer passengers. The experience with COVID-19 may incentivize transit designs that reduce opportunities for crowding and contagion.

*- Telecommunications*

Urban planning has been focused on the features and location of the built environment, which includes the location of transportation and other infrastructures, although the planning and building of infrastructure systems has been the domain of civil engineering. COVID-19 has highlighted our increasing reliance on the internet and telecommunications. While in developed countries, access to electricity, gas for cooking/heating, and telephone services have been accepted as essential for urban life, telecommunication services in the US are still privatized services. Telecommunications services are not regulated in the same way that electricity and gas services and their rates are regulated by the states, through public utilities commissions and departments, e.g., in California electricity and gas utilities are regulated and planned for through the California Public Utilities Commission (CPUC) and the California Energy Commission. Internet and cell phone connections are paid subscriptions, which many poor households cannot afford. In California, for example, as elementary and high schools closed down in response to COVID-19, and tried to conduct classes online, the school districts faced the problem that many students (20%) lacked computers and internet access (Blume, Esquivel, Kohli 2020). Although the CPUC has nominal jurisdiction over telecommunications companies, the lack of power at the State level became evident during COVID-19. In this case, the president of the CPUC (Batjer 2020), and other state officials had to rely on the charitable actions of telecommunications companies as well as computer manufacturers to reduce their rates, and to donate computers, so that children from poor families could connect to their online classes. COVID-19 has made clear the centrality of telecommunications in the 21st century, and the importance of ensuring that this infrastructure is available to all households.

## **Conclusion**

COVID-19 brings to the foreground the strong links between the professions of urban planning and public health at their beginning, at the turn of the 20th century, and their legal power to regulate private rights to ensure public safety, health, and welfare. This note addressed the claim from COVID-19 research that density is a major factor in contagion in two ways. First, by arguing that rather than density, poverty and crowding in urban areas are more powerful factors that explain the higher incidence of COVID-19



infections and deaths in urban areas. In addition, this paper argues that the concept of density as a two-dimensional concept fails to capture three-dimensional urban form, which can be configured in multiple ways. It then raises the issue of whether urban form should be changed to address rare epidemics. This is followed by a discussion of stay-at-home/quarantine measures, the resulting increase in the number of people working from home, as well as the widespread opinion that the experience with COVID-19 will increase telework, reduce work trips and traffic congestion in urban areas, and could contribute significantly to reduce the use of gasoline, with attendant impacts on urban GHG emissions and regional air pollution. The note ends with reflections on public transit and telecommunications, discussing how public transit will need better sanitation and perhaps different configurations to reduce their potential for contagion, and how the experience with COVID-19 highlights the remaining challenges in ensuring access to telecommunications as an essential infrastructure.

## References

- American Public Transit Association. 2020. Public Transit Response to Coronavirus of COVID-19. Online: <https://www.apta.com/public-transit-response-to-coronavirus/> Retrieved: May 19, 2020.
- Batjer, M. 2020. "Affordable Broadband Plans to Support Customers Affected by the COVID-19 State of Emergency." Letter from the President of the California Public Utilities Commission to Internet Service Providers (ISPs) in California, dated April 24, 2020. Online: <https://www.cpuc.ca.gov/covid/>
- Blume, H., P. Esquivel, S. Kohli. 2020. "Students are in 'desperate need' of computers amid coronavirus distance learning." LA Times, 4/21/2020. Online: <https://www.latimes.com/california/story/2020-04-21/desperate-need-to-close-california-students-digital-divide-amid-coronavirus>
- Campaign to Protect Rural England. 2006. Compact Sustainable Communities. 2nd Edition, p. 8. Online: <https://www.thenbs.com/PublicationIndex/documents/details?Pub=CPRE&DocID=287956>

- Dalziel, Benjamin D., Stephen Kissler, Julia R. Gog, Cecile Viboud, Ottar N. Bjørnstad, C. Jessica E. Metcalf, and Bryan T. Grenfell. 2018. "Urbanization and Humidity Shape the Intensity of Influenza Epidemics in U.S. Cities." *Science*. 362 (6410): 75.
- Dingel, Jonathan I., and Brent Neiman. 2020. "How Many Jobs Can Be Done at Home?" *Working Paper* No. 26948. April 2020. National Bureau of Economic Research.
- Duhl, L.J., and A.K. Sanchez. 1999. *Healthy cities and the city planning process*. Geneva, Switzerland: World Health Organization.
- Fox, D.M., R.J. Jackson, and J.A. Barondess. 2003. "Health and the built environment." *Journal of Urban Health* 80(4): 534—35.
- Giuliano, Genevieve. 2005. "Low Income, Public Transit, and Mobility." *Transportation Research Record*. 1927 (1): 63–70.
- Goldbaum, C. 2020. "Subway Service is Cut by a Quarter Because of Coronavirus". *NY Times*. March 24, 2020. Online: <https://www.nytimes.com/2020/03/24/nyregion/coronavirus-nyc-mta-cuts-.html>
- Guyot, K. and I.V. Sawhill, 2020. "Telecommuting will continue long after the pandemic." *Brookings Institute*. April 6, 2020. Online: <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2020/04/06/telecommuting-will-likely-continue-long-after-the-pandemic/>
- Honey-Roses, Jordi, Isabelle Anguelovski, Josep Bohigas, Vincent Chireh, Carolyn Daher, Cecil Konijnendijk, Jill Litt, Vrushti Mawani, Mike McCall, and Arturo Orellana. 2020. "The Impact of COVID-19 on Public Space: A Review of the Emerging Questions." Online: [10.31219/osf.io/rf7xa](https://doi.org/10.31219/osf.io/rf7xa)
- Kane, J.W. and A. Tomer. 2015. *Since 2000, American commuters more likely to work from home or use alternative modes*. Brookings Institute, Sept. 28, 2015. Online: <https://www.brookings.edu/blog/the-avenue/2015/09/28/since-2000-american-commuters-more-likely-to-work-from-home-or-use-alternate-modes/>

- Layne, Scott P., James M. Hyman, David M. Morens, and Jeffery K. Taubenberger. 2020. "New Coronavirus Outbreak: Framing Questions for Pandemic Prevention." *Science Translational Medicine*. 12(534): eabb1469. <https://doi.org/10.1126/scitranslmed.abb1469>
- Lee, Vernon J., Marc Ho, Chen Wen Kai, Ximena Aguilera, David Heymann, and Annelies Wilder-Smith. 2020. "Epidemic Preparedness in Urban Settings: New Challenges and Opportunities." *The Lancet Infectious Diseases*. DOI: [https://doi.org/10.1016/S1473-3099\(20\)30249-8](https://doi.org/10.1016/S1473-3099(20)30249-8)
- Lubove, R. 1967. *The Urban Community: Housing and Planning in the Progressive Era*. Elizabeth, NJ: Prentice-Hall.
- Newman, Oscar. 1996. *Creating Defensible Space*. Diane Publishing.
- New York University Furman Center Blog. 2020. "COVID-19 Cases in New York City, a Neighborhood-Level Analysis." April 10, 2020. Online: <https://furmancenter.org/thestoop/entry/covid-19-cases-in-new-york-city-a-neighborhood-level-analysis>
- Nishiura, Hiroshi, Hitoshi Oshitani, Tetsuro Kobayashi, Tomoya Saito, Tomimasa Sunagawa, Tamano Matsui, Takaji Wakita, MHLW COVID, and Motoi Suzuki. 2020. "Closed Environments Facilitate Secondary Transmission of Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)." *MedRxiv*. DOI: <https://doi.org/10.1101/2020.02.28.20029272>
- Reyna, Janet L., and Mikhail V. Chester. 2015. "The Growth of Urban Building Stock: Unintended Lock-in and Embedded Environmental Effects." *Journal of Industrial Ecology* 19 (4): 524–537.
- Riis, J. 1890. *How the Other Half Lives. Studies Among the Tenements of New York*. Benediction Classics, 2016 Edition, Oxford.
- Sen-Crowe, Brendon, Mark McKenney, and Adel Elkbuli. 2020. "Social Distancing during the COVID-19 Pandemic: Staying Home Save Lives." *The American Journal of Emergency Medicine*. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ajem.2020.03.063>

- Shannon, Harry, Claire Allen, Daniella Dávila, Lizzie Fletcher-Wood, Saurabh Gupta, Katharina Keck, Shona Lang, Doreen Allen Kahangire, and World Health Organization. 2018. *WHO Housing and Health Guidelines: Web Annex A: Report of the Systematic Review on the Effect of Household Crowding on Health*. World Health Organization. Online: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK535299/>
- Stier, Andrew, Marc Berman, and Luis Bettencourt. 2020. "COVID-19 Attack Rate Increases with City Size." *Mansueto Institute for Urban Innovation Research Paper Forthcoming*.
- Taylor, Brian D., and Eric A. Morris. 2015. "Public Transportation Objectives and Rider Demographics: Are Transit's Priorities Poor Public Policy?" *Transportation* 42 (2): 347–67. <https://doi.org/10.1007/s11116-014-9547-0>
- Tsouros, A. 1995. "The WHO Healthy Cities Project: state of the art and future plans." *Health Promotion International*. 10(2): 133-141.
- US Census. 2018. *Survey/Program: American Community Survey. Means of Transportation to Work by Selected Characteristics for Workplace Geography*. United States. Table ID: SO802. Online: <https://data.census.gov/cedsci/table?q=commute%20trip%20to%20work%20by%20mode&tid=ACSST1Y2018.S0801> Retrieved: May 12, 2020.
- U.S. Energy Information Administration. 2020. *US Gasoline and Jet Fuel Demand 1991-April 2020*. Online: [https://www.eia.gov/petroleum/supply/weekly/?mod=article\\_inline](https://www.eia.gov/petroleum/supply/weekly/?mod=article_inline) Retrieved: May 12, 2020.



# The coronavirus and the cities: explaining variations in the onset of infection in cities and where they are on their 'curve'.

*Shlomo Angel*

*Alejandro M.*

*Blei Patrick Lamson-Hall*

*Maria Monica Salazar Tamayo*

## **Introduction**

The coronavirus pandemic is, by and large, an urban pandemic: of the total number of confirmed cases in the United States of America (U.S.A.), 85% were in 392 Metropolitan Statistical Areas (MSAs). It is useful, therefore, to monitor the pandemic by focusing on cities.

We can now begin to explain the geographic variations in the date of the onset of infections, in the number of confirmed cases, and in the number of deaths from the Coronavirus. Instead of focusing on states or on counties, we focus on cities, and more specifically on Metropolitan Statistical Areas (MSAs) in the U.S.A. The virus does not recognize state or county boundaries and MSAs indeed cross over both county and state boundaries. MSAs are integrated urban economies with a high level of connectivity within them, suggesting that they are the appropriate units for analyzing the data on the spread of the virus.

## **Problem framing**

The question that many of us are asking is 'why do some U.S.A. metropolitan areas have more infections and more deaths than others?' A number of conjectures have been advanced. The governor of the state of New York, Andrew Cuomo, for example, conjectured on March 26, 2020 that New York has more cases than any other city

because it is dense and because it is an international gateway. This is a hypothesis that can now be tested with data.

We have tried to answer three related questions:

- Why did some cities encounter coronavirus infections earlier than others?
- Why do some cities have more confirmed cases of coronavirus infections than others?
- Why do some cities have more deaths from the coronavirus than others?

In the following sections we analyze coronavirus data for March 28, 2020 to provide answers to each of these questions using multiple regression models. Before we can do that, we explain how we assembled the dataset for these models.

## Assembling models' dataset

### *- Sources of data*

There are a total of 392 MSAs in the U.S.A. and Puerto Rico. In 2018, these MSAs had a total population of 280 million people and comprised 87 % of the population of the country. MSAs are comprised of counties, sometimes counties in different states.

We obtain data from the US Census and other sources on the total population of MSAs, on their 'urbanized areas', on the population density of individual census tracts within them, on their Gross Domestic Product (GDP), and on the share of the population above 75 years of age. We also obtained data on the total number of workers above 16 years of age in each MSA and the share of these workers who commute to work by public transit.<sup>1</sup> In addition, we obtained data on the number of international passenger flows at the airports of each MSA in the quarter ending in June 2019.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> We obtained spatial boundary files for the U.S.A. counties, tracts, urban areas and MSA from the US Census website, [www.census.gov](http://www.census.gov). The most recent year for estimates of individual MSA GDP was 2017 and this information is released by the Bureau of Economic Analysis. The most recent census estimates of socioeconomic data for MSAs, counties, and tracts, including their populations, mode share, workers, and age, was downloaded from the website [www.socialexplorer.com](http://www.socialexplorer.com).

<sup>2</sup> International passenger flow data is associated with 315 airports in the U.S.A. International passenger data was cross tabulated using an airport's three letter IATA code. This information is contained in the quarterly report *US International Air Passenger and Freight Statistics for June 2019*. IATA's were geocoded and matched to MSAs. A very small number of international passenger traffic arrives or departs from airports outside of any MSA.

We also obtained data on the number of infections and deaths by the coronavirus by county for March 27, 2020.<sup>3</sup>

Data on testing by county is not yet available for all counties. It is available by state. We were able to obtain data on the number of tests by county in two states, Oregon and Florida. We tested the hypothesis that we could predict the number of tests in counties in these two states by pro-rating them by the population of each county. This assumes that tests are evenly distributed among the populations of states. The estimates obtained in this manner were very good. The regression line estimate in both states had an R<sup>2</sup> values of 0.91 and 0.87 respectively.

*- Explaining the onset of infections in U.S.A. Metropolitan Areas*

The onset of infection in a given MSA is a function of its population and its density, and—to some extent, not statistically significant—its role as a gateway to the world. Our statistical model explains 48% of the variation in the onset of infection among MSAs (table 1).

Table 1

| Dependent variable: LOG Days from 29 Feb 2020 |             |           |         |
|---|-------------|-----------|---------|
| Explanatory Variable                          | Coefficient | St. Error | p-value |
| Intercept                                     | 4.649       | 0.3395    | 0.000   |
| LOG of 2018 MSA Population                    | -0.166      | 0.0232    | 0.000   |
| LOG of Transit Share of Commuters             | -0.106      | 0.0216    | 0.000   |
| LOG of International Passengers               | -0.001      | 0.0032    | 0.695   |
| Observations                                  | 259         |           |         |
| R-Square                                      | 0.478       |           |         |

Source: authors' own elaboration.

More precisely, a 10% increase in the total population of an MSA is associated with a 1.7% decline in the number of days to the onset of infection; and a 10% increase in urban density is associated with a 1.1% decline in the number of days to the onset of infection.

<sup>3</sup> County level data for confirmed cases and deaths was obtained from the *New York Times* COVID-19. Github web page. We aggregated this county-level data to generate MSA values.



*- Explaining the number of reported cases on March 27, 2020 in U.S.A. MSAs*

We hypothesized that the number of reported cases would be higher in more populated metropolitan areas, in more dense metropolitan areas, in metropolitan areas with more extensive testing, and in metropolitan areas with an earlier onset of infection. We confirmed these four hypotheses with a second multiple regression model. This model is surprisingly powerful: It explained 81% of the variation in the number of infections reported on March 27, 2020 in U.S.A. MSAs (table 2).

Table 2

| <b>Dependent variable: LOG Number of confirmed cases on 27 March 2020</b> |                    |                  |                |
|---|--------------------|------------------|----------------|
| <b>Explanatory Variable</b>   | <b>Coefficient</b> | <b>St. Error</b> | <b>p-value</b> |
| Intercept   | 1.173              | 0.890            | 0.189          |
| LOG of 2018 MSA Population  | 0.454              | 0.057            | 0.000          |
| LOG of Density (Transit Share of Commuters)                               | 0.108              | 0.051            | 0.000          |
| LOG of Estimated tests in MSA on 27 March 2020                            | 0.232              | 0.050            | 0.000          |
| LOG of Onset of Infection ( Days since 29 February 2020)                  | -1.355             | 0.137            | 0.000          |
| Observations  | 259                |                  |                |
| R-square  | 0.812              |                  |                |

Source: authors' own elaboration.

More precisely, a 10% increase in the total population of an MSA is associated with a 4.6% increase in the number of reported cases of infection; and a 10% increase in density is associated with a 1.3% increase in the number of reported cases of infection. Furthermore, a 10% increase in the number of days since the onset of infection is associated with a 13.3% increase in the number of infections; and a 10% increase in the number of tests is associated with a 2.3% increase in reported cases of infection.

*- Explaining the number of deaths on March 27, 2020 in U.S.A. MSAs*

Finally, we hypothesized that the number of coronavirus deaths in an MSA would be a function of its population, its density, the onset of infection in the MSA and the share of the population above 75 years of age there. A third multiple regression model explained 35% of the variations in confirmed deaths by March 27, 2020. It confirmed that a 10% increase in the total population of an MSA is associated with an 12% increase in the number of reported deaths there (Table 3).

Table 3

| Dependent variable: LOG Number of confirmed deaths on 27 March 2020 |             |           |         |
|---|-------------|-----------|---------|
| Explanatory Variable  | Coefficient | St. Error | p-value |
| Intercept   | -9.307      | 5.073     | 0.068   |
| LOG of 2018 MSA Population  | 1.174       | 0.238     | 0.000   |
| LOG of Onset of Infection ( Days since 29 February 2020)            | -2.797      | 0.705     | 0.000   |
| LOG of Density (Share of Population above Threshold Density)        | 0.093       | 0.114     | 0.413   |
| LOG of Share of Population above 75 Years of Age                    | 0.258       | 0.773     | 0.739   |
| Observations  | 259         |           |         |
| R-square  | 0.349       |           |         |

Source: authors' own elaboration.

More importantly, the model confirmed that a 10% increase in the number of days since the onset of infection is associated with a 28.0% increase in the number of reported deaths.

The two other variables in this model —the share of the population over 75 years of age and the share of the population living at high density— have the right effect on the reported number of deaths but are not statistically significant. The number of confirmed deaths can also be explained by the number of confirmed cases: a 10% increase in the number of reported infections on March 27, 2020 was associated with a 14.4% increase in the number of reported deaths on that date (Table 4).

Table 4

| Dependent variable: LOG confirmed deaths on 27 March 2020 |             |           |         |
|---|-------------|-----------|---------|
| Explanatory Variable                                      | Coefficient | St. Error | p-value |
| Intercept   | -9.15       | 0.306     | 0.000   |
| LOG Number of confirmed cases on 27 March 2020            | 1.43        | 0.083     | 0.000   |
| Observations  | 376         |           |         |
| R-square  | 0.441       |           |         |

Source: authors' own elaboration.

The most important conclusion of our preliminary analysis is that the geographic spread of the coronavirus in U.S.A. MSAs is quite predictable and explainable. The variations in the date of the onset of infection in different MSAs can be adequately explained by their population size, their density, and their airline connections with other countries. The main reason that some MSAs report more infections than others is that the onset of infection there occurred earlier. Secondary reasons that some MSAs report more infections than others are that they are larger and denser, and not necessarily because

they contain a larger share of older people. All of this may be quite obvious, but in these times of uncertainty it may provide some people some comfort to know that, for now, the onset of infection as well as the number of people infected and the number of people dying is explainable and, to an extent, even predictable.

### **Identifying new directions for urban research and public policies.**

The key issue facing us now is how to move forward from here. There are two separate ways in which our work would be useful: (1) having better models to explain variations in cases and deaths and focusing on outliers, i.e. those with high residual values; and (2) informing cities where they are on the 'curve'.

#### *- Having better models to explain variations in cases and deaths and focusing on outliers*

In terms of focusing on outliers, the models provide a predicted value for each observation. The actual observed value can be lower or higher. We can focus on those MSAs that have high residual values and report on them on a daily basis. Modeling and focusing on outliers are therefore related to each other. The model is needed to get an idea of what value is to be expected. The residuals tell us which MSAs are not well captured by the model and hence should call for our attention.

Also, it is necessary to update the models and possibly make them more comprehensive by including other factors in our analysis, such as per capita public health expenditures, healthcare capacities, underlying conditions of the population, gross domestic product, employment data to understand in detail the difference between cities and their capacity to respond.

#### *- Informing cities where they are on the 'curve'*

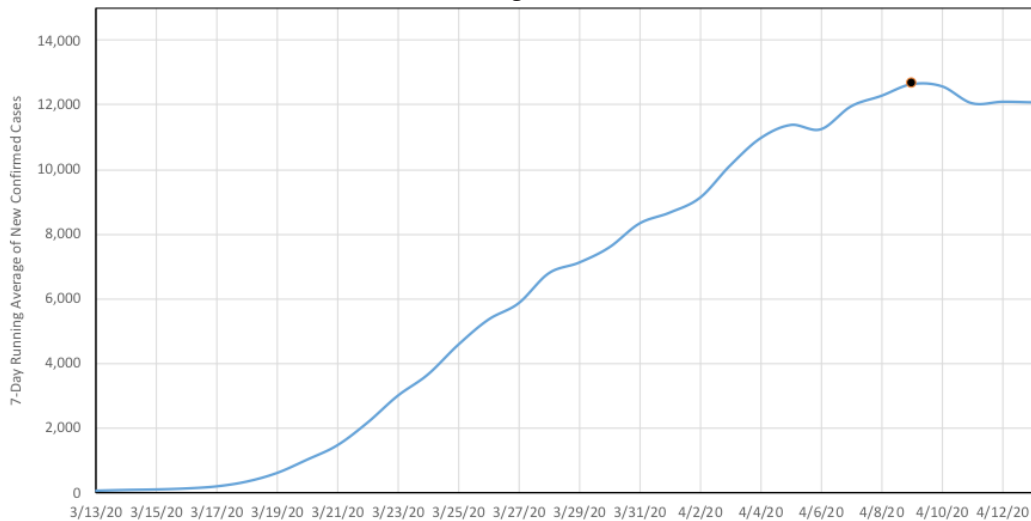
As per the second question we seek to answer —where are U.S.A. cities on their curve on a given day?— we began to use data from April 13, 2020 to try further. We wish to find out whether the daily number of cases and deaths in individual U.S.A. cities is still rising, whether it has reached the peak of its curve, and, if so, how long ago did it reach that peak, and what is the level of new cases and deaths now as a percentage share of their peak values.

These questions have important policy implications: they focus the attention of policy makers both on cities that are now doing better in managing the spread of infections and on cities that are still under growing threat of infection rates running rampant, the so-called “hot spots.” This focus may affect decisions as to how to gradually relax stay-at-home and social-distancing restrictions in a more nuanced manner. A related question, also of interest to policy makers, is why certain cities have reached their peaks earlier than others. Neither of these questions can be answered by examining county, state, or national data.

We can construct a ‘curve’ for every U.S.A. MSAs from the data on the total number of confirmed cases and death, which is updated daily for all U.S.A. counties. The latest data we examined was for April 13, 2020. We create ‘curves’ both for confirmed new cases and new deaths in several stages. In this discussion, we focus on confirmed cases; the method for analyzing deaths, is identical. First, we aggregate the county data to obtain the total number of confirmed cases and deaths at each date in each of the 384 MSAs. Second, we calculate the number of new cases at a given date by subtracting the total number of cases reported at that date from the total number reported the day before. Third, we smooth the curve describing the number of new cases over time by calculating the average number of new cases reported during the past seven days at every given date. Fourth, we identify the date where that 7-day running average was at a maximum and note the 7-day running average reported at that date. The date of that maximum can have two different values: (1) it can be on the last day of reporting, in our case on April 13, 2020, or (2) it can have occurred earlier, as shown in figure 2. If it is reported on the last day of reporting, it means that the number of cases is still increasing and that it has not yet reached a peak. If it is reported at an earlier date, it means that a peak has been reached and that the number of new cases on the reporting date is lower than it was at peak; it is a percentage—a value smaller than 1—of the number of cases reported at peak.

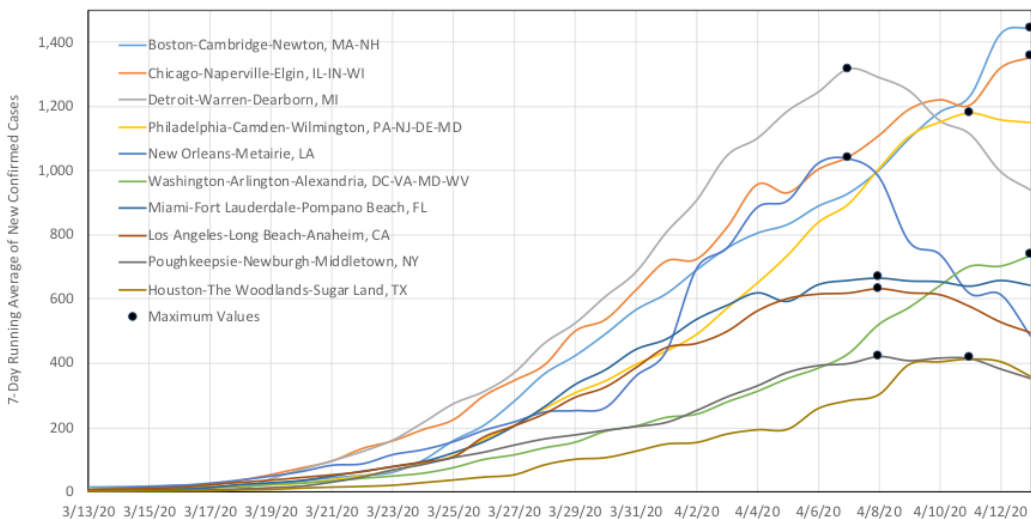
In this analysis we report on the number of MSAs that have not reached the peak of their curves and compare them to those that did. Because the number of cases reported at peak—or, alternatively, the maximum number of reported cases if it occurred at the reporting date—is vastly different from one MSA to another, we have divided MSAs into nine groups. The New York MSA, with 12,000+ cases reported at peak, is in a group by itself. Statistics pertaining to the nine groups are summarized in table 5 and in the three maps associated with it. We provide more detailed information on each group in the supporting graphs (figures 1, and 2).

Figure 1



Source: authors' own elaboration

Figure 2



Source: authors' own elaboration

To conclude this section, we note that we can begin to discern some patterns in the data, patterns that were not obvious before. Clearly, some three-quarters of the MSAs in the U.S.A. (77%) have now passed their peak 7-day averages of new reported cases of the coronavirus.

### **Concluding remarks**

For us this is a first step towards understanding what urban conditions (urban transportation, density, and connectivity) together with welfare amenities (health care capacity, access to health services and prevention) as an impact on the spread of these types of viruses and more importantly how the urban management side of things (stay at home orders – rapid response policies) as a direct impact on the effects of pandemics in urban settings.

The first development of this model focus in U.S.A. MSAs but is intended to be replicated in Colombia, Argentina and any other country to have an urban perspective of this pandemic.



# Notas sobre impactos desiguales del COVID-19 en el territorio

*Pedro Henrique Campello Torres*  
*Pedro Roberto Jacobi*

## Introducción

El COVID-19 no tiene impacto democrático en el territorio. En otras palabras, existe una jerarquía espacial que expone una desigualdad de localización en cuanto a los impactos de este virus en la sociedad. Estudios posteriores confirmarán y aportarán con más énfasis la noción de justicia ambiental, mostrando que los más pobres, o aquellos que viven en las condiciones más vulnerables, son los más afectados (Maroko; Nash; and Pavilonis, 2020). Más aún, comprobarán que los más afectados son aquellos que tienen comorbilidades como resultado de las desigualdades ambientales anteriores, como la contaminación del aire (Xiao et al, 2020) o la falta de acceso al agua (HRW, 2020). En este sentido puede sostenerse que existe la necesidad de una agenda de investigación que cruce datos sobre contaminación y problemas ambientales en sus dimensiones más diversas (contaminación de ríos, saneamiento, falta de recolección y mala gestión de los residuos, toxicidad, contaminación del aire, etcétera), con la de hogares afectados por el COVID-19. De igual manera aquellos que analicen la proximidad de servicios, como hospitales, y la ubicación de residencia de los afectados (ITDP, 2020).

A continuación, se exploran dos cuestiones: la densidad y la injusticia ambiental en la ciudad. Como el tema de la densidad fue traído a debate por las autoridades, tanto en Nueva York, como en Los Ángeles y Londres, llamando inclusive a la necesidad de repensar la política urbana de las ciudades, se coloca la necesidad de verificar los datos de manera precisa, científica y desagregada. Hacerlo en ciudades como Nueva York revela que no son los barrios más densos, los más afectados; al contrario. Los barrios más afectados son los barrios donde ya existen desigualdades, la mayoría habitados por afrodescendientes, hispanos y otros grupos étnicos.



## **Planteamiento del problema**

El reconocimiento de la importancia de las ciudades compactas, con la densificación en torno al transporte público de alta capacidad, representa una batalla de décadas contra las ciudades producidas para servir al automóvil y la expansión urbana, perpetuando las desigualdades socio-espaciales en el acceso a la ciudad. Abandonar esta agenda es un gran error. Muy por el contrario, se trata de avanzar contra el obstinado deseo de la especulación inmobiliaria, siempre con foco en su expansión, independientemente de llevar a cabo proyectos en áreas distantes que carecen de servicios y equipamientos adecuados. Para hacer una revisión necesaria en la planificación de las ciudades, es necesario asegurar que la vivienda y el acceso al empleo y los servicios no se planifiquen de manera disociada.

La planificación urbana debe contribuir con la producción de ciudades que sean resilientes a eventos extremos y disruptivos, como los climáticos y, como vemos ahora, enfatizar eventos de salud pública. Es necesario promover una mayor ocupación de casas en las áreas centrales, donde hay una concentración de vacíos urbanos, pero también infraestructura consolidada. También es necesario garantizar una mejor distribución de servicios, equipamiento urbano e infraestructura en el territorio, fortalecer las centralidades donde viven las personas y garantizar que estén conectadas por un sistema de movilidad urbana eficiente e inclusivo.

Existe, por lo tanto, una enorme relevancia en el análisis de la pandemia de COVID-19 desde el lente de las injusticias ambientales y el proceso de formación de ciudades y derechos. Ello debe ser enfrentado y estar en la agenda de política urbana post-COVID-19.

Dichas desigualdades, que se pueden observar dentro de las ciudades, no son solo una característica del Sur Global. La investigación comparativa entre el Sur y el Norte puede demostrar que el proceso tiene lugar en ambos territorios. California, por ejemplo, tiene un registro de 35,396 casos de COVID-19 al 21 de abril de 2020, con 1,354 muertes. El propio Departamento de Salud Pública del Estado advierte sobre el tema de la desigualdad racial en el impacto, buscando, en este sentido, tener y poner a disposición más información sobre tal aspecto. Según los datos parciales publicados por el Departamento de Salud del estado, los afroamericanos, que constituyen el 6% de la población de California, representan a su vez el 7% de los casos confirmados de COVID-19 y el 11.8% de las muertes confirmadas a causa del coronavirus. Una vez más,

se refuerza la idea de la necesidad de una aproximación multidimensional para analizar el problema, evitando ideas y lecturas homogéneas.

## **Problematización**

Es posible identificar algunas premisas importantes en torno a las direcciones de la investigación urbana y las políticas públicas frente al desafío impuesto por COVID-19, dígase:

- No hay un impacto democrático del virus como algunos podrían imaginar. El virus no impacta a todos ciudadanos de la misma manera. Ya sea porque quienes viven en las áreas más vulnerables de la ciudad, tendrán menos acceso a bienes y servicios durante el período de cuarentena, menos disponibilidad de hospitales y farmacias, o porque viven en regiones más vulnerables y ya tienen una enfermedad previa, como asma u otros problemas respiratorios, lo que hace que el contacto con COVID-19 sea aún más riesgoso.
- La densidad no es suficiente para explicar la mayor o menor propagación del virus en las ciudades, regiones y países. Las grandes aglomeraciones urbanas, como Taipéi, Tokio, Seúl, Hong Kong o Singapur, están registrando menos casos, proporcionalmente, que las ciudades extendidas, ya sea en Europa o en Estados Unidos. Ciertamente es un factor importante, especialmente para las realidades en el Sur Global y las periferias o barrios marginales, donde el coeficiente de densidad y número es muy alto. Pero, además, en estos lugares, existen varias condiciones de vulnerabilidad antes de COVID-19.
- Pensar en las políticas públicas para las ciudades, en este sentido, es tratar de unir la ciencia y la política, lo que no se ha hecho, especialmente en América Latina, excepto con raras excepciones, para anticipar posibles problemas, no solo para reaccionar. Aquí tenemos un paralelo con los problemas relacionados con la planificación de la ciudad para enfrentar el cambio climático. La mayoría de las políticas públicas todavía están orientadas a reaccionar ante un evento extremo relacionado con el cambio climático, en lugar de adaptarse utilizando escenarios y tecnologías.

## La importancia de desagregar los datos y “usar la lupa”

Un solo hogar de ancianos en Brooklyn, Nueva York, el Cobble Hill Health Center, registró aproximadamente tres veces más muertes (TIME, 2020) por COVID-19 que la ciudad de San Francisco, cinco veces más que Singapur y nueve veces más que todo Taiwán. La dramática situación en el estado llevó al gobernador, Andrew Cuomo, a condenar la densidad de población de la ciudad como destructiva y a pedir un plan inmediato para reducirla. Si la propagación de COVID-19 se explica fácilmente por la relación entre población y densidad, las partes occidentales de Manhattan, Queens y Brooklyn deberían haber registrado la mayoría de los casos, pero este no es el caso. Se encuentran entre los niveles más bajos.

Los datos preliminares publicados por el estado de Nueva York el 9 de abril (Departamento de Salud de Nueva York) revelan que el 34% de las muertes en la ciudad recayeron en hispanos (que representan el 29% de la población) y el 28% entre los afrodescendientes (22% de la población), ello en comparación con el 27% de las muertes entre los blancos (32% de la población) y el 7% entre los residentes asiáticos (14% de la población). El distrito del Bronx, con una densidad de población menor que Brooklyn, la mitad de la densidad de Manhattan y donde vive el 17% de la población, registró el 20% de las muertes y se vio más afectado que cualquier otro distrito de la ciudad.

Bronx es un claro ejemplo de cómo el virus, aunque puede afectar a todos, afecta más fuertemente a algunos dependiendo de dónde vivan. Y más que eso, ya hay una población en mayor situación de riesgo en este territorio, ya que tienen altas tasas de asma, diabetes y obesidad. No por casualidad, y sin relación con el tema de la densidad, el Bronx es el “condado” menos saludable en todo el estado de Nueva York (Welcome2thebronx, 2020). Desagregando y observando con lupa los datos del Bronx, se observa que el 20% de los niños tienen asma, un índice 12 veces más alto que el promedio nacional, 70 veces más alto que el promedio de la ciudad de Nueva York y 700 veces más alto que el estado de Nueva York (Cha, Mulholland y NoiseCat, 2020).

Si, por un lado, es demasiado pronto para dar respuestas concretas sobre cómo viviremos en tiempos de COVID-19, por otro lado, ya es posible plantear, científicamente, preguntas y probar hipótesis para la agenda de política urbana. La comparación, por ejemplo, de medidas contra la rápida propagación del virus en la ciudad de Nueva York, con las respuestas dadas en las ciudades asiáticas antes mencionadas aporta más lecciones en el manejo de eventos extremos que simplemente atribuir a la densidad, tal y como lo hizo el gobernador Cuomo. Las reacciones lentas, la mala gestión y las

políticas urbanas que producen desigualdades e injusticias ambientales ofrecen pistas importantes para reflexionar sobre el impacto de la pandemia en diferentes grupos de la sociedad, tanto en términos de contaminación como de muertes.

La densidad no explica el problema por sí mismo. Es un factor, entre varios. Cuestionarlo y buscar el futuro de las ciudades en otra dirección puede traer aún más desigualdades espaciales, especialmente en un contexto de cambio climático y la imperiosa necesidad de revisar los patrones de consumo de bienes, materiales y energía.

### **Aprendiendo de la crisis: género, lecciones del sur y respuesta integrada.**

Ya es posible aprender algunas lecciones de la crisis desde el punto de vista de las acciones gubernamentales para combatir la pandemia. Con la excepción de la primera ministra de Bélgica, criticada por la forma en que ha estado tratando con COVID-19 en su país, es necesario reconocer el papel activo en los países gobernados por mujeres, con mejores resultados, como en el caso del líder de Taiwán, Tsai Ing-wen, Angela Merkel en Alemania, o la primera ministra Jacinda Ardern de Nueva Zelanda.

Lo mismo puede decirse en San Francisco, dirigido por el alcalde London Breed, una ciudad considerada de alta densidad y con un bajo número de casos y muertes.<sup>1</sup> La gestión de la crisis ha atraído la atención, especialmente en comparación con otra gran ciudad en el mismo estado de California, Los Ángeles, donde las cifras son extremadamente altas.<sup>2</sup> Muchas pruebas que se llevan a cabo en la población, la distribución de mascarillas, pero principalmente el bloqueo adoptado después de consultar a la oficina científica a principios de marzo, son factores que explican el éxito. Además, no fue solo un encierro de la ciudad de San Francisco, sino de toda el área de la bahía, una región de flujo y extensión urbana que comprende seis condados.

Los países sudamericanos como Paraguay y Argentina, así como los países del sudeste asiático, son buenos ejemplos que deben observarse para pensar en la nueva agenda de investigación urbana y las lecciones de gestión de crisis. Hay un gran contraste entre los números de Paraguay y Argentina en relación con Brasil<sup>3</sup>, que está en camino de

---

<sup>1</sup> San Francisco, tiene 247.37 por cada 100 mil habitantes, 2,185 casos confirmados y 37 muertes (Johns Hopkins, 2020).

<sup>2</sup> Los Ángeles, tiene 404.68 casos por cada 100 mil habitantes, 40,895 casos confirmados y 1,973 muertes (Johns Hopkins, 2020).

<sup>3</sup> Paraguay tiene 836 casos y 11 muertes. Argentina tiene 9,931 casos y 416 muertes. Brasil tiene 310,087 casos y 20,047 muertes (Johns Hopkins, 2020).

convertirse en el gran epicentro mundial de la pandemia, resultado de la suma de varios factores, entre ellos no escuchar a la ciencia, las dislocaciones federativas, los despidos de dos ministros de salud, y las disputas políticas internas.

## **Identificación de nuevas direcciones para la investigación urbana y las políticas públicas**

Para una agenda de investigación sólida sobre COVID-19 que involucre políticas públicas, es necesario:

1. Trabajar con políticas de anticipación (trabajar con escenarios).
2. Hacer frente a los temas de desigualdad ambiental en las ciudades, que ahondan los riesgos y las comorbilidades cuando hay una pandemia como COVID-19.
3. Revisar las políticas de vivienda, repensar su integración con las políticas climáticas, y abordar de manera integral el tema de la desigualdad y el clima.
4. Reforzar las pautas para una ciudad más compacta con acceso equitativo a bienes y servicios, con transporte de alta capacidad y con infraestructura que permita la micro movilidad, como el transporte activo.
5. Revisar las políticas de vivienda para ancianos, siguiendo la misma lógica de proporcionar viviendas decentes y sostenibles, así como el acceso a bienes, servicios, equipos de salud y transporte.

## **Reflexiones finales**

Es demasiado pronto para obtener respuestas concretas sobre el mundo posterior a COVID-19. Ya es posible, sin embargo, hacer preguntas y probar hipótesis de investigación científica. La comparación de la forma y el momento de la reacción del gobierno de Nueva York, como las localidades mencionadas en Asia en la lucha contra el COVID-19, trae muchas lecciones para la planificación futura de las ciudades y la gestión urbana y sus políticas públicas, que simplemente culpar a la densidad, como lo hizo el gobernador Andrew M. Cuomo de Nueva York. El retraso en la acción y la política urbana obsoleta ofrecen pistas importantes para reflexionar sobre los problemas

urbanos antes de la llegada del COVID-19 y, ciertamente, ahora más expuestos a los ojos de todos con la propagación del virus.

Una gran cantidad de personas que viven juntas en el mismo espacio residencial también es un catalizador para la propagación del virus, pero es una situación que revela problemas anteriores, como la falta de viviendas dignas y el acceso deficiente al suministro de agua y saneamiento, entre otras tantas ausencias en la demanda de derechos en la ciudad. Culpar a la densidad, sin poner estos temas en el origen del debate, puede crear una *cortina de humo* para problemas complejos e históricos, en lugar de resolver problemas fundamentales de justicia social en las ciudades.

La política urbana enfrenta al COVID-19 y más allá, por lo tanto, necesita ajustar su práctica a las demandas locales. La mejor manera de hacer esto no es solo desde un proceso formal de planificación participativa, sino de garantizar el espacio necesario para que los actores de la comunidad propongan acciones, rompiendo con los paradigmas habituales de las prácticas actuales. En otras palabras, no se trata de meramente incluir la discusión "bottom-up". Sin embargo, debe hacerse desde allí.

## Agradecimientos

Los autores desean agradecer a la Fundación de Investigación de São Paulo (FAPESP) por su apoyo financiero (Grant Number: 2019 / 05644-0 y 2015 / 03804-9).

## Referencias

- Cha, J. M., Mulholland, M, y NoiseCat J B. 2020. "The Bronx is an Epicenter for Coronavirus and Environmental Injustice". *Data for Progress*. En línea: <https://www.dataforprogress.org/blog/5/18/bronx-is-epicenter-for-coronavirus> Consultado el 9 mayo de 2020.
- Cohen, D A. 2020. "Climate crisis will deepen the pandemic a Green stimulus plan can tackle both." *The Guardian*. En línea: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/apr/20/climate-crisis-will-deepen-the-pandemic-a-green-stimulus-plan-can-tackle-both> Consultado el 20 mayo de 2020.

- Departamento de Salud Pública de California. *COVID-19 Race and Ethnicity Data*. Datos actualizados el 21 de abril de 2020. En línea: <https://www.cdph.ca.gov/Programs/CID/DCDC/Pages/COVID-19/Race-Ethnicity.aspx> Consultado el 23 de abril de 2020.
- Holden, J., Kenway, P. 2020. "Accounting for the Variation in the Confirmed Covid-19 Caseload across England: An analysis of the role of multi-generation households, London and time". *New Policy Institute*. En línea: <https://www.npi.org.uk/publications/housing-and-homelessness/accounting-variation-confirmed-covid-19-caseload-across-england-analysis-role-multi-generation-households-london-and-time/> Consultado el 9 de mayo de 2020.
- HWR. 2020. *Access to Water Vital in COVID-19 Response*. En línea: <https://www.hrw.org/news/2020/03/22/access-water-vital-covid-19-response-0> Consultado el 9 de mayo de 2020.
- ITDP. *Nota Técnica Mobilidade Urbana e Acesso ao SUS*. En línea: <https://itdpbrasil.org/nota-tecnica-mobilidade-urbana-e-acesso-ao-sus/> Consultado el 24 de mayo de 2020.
- Johns Hopkins. 2020 Johns Hopkins Coronavirus Resource Center. En línea: <https://coronavirus.jhu.edu/us-map> Consultado el 9 de mayo de 2020.
- Maroko, A., Nash, D., y Pavilonis, B. 2020. "Covid-19 and Inequity: A comparative spatial analysis of New York City and Chicago hot spots". *CUNY Academic Works*. En línea: [https://academicworks.cuny.edu/sph\\_pubs/258](https://academicworks.cuny.edu/sph_pubs/258) Consultado el 25 de mayo de 2020.
- Nguyen, Erika y Somayajula, Namratha. 2020. "Access to Water Vital in COVID-19 Response." *Human Rights Watch*. En línea: <https://www.hrw.org/news/2020/03/22/access-water-vital-covid-19-response-0>. Consultado el 21 de mayo de 2020.
- New Policy Institute. 2020. *Accounting for the Variation in the Confirmed Covid-19 Caseload across England: An analysis of the role of multi-generation households, London and time*. New Policy Institute. 12 de abril. En línea: <https://www.npi.org.uk/publications/housing-and-homelessness/accounting-variation-confirmed-covid-19-caseload-across-england-analysis-role-multi-generation-households-london-and-time/> Consultado el 21 de mayo de 2020.

- TIME. 2020. “‘Under Siege’: Brooklyn Nursing Home Reports 55 Deaths”. *TIME*. En línea: <https://time.com/5824169/brooklyn-nursing-home-coronavirus/> Consultado el 9 de mayo de 2020.
- Xiao Wu MS, Rachel C., Nethery, M. Benjamin Sabath., Danielle Braun, Francesca Dominici. 2020. “Exposure to air pollution and COVID-19 mortality in the United States: A nationwide cross-sectional study”. Harvard University. 24 de mayo. En línea: <https://projects.iq.harvard.edu/covid-pm> Consultado el 28 de mayo de 2020.
- Welcome2thebronx. 2020. “Still 62: the Bronx is once again the unhealthiest county in New York state”. *Welcome2thebronx*. En línea: <https://www.welcome2thebronx.com/2019/03/20/still-62-the-bronx-is-once-again-the-unhealthiest-county-in-new-york-state/> Consultado el 9 de mayo de 2020.





# Inequidades socio-ambientales y poblaciones vulnerables ante COVID-19 en la zona fronteriza México – Estados Unidos.

*Gabriela Muñoz Meléndez*

## **Introducción**

La región fronteriza entre México y Estados Unidos (EUA) es el área comprendida a 100 kilómetros al norte y sur de la línea fronteriza. Se extiende 3,141 kilómetros del Golfo de México al Océano Pacífico (EPA, 1983); comprende cuatro estados americanos (que suman 44 condados con características propias a las de un país en vías de desarrollo) y seis mexicanos (con 80 municipios con condiciones mejores que las del resto del país). Es hogar de 15 millones de habitantes (HHS, 2017).

El crecimiento urbano acelerado en la región fronteriza por la implementación de programas laborales, sobre todo en México, generó un marcado deterioro ambiental. Para atenderlo los gobiernos de México y EUA firmaron el Acuerdo de La Paz en 1983; cuatro programas han sido desarrollados desde su creación. A pesar de los esfuerzos binacionales, la degradación ambiental y su impacto en la salud pública son tareas pendientes. Hacia finales de 2010, se constataba que 74,849 viviendas carecían de acceso a agua potable segura, en tanto que en Valle Imperial–Mexicali, Nogales–Nogales, y Ciudad Juárez–El Paso se presentaron el mayor número de días en que se rebasó la norma de  $PM_{10}$  ( $150 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ) (SEMARNAT y EPA, 2011).

## **Planteamiento del problema**

Recientemente se identificó la relación entre la calidad del aire –en específico concentraciones de  $PM_{2.5}$ – y el riesgo de mortalidad por COVID-19 en EUA (Wu *et al*, 2020) y el Norte de Italia (Conticini, Frediani and Caro, 2020). En el primer caso, se encontró que un incremento de  $1 \mu\text{g}/\text{m}^3$  de  $PM_{2.5}$  se asoció con un aumento de hasta 15% en

mortalidad por COVID-19 en datos provenientes de 3,000 condados (98%) en EUA. En el estudio realizado en el Norte de Italia se reportó que en lugares con mala calidad del aire (como la Lombardía y Emilia-Romaña) las tasas de mortalidad por COVID-19 se incrementaron hasta 2.7 veces más que en zonas con calidad del aire aceptable. De manera muy reciente, se ha reportado que el dióxido de nitrógeno ( $\text{NO}_2$ ) podría también tener una relación con la mortalidad por COVID-19 (Ogen, 2020). Aunque la asociación entre calidad del aire y mortalidad por COVID-19 debe ser estudiada con mayor profundidad, las potenciales implicaciones son altamente preocupantes en urbes con mala calidad del aire, como son las ciudades mexicanas en la zona fronteriza de México – EUA.

La exposición a  $\text{PM}_{2.5}$  está regulada en México por la NOM-025-SSA1-2014 donde se establecen límites máximos permisibles diarios de  $45 \mu\text{g}/\text{m}^3$  para poblaciones generales y anuales de  $12 \mu\text{g}/\text{m}^3$  para poblaciones de grupos vulnerables (ancianos, niños y con enfermedades respiratorias). Ahora bien, estudiar la relación entre calidad del aire y COVID-19 en las urbes fronterizas del norte de México permitirá dimensionar poblaciones consideradas generales pero que podrían tornarse vulnerables a concentraciones de  $\text{PM}_{2.5}$  bajo mala calidad del aire, y entonces ser blanco, pero también vehículo de contagio de COVID-19. Además, profundizar en esa relación permitirá delinear el impacto negativo –posiblemente a largo plazo– en parte de la Población Económicamente Activa (PEA) en sus sectores formales, pero también informales, para desde ahí ponderar la inequidad socio-ambiental urbana. Estas otras poblaciones potencialmente vulnerables se muestran en la tabla 1.

Tabla 1. Calidad del aire, poblaciones potencialmente vulnerables y el riesgo de mortalidad al COVID-19

| <b>Problemática ambiental</b>                            | <b>Elementos adicionales que aumentan la exposición</b>            | <b>Población vulnerable</b>     |
|--|--|---------------------------------|
| Mala calidad del aire -en particular $\text{PM}_{2.5}$ - | Hacinamiento (laboral, durante traslado y habitacional)            | Trabajadores de maquilas        |
|  | Pobre provisión de servicio de agua potable (frecuencia y calidad) | Trabajadores informales         |
|  |  | Trabajadores transfronterizos   |
|  |  | Migrantes                       |
|  |  | Población en situación de calle |

Fuente: elaboración propia

## **Problematización: sobre las dimensiones y características básicas de poblaciones potencialmente vulnerables**

### *- Trabajadores de las maquiladoras*

En enero de 2020, treinta por ciento de la industria maquiladora nacional –1,500 establecimientos en activo– se ubicaban en la zona fronteriza de México, dando empleo a 823,046 personas directamente contratadas, de las cuales 89% se catalogaban como “obreros y técnicos” (ver tabla 2). Hasta 71% de los establecimientos y 66% de los obreros se concentran en los estados de Baja California y Chihuahua, en particular Tijuana (39% y 27%, respectivamente) y Ciudad Juárez (21% y 31%, respectivamente).

La declaración de emergencia implicó el cierre temporal de industrias que desarrollan actividades no esenciales: 130 maquiladoras (18% del total) se cerraron en Tijuana y 50 en Ciudad Juárez. En este último caso se reportó que 13 mil trabajadores entrarían en aislamiento social preventivo y obligatorio. Una estimación conservadora arroja un universo de 380,082 trabajadores que seguirían laborando durante la contingencia; 162,641 en Tijuana y 217,441 en Ciudad Juárez. La plantilla laboral que seguiría trabajando se reconoce como jóvenes (89.3 % son menores de 30 años), solteros (68.5%) y sin hijos (65 %); la mayoría de sexo femenino (65.1 %) y con un nivel de escolaridad que supera ligeramente la primaria (7.6 años de escolaridad) (Carrillo y Santibáñez, 1993).

Esta población se encuentra expuesta a hacinamiento en tres oportunidades: 1) durante el transporte al sitio de trabajo; la mayoría (51%) de obreros de la maquila usan transporte público y una proporción menor (8%) utilizan las unidades contratadas por las propias maquilas y que han sido objeto de denuncia por hacinamiento; 2) durante el desarrollo de actividades laborales en las líneas de producción, dado que desarrollar una actividad esencial no necesariamente implicó la implementación de medidas de seguridad ; y 3) en el hogar; Carrillo y Santibáñez (1993) reportaron que la mayoría (53.5%) de obreros empleados en la maquila de Tijuana poseían casa propia pero esta presentaba problemas de hacinamiento; además de que 34.7% carecían de agua entubada y 47.6% no tenía conexión al drenaje.

### *- Trabajadores informales*

Como trabajador informal se entiende a aquel cuya dependencia laboral no es reconocida por su fuente de trabajo. En esta población se contabilizan a quienes

laboran en micro-negocios no registrados, los ocupados por cuenta propia en la agricultura de subsistencia, a quienes laboran sin la protección de la seguridad social y cuyos servicios son utilizados por unidades económicas registradas (INEGI, 2019). La tabla 3 muestra la cantidad de trabajadores informales en algunas ciudades mexicanas de la zona fronteriza.

Tabla 2. La industria maquiladora en ciudades mexicanas de la zona fronteriza Estados Unidos – México

| Estado          | Ciudad        | No. de establecimientos activos | Personal empleado |                |               |
|-----------------|---------------|---------------------------------|-------------------|----------------|---------------|
|                 |               |                                 | total             | contratado     | subcontratado |
| Baja California | Tijuana       | 593                             | 232,466           | 218,408        | 14,058        |
|                 | Mexicali      | 145                             | 67,015            | 61,902         | 5,113         |
| Sonora          | Nogales       | 77                              | 36,106            | 34,619         | 1,487         |
| Chihuahua       | Ciudad Juárez | 327                             | 274,856           | 255,591        | 19,265        |
| Coahuila        | Acuña         | 59                              | 40,845            | 38,089         | 2,756         |
| Tamaulipas      | Nuevo Laredo  | 35                              | 29,163            | 28,746         | 417           |
|                 | Reynosa       | 151                             | 129,828           | 125,308        | 4,520         |
|                 | Matamoros     | 113                             | 63,184            | 60,383         | 2,801         |
| <b>Total</b>    |               | <b>1500</b>                     | <b>873,463</b>    | <b>823,046</b> | <b>50,417</b> |

Fuente: INEGI, 2020. Estadística Mensual del Programa de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX)

Tabla 3. Trabajadores informales en algunas ciudades de la zona fronteriza EUA – México

| Estado          | Ciudad        | Tasa de informalidad laboral, % | Número de trabajadores informales |                |                |
|-----------------|---------------|---------------------------------|-----------------------------------|----------------|----------------|
|                 |               |                                 | Total                             | Hombres        | Mujeres        |
| Baja California | Tijuana       | 36.98                           | 275,831                           | 164,793        | 111,038        |
|                 | Mexicali      | 36.63                           | 146,966                           | 82,401         | 126,749        |
| Chihuahua       | Ciudad Juárez | 29.79                           | 213,160                           | 126,529        | 86,631         |
| Tamaulipas      | Reynosa       | 35.19                           | 110,650                           | 62,924         | 47,726         |
| <b>Total</b>    |               |                                 | <b>746,607</b>                    | <b>436,647</b> | <b>372,144</b> |

Fuente: INEGI, 2019. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Indicadores estratégicos. Cuarto trimestre de 2019.

Como se observa, Ciudad Juárez y Tijuana sobresalen por el número de trabajadores informales; en especial está última con cerca de 276,000 personas con probabilidad reducida de guardar aislamiento, en una ciudad con alto nivel de densidad poblacional. Mendoza (2003) reportó que la platilla laboral informal se compone en 45.5% de menores de 30 años, con una mayor proporción de trabajadores masculinos (69%) con estudios de primaria y secundaria concluidos (70%).

Adicional a la movilidad “obligada” de trabajadores informales se suma la de trabajadores en empresas que desarrollan actividades no esenciales y que continúan laborando en desacato. Por ejemplo, el Gobierno de Baja California reportó el 17 de abril que en Tijuana se habían clausurado 77 empresas que desarrollan actividades no esenciales y enviado a su casa a 63,106 trabajadores. El conjunto de trabajadores informales más aquellos forzados a movilizarse se vio incrementado por el número de personas que no respetan el aislamiento. Este conjunto de personas transitando se vio reflejada en la baja reducción de movilidad de 39% para peatones y 69% para el uso de autos privados hacia mediados de abril de 2020.

#### *- Trabajadores transfronterizos*

Los trabajadores transfronterizos nacidos en México son aquellos individuos que habitan en México, pero cruzan la línea internacional diariamente o varias veces por semana para trabajar en EUA. Esta población fue particularmente importante al inicio de la pandemia dado que se adentraban frecuentemente a una zona donde ya había contagio comunitario. Los estados sureños de EUA declararon emergencia sanitaria por COVID-19 hasta 15 días antes de que se hiciera en México. La tabla 4 presenta el número de trabajadores transfronterizos nacidos en México y la ciudad fronteriza de residencia al 2010. Hay 10,500 trabajadores de nacionalidad americana que no se analizan, pero se sabe residen en México (Orraca, 2015).

Como se indica en la tabla 4, el 63 % de trabajadores transfronterizos se movilizan de Baja California a California, 14% de Chihuahua a Texas y 13% de Tamaulipas a Texas. En relación con ciudades hermanas específicas se observa que 43% se mueven entre Tijuana-San Diego, 20% entre Mexicali-Calexico/El Centro, y 14% entre Ciudad Juárez-El Paso. Esta plantilla de trabajadores son mayoritariamente hombres (73.5%) adultos (40 años en promedio), casados (75.1 %), con un hijo y casa propia (77.7%), con secundaria terminada y que trabajan de tiempo completo.

Concentrándose en los trabajadores transfronterizos que se movilizan entre Tijuana y San Diego, ante la emergencia sanitaria en California se establecieron medidas de cierre parcial de fronteras, que interrumpió el cruce diario de 70,000 vehículos y 20,000 peatones. El acceso entre otros se permite a trabajadores agrícolas especializados en tanto estén registrados ante las autoridades migratorias de EUA; el número de trabajadores transfronterizos que podría seguir movilizándose sería de hasta 6,152 personas. Hay que agregar que los ciudadanos americanos no tendrían restricciones de movilidad.

Tabla 4. Trabajadores mexicanos transfronterizos y sus ciudades de residencia en la zona fronteriza EUA-México

| <b>Estado</b>   | <b>Ciudad</b>         | <b>Número de trabajadores transfronterizos, 2010</b> |
|-----------------|-----------------------|--|
| Baja California | Tijuana               | 19,903   |
|                 | Mexicali              | 9,349  |
| Sonora          | San Luis Rio Colorado | 3,253  |
|                 | Nogales               | 643  |
| Chihuahua       | Ciudad Juárez         | 6,494  |
| Coahuila        | Acuña                 | 954  |
| Tamaulipas      | Nuevo Laredo          | 2,132  |
|                 | Reynosa               | 1,826  |
|                 | Matamoros             | 2,049  |
| <b>Total</b>    |                       | <b>46,603</b>  |

Fuente: Orraca, 2015

#### - Migrantes

Las ciudades fronterizas han sido históricamente espacios de tránsito de flujos migratorios; en el pasado mayoritariamente de nacionalidad mexicana, en la actualidad principalmente de los países del triángulo norte de Centroamérica (Guatemala, Honduras y El Salvador). Aunado a estos nuevos flujos migrantes, y resultado del endurecimiento de la política migratoria de EUA, las ciudades fronterizas están recibiendo más deportaciones de extranjeros indocumentados. Un estudio reciente por El Colegio de la Frontera Norte (2020) sobre migrantes como población vulnerable ante COVID-19,

reportaba que la vulnerabilidad de migrantes en alberges recientes y emergentes era el hacinamiento, falta de servicios básicos y sanitarios, además de la falta de empleo y de redes sociales e incertidumbre.

*- Población en situación de calle*

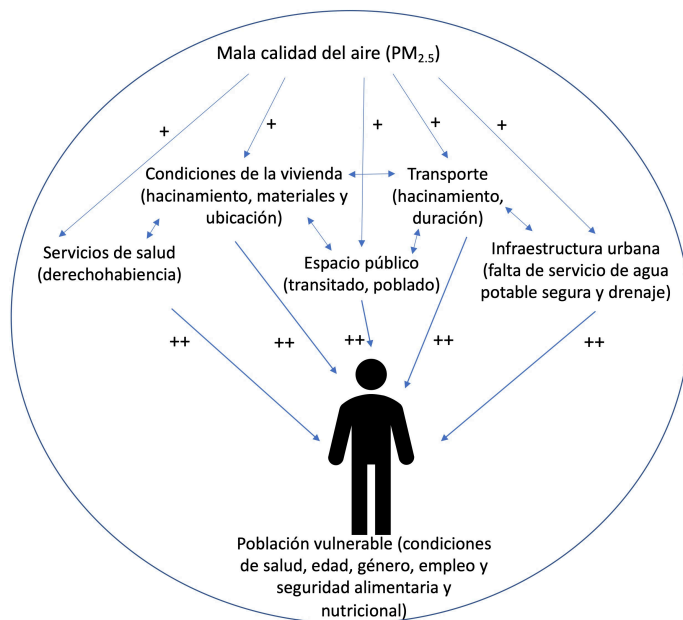
Los ejemplos de contabilización de personas en situación de calle son escasos. Hacia 2013, en un estudio de El Colegio de la Frontera Norte, se estimó que la población en situación de calle –y asociado a las deportaciones de EUA a Tijuana– ascendía a 1,300 personas (Albicker y Velasco, 2013). Hacia 2017, la Secretaría de Desarrollo Social de Baja California, calculó que el número había ascendido a 2000 personas en Tijuana y a 300 en Mexicali.

## **Identificación de nuevas direcciones para la investigación urbana y las políticas públicas**

En la figura 1 se muestran las relaciones entre componentes urbanos y sus principales -aunque no únicas- características que podrían potenciar la vulnerabilidad ante COVID-19 de las poblaciones listadas en la tabla 1. La figura 1 muestra gráficamente la fragmentación en la planeación urbana que además es inequitativa para comunidades asalariadas bajo la actual estructura económica. Dicha distribución injusta se extiende y acrecienta a poblaciones marginadas. Esta situación no es nueva ni exclusiva de las urbes fronterizas del norte de México. Lo que es novedoso es la forma en que tales condiciones urbanas dispares potencian la propagación de la pandemia actual bajo un escenario de mala calidad del aire. Ante esto es clara la necesidad de generar políticas que conduzcan a una planeación urbana integral, equitativa y bajo una gobernabilidad que incorpore lo informal como una parte propia de la dinámica urbana.



Figura 1.  
Relaciones socioambientales, urbanas y de salud de poblaciones vulnerables



Fuente: elaboración propia.

## Reflexiones finales

Las necesidades de investigación demandan comprender los traslapes complejos entre dimensiones social, ambiental, económica y urbana de poblaciones vulnerables en las ciudades de la frontera norte de México, en particular, pero que bien podría aplicarse a otras metrópolis en lo general. La agenda de investigación emergente bajo la pandemia que enfrentamos debe buscar, encontrar y medir vínculos entre elementos que siempre han estado presentes pero que hasta ahora no han sido atendidos de forma integral. Hacerlo debería conducirnos a generar recomendaciones de intervención efectiva y concatenadas a múltiples escalas de tiempo. Quizás a este punto se debe repensar en extender la condición de vulnerabilidad a contagio de COVID-19 de poblaciones económicamente activas expuestas a mala calidad del aire, pero no debe detenerse en la reclasificación, ni siquiera en el apoyo monetario o en especie a poblaciones actualmente

afectadas; en cambio debe apuntar a cambios estructurales con inversiones no sólo en salud, sino en infraestructura urbana.

## **Referencias**

- Albicker, S.L. y Velasco, L. 2016. “Deportación y estigma en la frontera México-Estados Unidos: atrapados en Tijuana”, *Norteamérica*, 11(1): 99-129. En línea: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1870355018300041>. Consultado el 14 de abril de 2020.
- Carrillo J. V. y Santibáñez J. R. 1993. *Rotación de Personal en las Maquiladoras de Exportación en Tijuana*. 1ra edición. Tijuana. Secretaría del Trabajo y Previsión Social y El Colegio de la Frontera Norte.
- Conticini E., Frediani B. y Caro D. 2020. “Can atmospheric pollution be considered a co-factor in extremely high level of SARS-CoV-2 lethality in Northern Italy?”, *Environmental Pollution*. En línea: <https://doi.org/10.1016/j.envpol.2020.114465> Consultado el 13 de abril de 2020.
- El Colegio de la Frontera Norte. 2020. *Poblaciones vulnerables en riesgo ante el COVID-19. Documentos de Contingencia 2*. En línea: <https://www.colef.mx/estudiosdeelcolef/migrantes-en-albergues-en-las-ciudades-fronterizas-del-norte-de-mexico/>. Consultado el 14 de abril de 2020.
- Environmental Protection Agency – EPA. 1983. *La Paz Agreement*. En línea: <https://www.epa.gov/sites/production/files/2015-09/documents/lapazagreement.pdf>. Consultado el 14 de abril de 2020.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía – INEGI. 2020. *Programa de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación (IMMEX) – 2007 en adelante*. En línea: <https://www.inegi.org.mx/programas/immex/>-Consultado el 17 de abril de 2020.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía – INEGI. 2019. *Comunicado de prensa núm. 189/19: indicadores de ocupación y empleo cifras oportunas durante marzo de*

2019. En línea: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/iooe/iooe2019\\_04.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/iooe/iooe2019_04.pdf). Consultado el 14 de abril de 2020.

- Mendoza C. E. J. 2003. "El TLCAN, el sector informal y los mercados de trabajo en la Frontera norte de México", *Comercio Exterior* (53)12: 1132-1139. En línea: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/60/7/RCE.pdf> Consultado el 18 de abril de 2020.
- Ogen Y. 2020. "Assessing nitrogen dioxide (NO<sub>2</sub>) levels as a contributing factor to coronavirus (COVID-19) fatality". *Science of the Total Environment*. En línea: <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2020.138605>. Consultado el 14 de abril de 2020.
- Orraca Romano P. P. 2015. "Immigrants and Cross-Border Workers in the U.S.-Mexico Border Region". *Frontera Norte*. (27)53: 5-34. En línea: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0187-73722015000100001&lng=es&nrm=iso&tIng=en](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0187-73722015000100001&lng=es&nrm=iso&tIng=en). Consultado el 18 de abril 2020.
- Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales – SEMARNAT y Environmental Protection Agency – EPA. 2011. *Programa Ambiental México-Estados Unidos: Frontera 2012*. En línea: [https://www.epa.gov/sites/production/files/documents/border-2012\\_indicator-rpt\\_esp\\_0.pdf](https://www.epa.gov/sites/production/files/documents/border-2012_indicator-rpt_esp_0.pdf) [Accessed]. Consultado el 13 de abril de 2020.
- U.S. Department of Health & Human Services – HHS. 2017. *The U.S.-Mexico Border Region*. En línea: <https://www.hhs.gov/about/agencies/oga/about-oga/what-we-do/international-relations-division/americas/border-health-commission/us-mexico-border-region/index.html>. Consultado el 14 de abril de 2020.
- Wu X., Nethery R. C., Sabath B. M., Braun D., Dominici F. 2020. "Exposure to air pollution and COVID-19 mortality in the United States". *medRxiv* 2020.04.05.20054502. En línea: <https://doi.org/10.1101/2020.04.05.20054502>. 15/04/2020. Consultado el 18 de abril de 2020.

# Cartografía de perfiles epidemiológicos en la Ciudad de México. Epidemiología crítica, tsunami inmobiliario e investigación cartográfica.

*Adrián Flores*

## **Introducción**

La epidemiología crítica ha explorado las interfaces que establece esta ciencia con otros campos del conocimiento, como la teoría crítica del espacio y la ecología crítica, para reformular y potenciar el trabajo de la investigación en salud. El objetivo de estas notas consiste en continuar el diálogo iniciado por la epidemiología crítica desde la perspectiva de la teoría crítica del espacio urbano, en particular, desde el concepto de *tsunami inmobiliario* (Gaja, 2013; Flores, 2019).

Para ello se presentan en términos muy generales los principios de la cartografía del tsunami inmobiliario, las ideas básicas que se desprenden del análisis de la epidemiología crítica en espacios urbanos, así como algunos entrecruzamientos básicos de este diálogo desde la perspectiva de la coyuntura epidémica actual que resultan útiles para la formulación de las primeras hipótesis de trabajo.

De igual forma se presentan algunas nociones sobre las interrelaciones entre el desarrollo inmobiliario y la producción de la pandemia formuladas a partir del razonamiento epidemiológico de Robert Wallace. Finalmente, se plantean algunas notas metodológicas para elaborar la cartografía de perfiles y diagnósticos epidemiológicos en el espacio urbano desde la perspectiva del tsunami inmobiliario.

## Planteamiento del problema

Como concepto, el *tsunami inmobiliario* expresa la articulación de diversas escalas de análisis en la investigación urbana, desde la escala barrial hasta la escala global, desde la perspectiva de la sobreacumulación de capital. En segundo lugar, concibe la expansión de la infraestructura de transporte como la *fuerza productiva general* que articula la expansión de las *fuerzas productivas técnicas* (el sector industrial) y la expansión de las *fuerzas productivas procreativas* (la población urbana); finalmente articula la potencialidad de la cartografía para visibilizar dinámicas espacio-temporales al análisis de la lógica de apropiación capitalista del suelo urbano.

Por su parte, la epidemiología crítica define al perfil epidemiológico como el “conjunto multidimensional y dialéctico de procesos que ocurren en varias dimensiones de la vida concatenados con los modos de vida y relacionados con las determinaciones y contradicciones estructurales más amplias” (Braile, 2010). En el espacio urbano, estos procesos son condicionados por la clase social, y en esa medida, constituyen el *fuelle* que impulsa una “praxis unitaria hacia metas superiores para la conquista del buen vivir y ciudades saludables” (*ibídem*). Estos *fuelles* pueden identificarse espacialmente a partir de la concentración e intensidad de los mecanismos de *degradación*, *depredación* y *polución* del espacio urbano a los que se someten los *hábitats* de cada clase social, tres indicadores susceptibles de cuantificación en el espacio urbano.

El diálogo metodológico entre la cartografía del tsunami inmobiliario y la elaboración crítica de los perfiles epidemiológicos a escala urbana en la Ciudad de México puede nutrirse también de las reflexiones elaboradas por Chuang (2019) sobre las relaciones entre “la capital de la construcción de China”, Wuhan, y el surgimiento de un nuevo sustrato microbiológico que se propaga de forma epidémica a través de las poblaciones urbanas. Siguiendo de cerca la investigación de Robert Wallace (2016) sobre los vínculos entre el desarrollo de la agroindustria y la expansión de epidemias modernas, el texto de Chuang sugiere que la novedad epidémica del SARS-CoV-2 puede hallarse en la veloz y salvaje interconexión entre el espacio urbano y el espacio rural desatada por la hiperexpansión inmobiliaria de Wuhan: la subsunción de lo rural a lo urbano facilita que “cepas de enfermedades previamente aisladas” ingresen bruscamente en los circuitos globales de capital. Cientos de ciudades como Wuhan, interconectadas por un proceso que desmantela los sistemas públicos de salud y degrada los sistemas inmunológicos de sus poblaciones, se convierten en los laboratorios de mutación y propagación epidémica.

## Problematización

### - Las dos fases del tsunami inmobiliario: conjuntos urbanos horizontales y verticales

El diálogo entre la epidemiología urbana crítica y la metodología de la cartografía del tsunami inmobiliario podría enfocar, a modo de hipótesis, los conjuntos urbanos periféricos construidos principalmente entre 2000 y 2010 como los *lugares* o las formas urbanas donde la conjunción entre degradación, depredación y polución expresa los mayores niveles de concentración. La tabla 1 muestra los diez municipios que concentran el 42% de la construcción de viviendas en el Estado de México entre 2000 y 2010, así como el 44% de las viviendas deshabitadas en el mismo periodo.

Este crecimiento corresponde a la primera fase de expansión del tsunami inmobiliario sobre la periferia urbana (Flores, 2019), bajo la forma de conjuntos inmobiliarios horizontales de interés social que se observan en la figura 1. Entre ellos se puede mencionar el caso del conjunto Lomas de Tepojaco (Flores, 2020); se trata de 11 mil viviendas construidas en 2002 entre dos basureros en Cuautitlán Izcalli, donde habita una de las poblaciones metropolitanas más vulnerables ante la pandemia de COVID-19. Los conjuntos urbanos horizontales periféricos constituyen las formas urbanas que representan la máxima reducción de la *capacidad vital* del espacio urbano en periodos temporales sumamente cortos. En cambio, la máxima capacidad vital urbana, es decir, los lugares con mayor capacidad para sustentar la reproducción social de la vida urbana, se encontrarían dispersos, amenazados constantemente, y en proceso de renovación permanente en distintos lugares y colonias del espacio urbano.

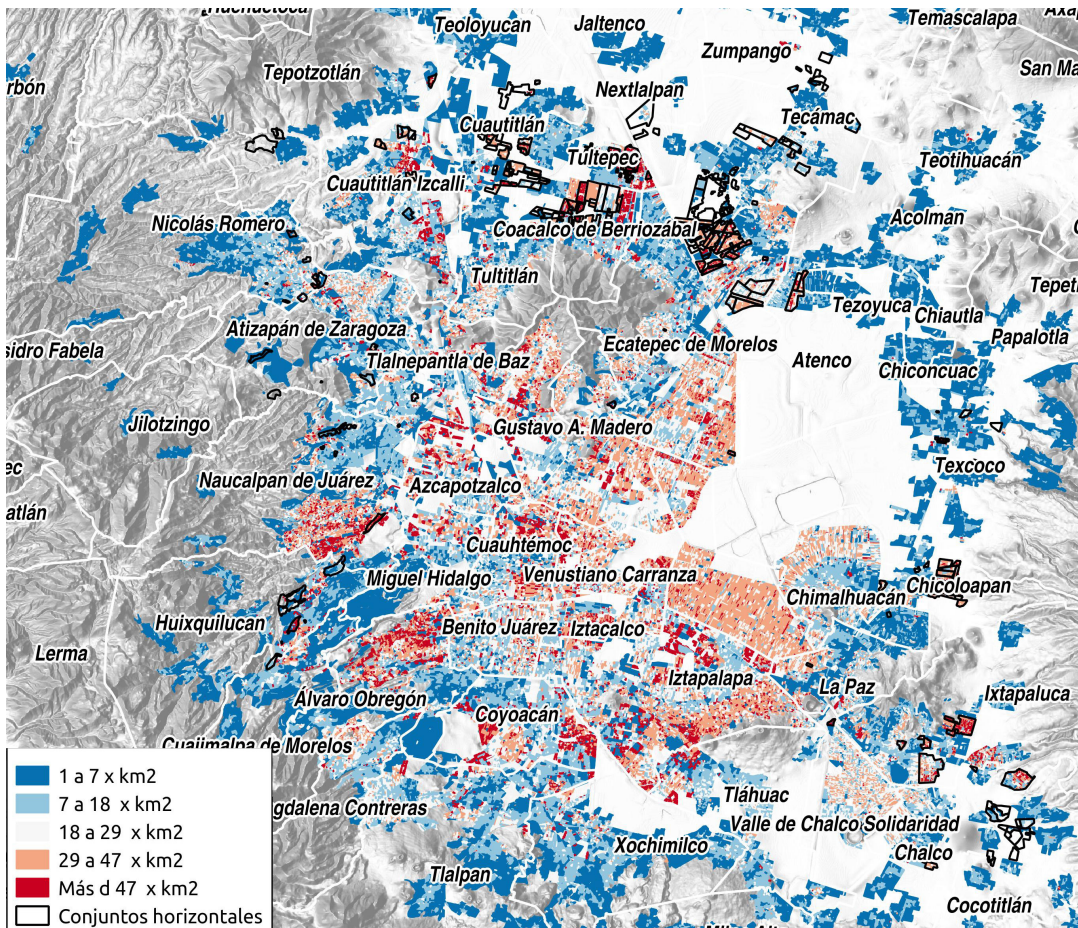
No obstante, existen otras formas de densificación del suelo urbano emplazadas en los núcleos, cuyos niveles de degradación, depredación y polución se dispersan sobre regiones adyacentes. Se trata de los conjuntos urbanos verticales construidos durante la segunda fase del tsunami inmobiliario en la Ciudad de México (2010-2020). Entre ellos se puede mencionar la construcción de 377 viviendas por la empresa Quiero Casa sobre un acuífero somero en Avenida Aztecas 215, Coyoacán, donde estimaciones del Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACMEX) calculan que 5.2 millones de litros de agua potable han sido desviados al drenaje (Martínez, 2019; PAOT, sin fecha).

Tabla 1. Crecimiento de viviendas en municipios conurbados de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 2000-2010 y viviendas deshabitadas en 2010.

| <b>Municipio</b>            | <b>Crecimiento<br/>2000 - 2010</b> | <b>%</b> | <b>Deshabitadas<br/>2010</b> | <b>%</b> |
|-----------------------------|------------------------------------|----------|------------------------------|----------|
| Tecámac                     | 114,058                            | 17 %     | 39,028                       | 17 %     |
| Ecatepec                    | 109,096                            | 16 %     | 41,286                       | 17 %     |
| Ixtapaluca                  | 88,441                             | 13 %     | 29,040                       | 12 %     |
| Chimalhuacán                | 58,558                             | 9 %      | 12,329                       | 5 %      |
| Cuautitlán Izcalli          | 57,348                             | 8 %      | 19,958                       | 8 %      |
| Zumpango                    | 54,297                             | 8 %      | 29,354                       | 12 %     |
| Chalco                      | 52,586                             | 8 %      | 20,297                       | 9 %      |
| Tultitlán                   | 51,998                             | 8 %      | 20,567                       | 9 %      |
| Nicolás Romero              | 47,852                             | 7 %      | 12,068                       | 5 %      |
| Chicoloapan                 | 43,920                             | 6 %      | 12,214                       | 5 %      |
| 10 municipios<br>conurbados | 678,154                            | 42 %     | 236,132                      | 44 %     |
| 28 municipios<br>conurbados | 1,017,821                          | 64 %     | 357,111                      | 66 %     |
| <b>TOTAL</b>                | <b>1,601,394</b>                   |          | <b>538,220</b>               |          |

Fuente: elaboración propia con base en datos del parque habitacional obtenidos del SNIIV 2.0

Figura 1. Densidad urbana en la ZMCM, 2010.



Fuente: Sistema para la Consulta de Información Censal (SCIENCE), 2010 (INEGI);  
Conjuntos Urbanos Autorizados por el Estado de México.



Desde la perspectiva del perfil epidemiológico crítico, entre estas dos formas urbanas producidas por las dos fases del tsunami inmobiliario (conjuntos urbanos horizontales y conjuntos urbanos verticales) existen profundas diferencias, expresadas en primer lugar por las posibilidades que la población de cada una tiene para enfrentar los efectos de la actual coyuntura pandémica. Mientras que las poblaciones que habitan los conjuntos verticales centrales tienen mayores posibilidades para acatar las medidas de la contingencia sanitaria expresadas en el #QuedateEnCasa, las poblaciones de los conjuntos horizontales periféricos constituyen –en general– la fuerza laboral que hace posible ese confinamiento en los núcleos centrales. No se trata propiamente de diferencias de clases, sino de estratos y niveles de precarización al interior de la clase trabajadora.

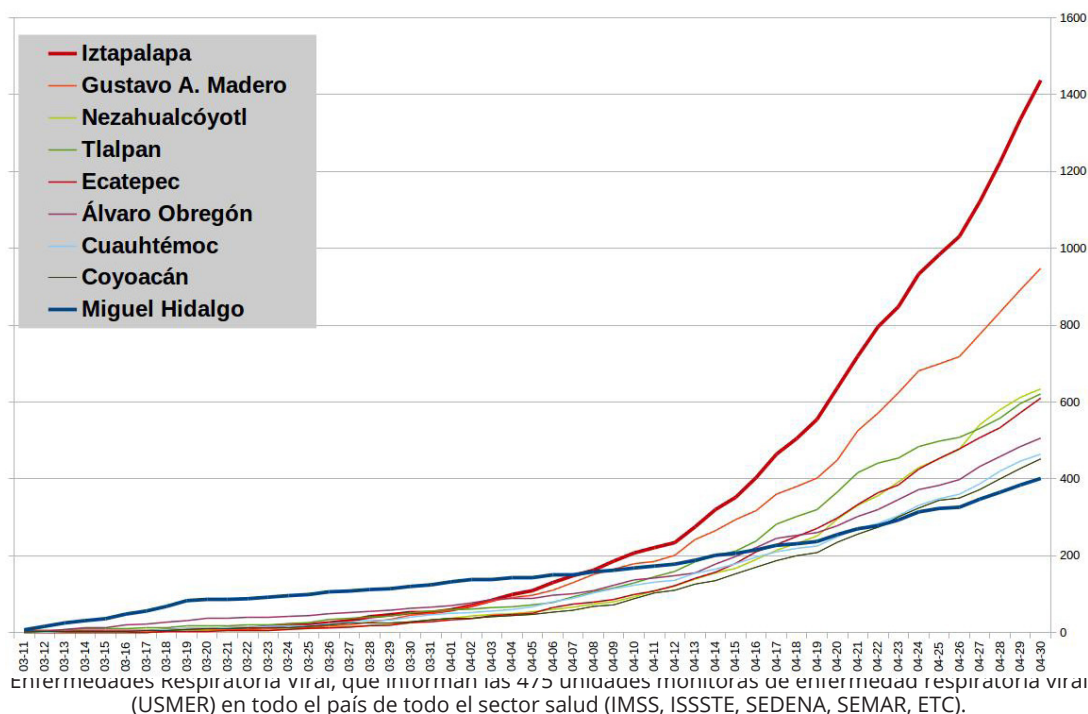
Estas diferencias pueden ser visibilizadas, de forma tentativa, mediante la cartografía de la densidad urbana, que en términos generales coincide con los distintos niveles de ingreso: a mayor densidad menores niveles de ingreso y viceversa. La figura 1 destaca el contraste entre extensas regiones densamente pobladas (naranja) que se extienden sobre las periferias cercanas del oriente (Ecatepec, Gustavo A. Madero y Nezahualcóyotl) y las zonas más compactas y menos densas (azul claro) en el poniente (Miguel Hidalgo y Huixquilucan). Sin embargo, en el poniente resulta más agudo el antagonismo entre las zonas de máxima (roja) y mínima (azul) densidad poblacional (Naucalpan y Álvaro Obregón).

El mapa de densidad también visibiliza la estrategia de densificación de la periferia urbana (que se complementa con una estrategia de expulsión de población del núcleo urbano, que en el mapa no resulta evidente) a partir de su “invasión” por conjuntos inmobiliarios que aumentan la densidad de espacios semi-rurales o rururbanos de municipios como Nicolás Romero, Cuautitlán, Coacalco, Tultitlán, Tultepec, Tecámac, Chicoloapan, Chimalhuacán, Ixtapaluca y Chalco. En el mapa se puede observar que algunos conjuntos urbanos se encuentran aun “vacíos” pues fueron construidos después de 2010 (año de referencia de la información sobre densidad proporcionada por el censo de INEGI); sin embargo, en algunos casos la baja densidad se debe al abandono de viviendas provocado por diversas razones: lejanía, deficiencia constructiva, falta de servicios, etcétera (ver tabla 1).

En cuanto a la evolución espacio-temporal de las primeras diez semanas de la actual coyuntura pandémica, se pueden avanzar diversas hipótesis, por ejemplo: las colonias de la Ciudad de México conectadas directamente con los circuitos globales

de circulación de capital, constituyen los focos de infección desde los que irradian las principales enfermedades epidémicas producidas por la acumulación de capital. Por su parte, las colonias periféricas donde reside mayoritariamente la clase obrera, la clase que sustenta efectivamente la acumulación de valor, resentirán de forma aguda y prolongada los efectos de estas enfermedades. En las primeras nueve semanas de epidemia en la Ciudad de México, la alcaldía Miguel Hidalgo e Iztapalapa permiten sustentar esta hipótesis: mientras que Miguel Hidalgo logró reducir la expansión acelerada de contagios a partir del 18 de marzo, Iztapalapa inició una fase contagios expansivo desde la sexta semana de la epidemia (4 de abril) que se agudizó a partir del 12 de abril. Véase figura 2

Figura 2. Evolución de casos confirmados a Covid-19 en las principales alcaldías y municipios conurbados de la Ciudad de México (5 de mayo 2020).



Para completar el perfil epidemiológico de los núcleos urbanos, desde la perspectiva del tsunami inmobiliario es necesario formular una metodología para el cálculo de la

cantidad de metros construidos durante esta segunda oleada. Además de la cantidad de viviendas verticales construidas (que entre 2015 y 2020 alcanza 1.4 millones de m<sup>2</sup> de acuerdo con cifras del Sistema Nacional de Indicadores de Vivienda, SNIIV), el cálculo debe incluir también la construcción de oficinas –que tan sólo en 2019 creció en 1.5 millones de m<sup>2</sup> de acuerdo con información corporativa (Navarrete, 2019)– y alrededor de 15 millones de m<sup>2</sup> construidos en centros comerciales (Navarrete, 2019b).

Todas estas formas urbanas, además de la construcción de infraestructura de transporte, que constituyen la segunda oleada del tsunami inmobiliario inciden en la degradación, depredación y polución de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México de múltiples formas. El objetivo del diálogo cartográfico entre el tsunami inmobiliario y la epidemiología crítica consiste, precisamente, en visibilizar todas estas formas mediante la cartografía de la expansión de minas para el abastecimiento de materiales de construcción, la perforación de pozos profundos y construcción de trasvases para el abastecimiento de agua, y de otros procesos de acumulación que detona la expansión inmobiliaria, como la generación de energía eléctrica, la agroindustria, etcétera.

### **Identificación de nuevas direcciones para la investigación urbana y las políticas públicas**

La crítica de la estrategia de densificación de la periferia urbana como una estrategia fallida de dotación de vivienda, que además aumenta el riesgo epidemiológico por la falta de servicios básicos de salud, debe ser complementado con la crítica de la densificación de los núcleos urbanos impuesta como política pública entre 2012 y 2018, cuya prolongación a partir de corredores urbanos debe ser evaluada a partir de los riesgos epidemiológicos que conlleva. Esta crítica constituye una primera línea de investigación de políticas públicas urbanas desde la perspectiva del diálogo entre la epidemiología crítica y la cartografía del tsunami inmobiliario.

En términos de metodología cartográfica, la elaboración de diagnósticos y perfiles epidemiológicos urbanos a partir de la identificación de mecanismos de degradación, depredación y polución puede basarse en la cartografía de procesos destructivos y el mapeo de los procesos protectores. Todos aquellos elementos urbanos que tiendan hacia a) la pérdida de complejidad y dinamismo, tales como la expansión de urbanizaciones cerradas (ya sea verticales u horizontales), la expansión de la agroindustria de proximidad (por ejemplo en Xochimilco); b) el saqueo y el despojo de los bienes comunes urbanos, tales como los desalojos de viviendas céntricas,

la extracción de agua en pozos profundos o la reducción y privatización de espacios públicos; y c) la contaminación producida por la proliferación de rellenos sanitarios, pérdida de biomasa y biodiversidad, masificación del uso de agroquímicos, entre tantos otros, pueden ser considerados como indicadores de los procesos destructivos en el espacio urbano.

Por otro lado, el mapeo de los procesos protectores que son degradados, depredados y contaminados por los procesos destructivos, requiere de investigaciones puntuales con base en estudios de caso que permitan estudiar la diversidad de estrategias que pueden ser impulsadas y fortalecidas en escalas locales. Mientras que los procesos destructivos responden a una misma lógica, y por tanto son susceptibles de generalizaciones cartográficas convencionales desarrollados por el discurso crítico de la *cartografía colaborativa*; el desarrollo de los procesos protectores requiere de técnicas de representación cartográfica no convencionales mas afines a las técnicas desarrolladas por el mapeo comunitario.

## **Reflexiones finales**

La cartografía para la evaluación de las políticas públicas urbanas en términos de los procesos protectores y los procesos destructores, definidos por la epidemiología crítica, constituye toda una línea de investigación urbana por explorar. A partir del diálogo entre la epidemiología crítica y el tsunami inmobiliario, es posible vislumbrar la necesidad y la posibilidad de trascender la arraigada e histórica escisión entre la formulación de políticas públicas urbanas y rurales.

En la Ciudad de México la descoordinación entre la política de contención de la expansión urbana entre 2000 y 2006 (expresada en el bando 2) y la política de construcción masiva de vivienda a nivel federal, acompañada por el impulso a la infraestructura de transporte bajo la forma de autopistas de cuota, estableció las condiciones para la primera oleada del tsunami inmobiliario sobre suelo agrícola a partir de desarrollos horizontales.

A partir de 2012, la política de densificación de los núcleos urbanos estableció las condiciones para una nueva oleada de construcción de viviendas verticales acompañada por la construcción masiva de torres de oficinas y centros comerciales que muchas veces conviven en proyectos de uso mixto: vivienda, comercio y oficinas, mientras que los espacios periféricos que no se urbanizaron son valorizados mediante la expansión de instalaciones industriales.

El conjunto de políticas públicas urbanas –ya sea de manera coordinada, o no– ha permitido mantener el crecimiento del sector de la construcción y dinamizar otros sectores de acumulación al tiempo que ha deteriorado las condiciones para la reproducción de la vida, tanto en los núcleos urbanos como en las regiones urbanas periféricas. Este proceso ha configurado al espacio urbano como un laboratorio para la generación y propagación de nuevas enfermedades epidémicas.

Al igual que durante la aparición de las primeras epidemias en el siglo XIX, en el contexto actual, la cartografía adquiere plena relevancia como herramienta para la evaluación de políticas públicas enfocadas en minimizar los riesgos y los impactos, no sólo de la dispersión de enfermedades epidémicas en contextos urbanos, sino de otros procesos que afectan principalmente zonas de alta densidad demográfica como el calentamiento global, la escasez de agua y alimentos, el agotamiento de combustibles, entre otros.

## Referencias

- Breilh, J. 2010. “La epidemiología crítica: una nueva forma de mirar la salud en el espacio urbano”. *Salud Colectiva*, 6 (1) p. 83-101.
- Chuang. 2020. “Contagio social: guerra de clases microbiológica en China”. *Chuang*. En línea: <https://artilleriainmanente.noblogs.org/>. Consultado el 23 de abril de 2020.
- Flores, A. 2019. “Cartografía del tsunami inmobiliario: el movimiento urbano popular y los vínculos urbano-rurales del boom inmobiliario en la ciudad de México”. *Espiral, Revista de Geografías y Ciencias Sociales*, 1(1), 007-028. <https://doi.org/10.15381/espiral.v1i1.15843>
- Flores A.E. 2020. “Lomas de Tepojaco, botón de muestra del abandono en Salud”. *IMER Noticias*. 6 de mayo de 2020. En línea: <http://noticias.imer.mx/blog/lomas-de-tepojaco-boton-de-muestra-del-abandono-en-salud/>. Consultado el 10 de mayo de 2020.
- Gaja i Díaz, F. 2013. “Tras el tsunami inmobiliario. Salir del atolladero”. En Observatorio Metropolitano. *Paisajes devastados después del ciclo inmobiliario: impactos regionales y urbanos de la crisis*. España: Traficantes de sueños. pp. 313-353.

- Martínez, D. 2019. "Acuífero en peligro por construcciones en Coyoacán". *Reporte Índigo*. 15 de julio de 2019. En línea: <https://www.reporteindigo.com/reportes/acuifero-en-peligro-por-construcciones-en-coyoacan-inmobiliarias-perforaciones-agua/>. Consultado el 10 de mayo de 2020.
- Navarrete F. 2019. "Hay 1.56 millones de oficinas en construcción en CDMX". *CentroUrbano.com*. 3 de julio de 2019. En línea: <https://centrourbano.com/2019/07/03/hay-1-56-millones-de-m%C2%B2-de-oficinas-en-construccion-en-cdmx/>. Consultado el 10 de mayo de 2020.
- Navarrete F. 2019b. "México supera los 23 millones de m<sup>2</sup> de centros comerciales". 1 de agosto de 2019'. *CentroUrbano.com*. 1 de agosto de 2019. En línea: <https://centrourbano.com/2019/08/01/mexico-supera-los-23-5-millones-de-m%C2%B2-de-centros-comerciales/>. Consultado: 10 de mayo de 2020.
- Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, PAOT. Sin fecha. "Proyecto Cantera. Afloramiento de agua en Avenida Aztecas 215, Los Reyes Coyoacán". PAOT. En línea: <http://www.paot.org.mx/micrositios/azteca215/index.html> (Accedido: 10 de mayo de 2020)
- Sistema Nacional de Indicadores de Vivienda, SNIIV. 2018. "Histórico de Datos Abiertos. Dias de inventario". *SNIIV*. En línea: [http://sniiv.conavi.gob.mx/reportes/datos\\_abiertos.aspx](http://sniiv.conavi.gob.mx/reportes/datos_abiertos.aspx). Consultado el 12 de marzo de 2019.
- Wallace, R. 2016. *Big Farms Make Big Flu: Dispatches on Influenza, Agribusiness, and the Nature of Science*. Monthly Review Press. Nueva York, EUA.



# Los efectos de las configuraciones urbanas en Argentina en las políticas para la contención del COVID-19

*Gonzalo Barrios García  
Santiago Kaderian*

## **Introducción**

Los términos de aislamiento social preventivo y obligatorio, así como la noción de distanciamiento social se han impuesto en el ámbito de la circulación de personas, ambos relacionados con la epidemiología con el objetivo de “achatar la curva” de infectados por SARS-CoV-2, virus causante de la enfermedad COVID-19. Paralelamente se ha desplegado una batería de instrumentos para restringir y controlar la circulación de las personas, hasta el momento la única medida eficaz para contener la enfermedad. El alcance y efectividad de las medidas adoptadas interacciona necesariamente con la configuración de las ciudades. A través de esta reflexión discutiremos sobre la factibilidad y posibilidad real del acatamiento de algunas de las medidas tomadas por los gobiernos nacionales y locales en Argentina en lo que respecta a la circulación de las personas desde dos puntos nodales. Por una parte, los procesos históricos recientes de configuración territorial urbana y, por la otra, uno de sus efectos, la densidad poblacional.

## **Planteamiento del problema**

En el mundo se han implementado distintos tipos de cuarentena, algunas muy estrictas y otras más laxas donde se permite a los ciudadanos circular de diferentes formas. El encuadre de qué actividades son permitidas lo determina el Gobierno, por ejemplo, se permite realizar compras, pero no hacer deportes o actividades de esparcimiento.



Mientras que, personas con trabajos “esenciales” relacionados con logística, comercios específicos, seguridad, salud, altos funcionarios de distintos poderes y medios de comunicación pueden circular con permisos. Gran parte de la estrategia en torno a la contención del COVID-19 pasa por aislar a las personas y evitar la libre circulación. Se desplegaron diversos dispositivos de control para restringir la circulación y tratar de identificar a los sujetos que posiblemente sean portantes de la enfermedad evitando así su propagación. Esto interacciona complejamente con la infinidad de configuraciones urbanas actuales que en algunos sitios ostentan falta de planificación, escasas de espacios verdes e incluso desestimación del espacio público.

En Argentina nos encontramos en un escenario de ciudades que, en el marco del consenso de Washington, han sido liberadas de la planificación estatal hace ya varias décadas. Las mismas han sido desarrolladas estructuralmente según las necesidades del capital en los distintos contextos político-históricos recientes e influenciadas por las características de cada territorio en particular. Con la proliferación de la enfermedad, los Estados, por medio de diversos mecanismos, buscan recuperar los controles sobre algo que hace ya largo tiempo cedió a la lógica de valorización mercantil.

Es interesante recuperar, respecto de la noción de control, la relación entre el espacio (penitenciario, hospitalario, urbano) y el poder (dominación) que ya ha sido largamente desarrollado por Foucault en diversos trabajos. Con él vemos cómo la economía de la seguridad (la relación económica entre el costo de la represión y el costo de la delincuencia) se relaciona fuertemente con el desarrollo de técnicas disciplinarias en el espacio. Hablar de control vinculado a las calles implicará que se “...tratará simplemente de maximizar los elementos positivos, que se circule lo mejor posible, y minimizar, al contrario, los aspectos riesgosos e inconvenientes como el robo, las enfermedades, sin desconocer por supuesto, que jamás se lo suprimirá del todo. [...] En estos ordenamientos de las ciudades se intentará organizar elementos que se justifiquen por su polifuncionalidad” (Foucault, 2006: 39). Entendida ésta como aquellos espacios que permitan la circulación de los cuerpos, a la vez que no obstruyan el despliegue de los mecanismos de control. Un claro ejemplo es la predominante estructura de las calles con forma de damero en diversas ciudades latinas. Sin embargo, en el desarrollo histórico reciente de las ciudades, en Argentina pareciera dejar en un segundo plano el elemento del control en su dimensión espacial (tal vez subordinado por otros dispositivos como los digitales o informáticos), dejando la configuración del territorio bajo la lógica del avance del mercado.

## **Problematización**

### *- La configuración de la ciudad y las medidas de contención del COVID-19*

Sintéticamente podemos indicar que el Estado abandonó paulatinamente su rol como planificador y principal motor del desarrollo urbano en diversos aspectos (vivienda, comercio, servicios, industria, etc.) desde mediados de la década de 1970. Desde entonces, el Estado ha dejado de ser actor central sobre la forma y contenido de la ciudad entendida como un todo integrado. De tal modo, ya no garantiza las condiciones del desarrollo local, dígame a través de la ejecución de grandes obras de infraestructura como puentes, calles, instalación eléctrica, gas, etcétera, ni tampoco es garante de la legalidad y posibilitador de la realización de proyectos inmobiliarios al autorizar loteos, privatizaciones, fraccionamientos, y mega-emprendimientos donde, muchas veces, la normativa ambiental o sanitaria desaconsejaba su realización o simplemente la impedía. Tal vez el devenir socioeconómico nacional, la necesidad de obtener ingresos por parte de los municipios locales o el histórico déficit habitacional expliquen por qué gran parte de estos emprendimientos de carácter irregular terminaron ejecutándose. En lo que respecta a la situación actual y para poder echar luz sobre la dificultad de la tarea impulsada por los distintos Estados locales en reducir la circulación, hay que ver con más detalle los efectos del desarrollo urbano durante la década de 1990 y la primera del siglo XX.

La década de 1990 se caracterizó por la liberalización de los terrenos para la valorización financiera principalmente de la mano de mega-emprendimientos inmobiliarios, generalmente acompañados de grandes obras de infraestructura pública. Se estableció un tipo de organización espacial y de urbanización de "enclave" dirigidas a un sector de ingresos medio-alto (Soja, 2000), caracterizado por urbanizaciones privadas de barrios cerrados, *countries* o clubes de campo que se asentaron sobre la privatización de espacios públicos (Torres, 2001). En torno a estas áreas se produjeron también espacios de concentración de la actividad comercial y de recreación (Cicolella, 1999; Calello, 2000; Frtizche y Vio, 2005). Estos desarrollos urbanos de enclave se replicaron tanto en grandes urbes como en ciudades intermedias, proceso que tomó una doble modalidad. Por un lado, la densificación generalmente de los centros históricos urbanos en un proceso de creciente verticalización y modernización de edificios y conjuntos residenciales con servicios e infraestructuras deportivas o de confort. Por el otro, la formación de

conurbaciones que tomaron como eje de desarrollo los accesos rápidos y autopistas, cambiando la fisonomía y dando forma al nuevo paisaje suburbano.

Ejemplos de este proceso son la construcción del Acceso Norte (1993) y Nordelta (1992), o la renovación de los diques (1994), la construcción del Puente de la Mujer (1998) y la construcción de un paseo en la Reserva Ecológica Costanera Sur (1998) para el caso de Puerto Madero (1991), en Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, o la sesión de los terrenos de talleres del Ferrocarril Central Argentino ubicados estratégicamente en el centro de la ciudad de Rosario para la construcción del ahora Alto Rosario Shopping (2000). En todos estos casos, encontramos Estados que permiten la compra de territorios y espacios urbanos o suburbanos cuyo valor se encuentra deprimido ya sea por su poca aptitud urbana como fue el caso del Nordelta, o en estado de abandono como fue el caso del Alto Rosario Shopping.

Para la primera década del presente siglo, y debido al virtual agotamiento de estas “oportunidades” rápidas, pero también por el incremento de ingresos extraordinarios debido a la coyuntura macroeconómica nacional con respecto a la exportación de materia prima, ya sea soja o hidrocarburos, se generó una renta extraordinaria financiera que, en parte, fue reorientada a la capitalización a través de créditos hipotecarios hacia el sector inmobiliario. En esta nueva etapa, podemos identificar la política de los créditos PRO.CRE.AR. (2012-2015) como el principal impulsor orientado a los sectores de ingresos medios y medios-altos. Como complemento al programa, el Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado (ONABE) asignó 86 terrenos de varias dependencias del gobierno nacional ubicados principalmente en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. El resultado de esto fue una segunda oleada de apropiación, no solamente destinada a grandes proyectos inmobiliarios, sino también de ocupación de los espacios vacantes entre los grandes proyectos en las áreas metropolitanas y los centros históricos urbanos más cercanos, formando así grandes áreas metropolitanas o conurbaciones. Entre 2006 y 2016 las ciudades argentinas crecieron en promedio el doble en territorio que, en habitantes, con picos de hasta seis veces. Entre el año 2012 y el 2015, se otorgaron 196,570 créditos de los cuales la mitad fueron destinados a la construcción de viviendas (unas 100 mil), el 30% para la ampliación y mejoramiento de vivienda existente y el desarrollo de 79 proyectos inmobiliarios adicionales, sumando otras 39 mil viviendas ubicadas principalmente en la CABA, Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe (Lescano, 2017).

Solo a modo de ejemplo, podemos retomar el informe *¿Cómo crecen las ciudades argentinas?* del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el

Crecimiento – CIPPEC (2018) donde se analiza la expansión urbana de los 33 grandes aglomerados y se pone de manifiesto que entre 2006 y 2016 las ciudades argentinas crecieron en promedio el doble en territorio que, en habitantes, con periodos de diferencia en el crecimiento de hasta seis veces. Estos crecimientos urbanos fueron a expensas de territorios rurales impactando doblemente en la provisión de bienes de consumo y a su vez reduciendo la densidad de población total. En la tabla 1 se precisa la expansión del área urbana, el crecimiento poblacional, la densidad y el factor de expansión relacionando superficie sobre población, de los principales centros urbanos del país. Como puede verse el factor de expansión de Mendoza, Rosario y Córdoba (y de otros centros urbanos) presentan una marcada aceleración en el factor de expansión del área urbana sobre el crecimiento poblacional en los años en los que se implementó el PRO.CRE.AR. Esto quiere decir que el área urbana se extendió más rápidamente que lo que la población creció, abarcando mayores territorios y probablemente, como en el caso de Rosario, cambiando el uso de suelo de rural a urbano según lo advierte el mismo informe de CIPPEC.

Como resultado de este proceso, podemos señalar dos dinámicas. Por una parte, el aumento en la distancia de los traslados de las personas desde sus nuevos lugares de residencia hacia los centros urbanos. Por la otra, una multiplicación en la necesidad de los traslados hacia dichos centros, ya no sólo para el goce de consumos culturales, típicos de los procesos descritos para la década de 1990, donde los sectores alejados eran de altos ingresos; sino también, para la satisfacción de necesidades básicas, la asistencia al trabajo, la obtención de servicios de educación, salud, esparcimiento, seguridad, entre otros. Esta configuración histórica dificulta la eficacia de las medidas de reducción y restricción en la circulación debido a la virtual imposibilidad en varios casos de poder lograrla efectivamente.

#### *- Las causas del problema densidad o amontonamiento*

Entre las recomendaciones de la OMS (sin fecha) para enfrentar a la pandemia se señaló el distanciamiento social como elemento fundamental y rápidamente en algunos medios de comunicación se identificó a la densidad poblacional como un indicador problemático. Para el caso argentino, y considerando la densidad poblacional de las principales ciudades argentinas –según se indica en la tabla 1– uno podría considerar que, con excepción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se está en buenas condiciones para desplegar dicha medida. Presumiblemente, las bajas densidades

Tabla 1. Evolución del crecimiento poblacional versus área urbana de los principales aglomerados urbanos de Argentina

| Aglomerado Urbano    | Área Urbana (ha) |         |         | Expansión Media Anual |       |       | Población  |            |            | Crecimiento Medio Anual |       |       | Densidad (Pob./ Área Urb.) por año |      |      | Factor de Expansión Anual (Exp. Área Urb. / Crec. Pob.) |       |       |
|----------------------|------------------|---------|---------|-----------------------|-------|-------|------------|------------|------------|-------------------------|-------|-------|------------------------------------|------|------|---|-------|-------|
|                      | Año              |         | 2016    | Año                   |       | 2010  | Año        |            | 2016       | Año                     |       | 2010  | Año                                |      | 2016 | Año   |       | 2016  |
|                      | 2006             | 2010    |         | 2006                  | 2010  |       | 2006       | 2010       |            | 2006                    | 2010  |       | 2006                               | 2010 |      | 2006  | 2010  |       |
| Gran San Juan        | 9.837            | 10.170  | 11.504  | 0,85%                 | 2,19% | 1,69% | 465.905    | 496.213    | 540.159    | 1,63%                   | 1,48% | 1,59% | 47,4                               | 48,8 | 47,0 | 0,520   | 1,481 | 1,063 |
| Gran Mendoza         | 25.173           | 26.375  | 31.267  | 1,19%                 | 3,09% | 2,42% | 1.091.936  | 1.147.001  | 1.235.911  | 1,26%                   | 1,29% | 1,32% | 43,4                               | 43,5 | 39,5 | 0,947   | 2,393 | 1,836 |
| Gran Rosario         | 26.414           | 27.474  | 31.943  | 1,00%                 | 2,71% | 2,09% | 1.273.481  | 1.302.955  | 1.353.805  | 0,58%                   | 0,65% | 0,63% | 48,2                               | 47,4 | 42,4 | 1,734   | 4,168 | 3,319 |
| Bahía Blanca - Cerri | 9.906            | 10.229  | 11.415  | 0,82%                 | 1,93% | 1,52% | 291.102    | 298.072    | 309.229    | 0,60%                   | 0,62% | 0,62% | 29,4                               | 29,1 | 27,1 | 1,362   | 3,098 | 2,446 |
| Gran Santa Fe        | 11.677           | 12.032  | 12.939  | 0,76%                 | 1,26% | 1,08% | 480.549    | 501.147    | 532.089    | 1,07%                   | 1,03% | 1,07% | 41,2                               | 41,7 | 41,1 | 0,709   | 1,221 | 1,008 |
| Río Cuarto           | 4.623            | 4.852   | 5.494   | 1,24%                 | 2,21% | 1,88% | 161.455    | 166.908    | 175.977    | 0,84%                   | 0,91% | 0,90% | 34,9                               | 34,4 | 32,0 | 1,467   | 2,435 | 2,095 |
| Gran Córdoba         | 36.943           | 39.177  | 44.128  | 1,51%                 | 2,11% | 1,94% | 1.454.852  | 1.515.027  | 1.601.273  | 1,05%                   | 0,95% | 1,01% | 39,4                               | 38,7 | 36,3 | 1,462   | 2,220 | 1,932 |
| Gran Buenos Aires    | 254.402          | 263.195 | 276.106 | 0,86%                 | 0,82% | 0,85% | 13.136.746 | 13.621.255 | 14.504.788 | 0,92%                   | 1,08% | 1,04% | 51,6                               | 51,8 | 52,5 | 0,937   | 0,756 | 0,819 |

Fuente: elaboración propia en base a datos CIPPEC.

facilitarían en principio el distanciamiento. Sin embargo y como señala Brent Toderian (2020), en su reflexión respecto de las dificultades en las medidas de contención del COVID-19 para la ciudad de Nueva York; el problema no radicó en la densidad sino en el amontonamiento. Amontonamiento tristemente experimentado el 3 de abril pasado en Argentina, cuando se formaron largas colas en la puerta de los bancos para cobrar el Ingreso Familiar Extraordinario. Esta situación exacerbada durante dicha jornada se reproduce en la satisfacción de un sin fin de bienes y servicios, principalmente en aquellos lugares donde se concentran geográfica o temporalmente distintas actividades económicas. Cuando la lógica del sistema lleva a disminuir los tiempos de rotación de mercancías para maximizar la ganancia, no existirían incentivos económicos para evitar o reducir las aglomeraciones de personas en los puntos de venta ya que implicarían mayores gastos. Es decir, es funcional a la acumulación mantener a las personas esperando a ser atendidas para maximizar el tiempo de venta y dejar solo a aquellos segmentos “premium” menores tiempos de espera, mismos que se pagan con mayores precios por los servicios o mercancías.

## **Identificación de nuevas direcciones para la investigación urbana y las políticas públicas**

Sin poner en tela de juicio la certeza de las medidas políticas tomadas hasta la fecha para contener la enfermedad, es evidente que con el devenir de la pandemia se ha puesto de manifiesto la necesidad de reconsiderar una infinidad de situaciones para poder discutir los pasos a seguir: la vulnerabilidad de los sistemas de salubridad, la salud de las personas aisladas en especial de los adultos mayores, la precariedad de los encadenamientos productivos locales, las consecuencias para las infancias en aislamiento, etcétera. En lo que respecta al tema de este artículo, en el corto plazo hay poco margen para implementar transformaciones en la estructura de las ciudades, por lo que se entiende que las medidas adoptadas no consideren este aspecto. Es esperable que a mediano plazo exista una gradual apertura a nuevas actividades productivas y comerciales. Estas aperturas implicarán necesariamente aumentos en la circulación de personas, por lo que se deberá tener especial cuidado en observar los peligros señalados respecto de los amontonamientos. En el largo plazo y con miras hacia el establecimiento de nuevas direcciones para la investigación urbana, nos debemos un debate sobre el rol del Estado y la necesidad de repensar las ciudades bajo criterios de integración urbana,

donde las necesidades de la población local, de trabajo, de servicios de salud, educación, entre otras, sean satisfechas junto con las de los bienes de consumo de manera tal que no se generen grandes dependencias, logrando así generar nuevas microcentralidades. Éstas, además de evitar escenarios de amontonamiento, serán mejores para avanzar en el cuidado del ambiente. Estudiar la existencia de casos exitosos, los entramados jurídicos y normativos será pues fundamental para establecer lineamientos generales de nuevas configuraciones urbanas, más sustentables y resilientes.

## **Reflexiones finales**

Hoy nos encontramos, por un lado, con los gobiernos nacional y locales intentando restringir el traslado de las personas, y por el otro, a diversos medios de comunicación e incluso políticos alertando sobre la falta de compromiso social respecto del acatamiento de las medidas de cuarentena y que resultaron recientemente en medidas adicionales: desalentar la salida de personas, imponer el Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio, uso de barbijos (o tapabocas), la esterilización mediante alcohol en cada lugar de atención al público, el control de precios de insumos estratégicos para la prevención del virus, entre otras. Asimismo, aparecen mensajes alertando sobre la falta de compromiso social. Se culpabiliza a las personas por los constantes traslados individuales. Amén de la falta de responsabilidad cívica que pueda otorgárseles a la infinidad de situaciones particulares de una sociedad empobrecida y fracturada colectivamente hablando.

La pregunta que ronda esta reflexión es si es posible, dada la forma de estructuración del espacio urbano de los últimos 30 años, imponer medidas restrictivas de movilidad, cuando la provisión de bienes de consumo básicos acorde de los precios establecidos por el gobierno no se encuentran en el mercado del barrio, pero sí con mayor probabilidad en los grandes centros comerciales que aglutinan varios servicios. Si la provisión de los bienes de consumo no es cubierta con los emprendimientos agrícolas cercanos a las ciudades (probablemente expulsados en el proceso de conurbación), sino por medianos y grandes productores a varios cientos de kilómetros ¿Qué tan factible es que los individuos resuelvan sus necesidades más básicas sin la necesidad de trasladarse 10, 15, 20 o 50 cuadras? ¿Cómo es posible evitar que las personas tengan que recorrer varios lugares para encontrar los precios máximos definidos por el gobierno o, en

cambio, optar por consumir directamente en las grandes cadenas de negocios donde es más factible el control por parte de los gobiernos?

## Referencias

- Acsebrud, E., Barrios García, G., & D'hers, V. 2015. "Expansión del espacio urbano. Análisis de elementos conceptuales en el estudio de la Región Metropolitana de Buenos Aires". *Pampa: Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, (11), 217-229.
- Calello, T. 2000. "Breve caracterización histórica de la Región Metropolitana de Buenos Aires". *São Paulo em Perspectiva*, 14(4), 34-42.
- Ciccolella, P. 1999. "Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires: Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa". en *Eure (Santiago)*, 25(76), 5-27.
- CIPPEC. 2018. *¿Cómo crecen las ciudades argentinas? Estudio de la expansión urbana de los 33 grandes aglomerados*. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento – CIPPEC. En línea: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/11/C%C3%B3mo-crecen-las-ciudades-argentinas-CIPPEC.pdf> . Consultado el 10 de marzo de 2020.
- Foucault, M. 2006. *Seguridad, territorio y población*. Buenos Aires. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Fritzsche, F., y Vio, M. 2005. "La huella del desarrollo urbano en la región metropolitana de Buenos Aires. Consideraciones acerca de las transformaciones recientes del espacio industrial". *Scripta Nova*, 9(194), 113.
- Lescano, P. 2017. "PRO.CRE.AR como política anticíclica", en: *HI - Hábitat Inclusivo*.
- OMS. Sin fecha. "Brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19): orientaciones para el público". Organización Mundial de la Salud. En línea: <https://www.who.int/>



es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public. Consultado el 3 de mayo de 2020.

- Soja, E. W. 2000. *Postmetropolis Critical studies of cities and regions*.
- Toderian, Brent. 2020. "Op-Ed: Dear Gov. Cuomo, The Problem Is Crowding, Not 'Density!' *StreetsBlogNYC*. 6 de abril de 2020. En línea: <https://nyc.streetsblog.org/2020/04/06/op-ed-dear-gov-cuomo-the-problem-is-crowding-not-density/>. Consultado el 20 de abril de 2020.
- Torres, H. A. 2001. "Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990". *Eure*, 27(80), 33-56.

# Desigualdades infraestructurales en ciudades fragmentadas. Transformando infra-sistemas para la salud pública.

*Delajna Iossifova*  
*Amita Bhide*  
*Denise Lozano Lazo*  
*Norma Valencio*  
*Nannan Dong*  
*Alexandros Gasparatos*

## Introducción

La pandemia del COVID-19 ha puesto en manifiesto la fragmentada naturaleza de las ciudades alrededor del mundo (Angotti, 2013; Brenner and Schmid, 2015; Iossifova, 2015), caracterizada por la coexistencia de “enclaves fortificados” (Caldeira, 1996) y asentamientos “informales”, llamados *favelas*, *barrios bajos* o *villas miseria*, dependiendo del contexto geográfico. Para los residentes de estas áreas *co-ubicadas*, la vida diaria es en muchos casos radicalmente diferente. Mientras las clases medias y altas urbanas tienen usualmente garantizado el acceso a infraestructuras seguras y bien gestionadas, la mayoría de los residentes urbanos a nivel global dependen de estructuras y servicios improvisados, en contextos de explotación e inseguridad (Coutard y Rutherford, 2015; Graham y Marvin, 2001).

El brote del nuevo coronavirus ha puesto a prueba el funcionamiento de sistemas infraestructurales (infra-sistemas), tanto formales como informales, sumando un *shock* agudo a tensiones latentes que en muchos de los casos ya existían. Es de esperar que el impacto del virus sea mucho más severo en lugares donde no esté garantizada la disposición segura de desechos humanos (para prevenir la contaminación de agua potable o la transmisión vía aerosoles), la higiene básica (como el frecuente lavado de manos), el transporte rápido (en forma de infraestructura vial que permita el rápido

acceso de ambulancias), la provisión de energía eléctrica continua (para la operación de equipos de soporte vital), de redes de telefonía e internet (para el acceso y registro a programas de emergencia), o el acceso a servicios de difusión masiva (para asegurar la diseminación de mensajes de salud pública).

## Planteamiento del problema

En Brasil, el país con el mayor número de casos reportados en Latinoamérica hasta la fecha (WHO, 2020a), más del 80% de la población tiene conexión a la red urbana de agua potable – sin embargo, hasta un 10% todavía depende de manantiales, pozos o reservorios de agua de lluvia (Heller, 2011). Particularmente, las comunidades habitando en *favelas* y *cortiços*, batallan para atender los desafíos producto del COVID-19 debido a la deficiente infraestructura de saneamiento y el acceso limitado a recursos de salubridad (Mann, 2020). Para muchos residentes, el lavado de manos –un componente clave de las prácticas recomendadas contra el virus (WHO, 2020b)– no es una opción. Tampoco lo es practicar el recomendado distanciamiento social.

La epidemia del COVID-19 llegó cuando muchas municipalidades estaban luchando a manos llenas contra otras enfermedades infecciosas, como el dengue. En la ciudad brasileña de Campinas, por ejemplo, servicios públicos, incluyendo la recogida de escombros, hierbas y otros reservorios de las larvas del transmisor del dengue (mosquito *Aedes aegypti*) tuvieron que ser interrumpidos debido a los riesgos del COVID-19, resultando en peores condiciones ambientales y en un incremento del riesgo de casos de dengue. Las autoridades todavía no han definido un plan de contingencia (EPTV1, 2020).

Bolivia reportó sus primeros casos de COVID-19 a inicios de marzo del 2020, en medio de la peor epidemia de dengue en la historia de la región (PAHO, 2020). Los efectos de esta epidemia establecieron un escenario originalmente difícil para la respuesta médica, en combinación con las deficiencias estructurales del sistema público de salud nacional, considerado como uno de los más débiles de Latinoamérica (Dmytraczenko y Almeida, 2015; WHO, 2019). Con los niveles de economía informal más altos de la región, uno de los mayores desafíos para Bolivia consiste en la capacidad de gran parte de la población para poder mantener su sustento durante un largo periodo de cuarentena.

En Bolivia, las restricciones como respuesta al COVID-19 han llegado al punto de suspender el transporte público y prohibir la circulación de personas excepto por un

día a la semana para cada ciudadano, ello con base en el último dígito de su número de identificación nacional (Ministerio, 2020). La gran proporción de habitantes que dependen de actividades que generan ingresos día a día, ha contribuido a dificultades en el cumplimiento de la cuarentena total, particularmente en el sector del comercio informal. En un intento de reducir los impactos sociales, el gobierno nacional instituyó una serie de ayudas de emergencia, que, a pesar de ser consideradas medidas adecuadas, también han sido criticadas ampliamente por las dificultades en su obtención por parte de los sectores más vulnerables de la población (ancianos, discapacitados, desplazados), debido a las restricciones de movilidad y el acceso limitado a servicios de internet y telefonía para el registro necesario.

La desigualdad en el acceso al agua y saneamiento es también un desafío crítico en la respuesta al COVID-19 en Bolivia. Incluso en áreas urbanas, el acceso a fuentes de agua potable mejorada varía entre casi un 100% (Santa Cruz de la Sierra) hasta 66% (Trinidad), mientras que la infraestructura de saneamiento mejorado varía entre 92% (La Paz) hasta menos de 50% (Cobija) (Udape, 2016).

A pesar de la importancia de medidas preventivas como el acceso al lavado de manos frecuente, políticas dedicadas al problema de la fragmentada provisión de agua han estado relativamente ausentes de las políticas gubernamentales o el debate público. En su lugar, muchos de los esfuerzos y recursos públicos y privados se han enfocado a desarrollar prácticas sin eficacia comprobada, como el desinfectado de calles y la colocación de túneles de desinfección (Xiao y Torok, 2020).

## **Problematización**

Las recetas para combatir la pandemia han demostrado ser irrelevantes e imposibles de implementar en asentamientos urbanos de todo el mundo con altos niveles de pobreza y densidad poblacional. En India, por ejemplo, grandes asentamientos informales están emergiendo como los epicentros de la pandemia del coronavirus en ciudades como Mumbai y Delhi. En estas comunidades, hasta diez personas pueden vivir en habitaciones de 3 por 5 metros. El espacio exterior es tan parte de la vida diaria como el espacio interior. El acceso al agua potable es mediante de grifos públicos localizados afuera de la vivienda y el acceso a saneamiento es a través de baños públicos.

La respuesta a la salud pública y otras emergencias en ciudades fragmentadas y asentamientos urbanos densamente poblados depende en gran parte del buen manejo

de la provisión adecuada de saneamiento, agua, transporte, energía, comunicación y otros infra-sistemas. Lo que es apropiado en un contexto particular depende de la disponibilidad de recursos, las prácticas diarias de los usuarios y los valores locales, creencias y normas (Iossifova, 2020). El bienestar humano y la defensa de los derechos humanos individuales y colectivos depende fuertemente de la gobernanza de la infraestructura urbana y de las diferentes capacidades socioeconómicas para lidiar con un riesgo de salubridad generalizado (Douglas, 1992; Santos, 1988).

Incluso donde existen infra-sistemas bien manejados, éstos deberán trabajar en coordinación perfecta para asegurar el buen funcionamiento del sistema general (Goldbeck y Angeloudis, 2017). Entender la codependencia de sistemas coexistentes es, en ese sentido, crucial para poder aprovechar las dinámicas subyacentes y formular planes que consideren escenarios de incertidumbre, como los que plantea la pandemia actual.

#### *- Vacíos de conocimiento*

Podemos identificar cinco vacíos de investigación principales:

1. La infraestructura urbana ha sido conceptualizada recientemente en ingeniería ambiental y civil como sistemas conectados de redes físicas o de servicios (Reymond et al., 2016), en sociología como prácticas diarias (aunque predominantemente en el contexto de países en desarrollo) (Shove, 2003), o como infraestructura cotidiana en asentamientos informales del mundo en desarrollo para el área de la geografía humana (Mcfarlane, 2010). La naturaleza inconexa de los estudios en humanidades, ciencias sociales, ingeniería y ciencias naturales, no provee el tipo de percepciones necesarias para hacer posible la toma de decisiones basada en evidencia, hacia infra-sistemas equitativos y resilientes. Necesitamos nuevos enfoques que integren marcos de referencia analíticos teóricos y aplicados, actualmente inconexos.
2. Los esfuerzos de integración generalmente trabajan hacia la implementación de infra-sistemas centralizados, conectados en red, que producen sistemas vinculados a la norma, ingenierilmente pesados y fragmentados (Graham y Marvin, 2001; Monstadt y Schramm, 2013; Monstadt y Schramm, 2017). Sin embargo, es necesario ver la integración

- más allá de la infraestructura técnica y vincular la infraestructura con la provisión de servicios, acceso y ecosistemas más amplios (Iossifova, 2020).
3. La aparición de los infra-sistemas urbanos fue desencadenada originalmente por consideraciones de salud pública (Siri y Capon, 2017). Sin embargo, este vínculo ha sido roto en gran parte (Corburn, 2004). En ese sentido, es necesario entender las rupturas en diferentes contextos y cómo las consideraciones referentes a la salud pública pueden una vez más convertirse en integrales para la planificación y la implementación de los infra-sistemas.
  4. La planeación, construcción y ocupación de las ciudades modernas debido a sus supuestos subyacentes, son propensas a reproducir infra-sistemas que no son resilientes ni adaptativos a las condiciones emergentes (Monstadt and Schramm, 2017). Necesitamos involucrar al conocimiento indígena y partes interesadas a nivel local para poder identificar, diseñar e implementar infra-sistemas apropiados al contexto (Fam et al., 2016; Lang et al., 2012; Lopes et al., 2012).
  5. Hay una falta de entendimiento sobre la interacción y coevolución de múltiples infra-sistemas coexistentes (Geels, 2011; Köhler et al., 2019). Si bien reconocemos la fragmentación infraestructural en las ciudades, con infra-sistemas formales e informales coexistentes, así como otros tipos de infra-sistemas (p.ej. saneamiento, transporte, energía), sabemos poco acerca de las maneras en las que se influyen e impactan mutuamente. Necesitamos entender las dinámicas de los infra-sistemas a través del tiempo para poder planificar bajo escenarios de incertidumbre.

#### *- Preguntas de investigación*

Por lo antes dicho, podemos inicialmente identificar dos preguntas de investigación urgentes:

- ¿Cómo pueden los infra-sistemas urbanos ser diseñados, implementados, mantenidos y utilizados en formas que sean sensibles y apropiadas a su contexto?
- ¿Cómo podemos asegurar la resiliencia de infra-sistemas urbanos (bajo tensiones latentes, así como shocks agudos) en base a una comprensión de su interacción y coevolución en el tiempo?

## **Identificación de nuevas direcciones para la investigación urbana y las políticas públicas**

Proponemos extraer y expandir ideas de varios marcos de referencia teóricos y analíticos. La selección de casos de estudios que contengan áreas urbanas formales e informales adyacentes es central a nuestro enfoque de métodos mixtos (Iossifova, 2019) representando diversos infra-sistemas, sus interdependencias y trayectorias transicionales. Los métodos incluyen etnografía, investigación de archivos, entrevistas con expertos, encuestas a hogares y grupos focales.

El marco de referencia de los ecosistemas humanos (HEF) (Machlis et al., 1997) ayudará a identificar los componentes críticos de diferentes infraestructuras (p.ej., recursos sociales, económicos y ambientales; e instituciones, ciclos y órdenes sociales) y permitirá desarrollar un lenguaje común entre las ciencias duras y blandas.

Las teorías transicionales pueden ayudar a conceptualizar los cambios que diferentes infra-sistemas han sufrido a través del tiempo y la interacción entre sus elementos, barreras, catalizadores y fases (Elzen et al., 2004; Frantzeskaki y Loorbach, 2010; Geels et al., 2015; Geels y Schot, 2007; Marcotullio, 2017). Metodológicamente, esto requiere mapear (a) los componentes infraestructurales, (b) la interacción entre los componentes, y (c) las tensiones y shocks en los casos de estudio, con base en una perspectiva histórica y sintetizando evidencia cuantitativa y cualitativa. Dicho proceso siempre incluirá a las principales partes interesadas a nivel local.

El pensamiento complejo (Sengupta, 2017) puede explicar las dinámicas, la no-linealidad y la evolución exhibidas en sistemas socio-eco-técnicos combinados. Métodos apropiados incluyen análisis de causalidad y modelado y simulación basados en agentes (ABMS) basados en enfoques para investigaciones sobre los fenómenos relacionales y temporales propios de las ciencias de la complejidad (Epstein y Axtell, 1996; Sengupta, 2017). Un modelo basado en agentes (ABM) describe un sistema a través de sus unidades constituyentes permitiendo: (1) un enfoque flexible para el modelado apropiado de situaciones en las que la complejidad de un sistema es desconocida; (2) una descripción de un sistema cercana a la realidad, con la habilidad conceptual de integrar datos cualitativos del trabajo de campo a nivel micro; (3) capturar patrones de niveles superiores y fenómenos emergentes resultando de la interacción de varias entidades individuales.

Finalmente, el desarrollo de escenarios y la simulación son útiles para imaginar futuros preferibles (Peterson et al., 2003) y considerar efectos de posibles intervenciones.

## **Reflexiones finales**

Cada vez es más claro que las estrategias adoptadas para abordar la pandemia del COVID-19 en entornos urbanos alrededor del mundo son insuficientes o totalmente inadecuados, en muchos casos añadiendo nuevos riesgos sociales y sanitarios a los desafíos ya existentes.

Un comentario final para consideración: aunque los riesgos generalizados, como una pandemia, pueden generar miedos colectivos que pueden, a su vez, movilizar la solidaridad de la comunidad en apoyo de los grupos sociales más vulnerables, un recordatorio clave es que el mismo miedo colectivo también es capaz de provocar olas de violencia inusual, especialmente en contextos de desigualdades socioeconómicas (Bauman, 2009; Elias and Scotson, 1994; Tuan, 1979).

## **Referencias**

- Angotti, T. 2013. *The new century of the metropolis: urban enclaves and orientalism*. Nueva York, EUA: Routledge.
- Bauman, Z. 2009. *Confianca e Medo na Cidade*. Río de Janeiro, Brasil: Jorge Zahar Ed.
- Brenner, N. y Schmid, C. 2015. "Towards a new epistemology of the urban?" *City*. 19(2-3): 151-182.
- Caldeira, T. P. R. 1996. "Fortified Enclaves: The New Urban Segregation". *Public Culture*. 8(2): 303-328.
- Corburn, J. 2004. "Confronting the challenges in reconnecting urban planning and public health". *American Journal of Public Health*. 94(4): 541-546.
- Coutard, O. y Rutherford, J. 2015. *Beyond the Networked City: Infrastructure reconfigurations and urban change in the North and South*. Londres, Reino Unido y Nueva York, EUA: Routledge.



- Dmytraczenko, T. y Almeida, G. 2015. *Toward universal health coverage and equity in Latin America and the Caribbean: evidence from selected countries*: The World Bank.
- Douglas, M. 1992. *Risk and Blame: Essays in Cultural Theory*. Londres, Reino Unido: Routledge.
- Elias, N. y Scotson, J. L. 1994. *The established and the outsiders*. Londres, Reino Unido: Sage.
- Elzen, B., Geels, F. W. y Green, K. 2004. *System innovation and the transition to sustainability: theory, evidence and policy*: Edward Elgar Publishing.
- Epstein, J. M. y Axtell, R. 1996. *Growing artificial societies: social science from the bottom up*. Washington, EUA: Brookings Institution Press.
- EPTV1. 2020. "Após afastamento de reeducandos na quarentena, sujeira muda cenário de Campinas e incomoda moradores". *Globo*, 20 de abril. En línea: <https://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/2020/04/20/apos-afastamento-de-reeducandos-na-quarentena-sujeira-muda-cenario-de-campinas-e-incomoda-moradores.ghtml>. Consultado el 20 de abril de 2020.
- Fam, D., Palmer, J., Riedy, C. y Mitchell, C. 2016. *Transdisciplinary research and practice for sustainability outcomes*. Londres, Reino Unido: Taylor & Francis.
- Frantzeskaki, N. y Loorbach, D. 2010. "Towards governing infrasystem transitions: Reinforcing lock-in or facilitating change?" *Technological Forecasting and Social Change*. 77(8): 1292-1301.
- Geels, F. W. 2011. "The multi-level perspective on sustainability transitions: Responses to seven criticisms". *Environmental Innovation and Societal Transitions*. 1(1): 24-40.
- Geels, F. W., McMeekin, A., Mylan, J. y Southerton, D. 2015. "A critical appraisal of Sustainable Consumption and Production research: The reformist, revolutionary and reconfiguration positions". *Global Environmental Change*. 34: 1-12.

- Geels, F. W. y Schot, J. 2007. "Typology of sociotechnical transition pathways". *Research policy*. 36(3): 399-417.
- Goldbeck, N. y Angeloudis, P. 2017. "Civil Engineering", en: Iossifova, D., Doll, C. N. H. y Gasparatos, A. (eds.) *Defining the Urban: Interdisciplinary and professional perspectives*. London: Routledgepp. 128-140.
- Graham, S. y Marvin, S. 2001. *Splintering Urbanism: Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition*. Londres, Reino Unido: Routledge.
- Heller, L. Sin fecha. "Brazilian National Plan for Basic Sanitation (PLANSAB): Theoretical and methodological issues". *The Challenge of Water Futures*. Newcastle University, Reino Unido.
- Iossifova, D. 2015. "Borderland Urbanism: seeing between enclaves". *Urban Geography*. 36(1): 90-108.
- Iossifova, D. 2019. "Borderland", en: Orum, A. M. (ed.) *The Wiley Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies*. Chichester, Reino Unido: Wiley Blackwell.
- Iossifova, D. 2020. "Urban (Sanitation) Transformation in China: a Toilet Revolution and its socio-eco-technical entanglements", en: Keith, M. & Santos, A. A. d. S. (eds.) *Urban transformations and public health in the emergent city*. Manchester, Reino Unido: Manchester University Press. pp. 102-122.
- Köhler, J., Geels, F. W., Kern, F., Markard, J., Onsongo, E., Wieczorek, A., Alkemade, F., Avelino, F., Bergek, A. y Boons, F. 2019. "An agenda for sustainability transitions research: State of the art and future directions". *Environmental Innovation and Societal Transitions*.
- Lang, D. J., Wiek, A., Bergmann, M., Stauffacher, M., Martens, P., Moll, P., Swilling, M. y Thomas, C. J. 2012. "Transdisciplinary research in sustainability science: practice, principles, and challenges". *Sustainability science*. 7(1): 25-43.

- Lopes, A. M., Fam, D. y Williams, J. 2012. "Designing sustainable sanitation: Involving design in innovative, transdisciplinary research". *Design Studies*, 33(3): 298-317.
- Machlis, G. E., Force, J. E. y Burch, W. R. 1997. "The human ecosystem Part I: The human ecosystem as an organizing concept in ecosystem management". *Society & Natural Resources: An International Journal*. 10(4): 347-367.
- Mann, A. 2020. "COVID-19 in Brazil: Favela Residents and Indigenous Communities Among Those Most at Risk". *Counterpunch*. En línea: <https://www.counterpunch.org/2020/04/14/covid-19-in-brazil-favela-residents-and-indigenous-communities-among-those-most-at-risk/> Consultado el 28 de abril de 2020.
- Marcotullio, P. J. 2017. 'Transition Theories', en: lossifova, D., Doll, C. y Gasparatos, A. (eds.) *Defining the Urban: Interdisciplinary and professional perspectives*. Londres, Reino Unido: Routledge. pp. 236-248.
- McFarlane, C. 2010. "Infrastructure, Interruption and Inequality: Urban Life in the Global South", en: Graham, S. (ed.) *Disrupted Cities: When Infrastructure Fails*. Nueva York, EUA: Routledge. pp. 131-144.
- Ministerio de la Presidencia. 2020. Decreto Supremo N° 4200. La Paz, Bolivia.
- Monstadt, J. y Schramm, S. 2013. "Beyond the networked city? Suburban constellations in water and sanitation", en: Keil, R. (ed.) *Suburban Constellations: Governance, Land and Infrastructure in the 21st Century*. Berlin, Alemania: Jovis. pp. 85-94.
- Monstadt, J. y Schramm, S. 2017. "Toward the networked city? Translating technological ideals and planning models in water and sanitation systems in Dar Es Salaam". *International Journal of Urban and Regional Research*. 41(1): 104-125.
- PAHO. 2020. *Epidemiological Update Dengue March 2020: Pan American Health Organisation*. En línea: <https://www.paho.org/en/documents/epidemiological-update-dengue-23-march-2020>. Consultado el 28 de abril de 2020.

- Peterson, G. D., Cumming, G. S. y Carpenter, S. R. 2003. "Scenario planning: a tool for conservation in an uncertain world". *Conservation biology*, 17(2): 358-366.
- Reymond, P., Renggli, S. y Lüthi, C. 2016. "Towards Sustainable Sanitation in an Urbanising World", en: Ergen, M. (ed.) *Sustainable Urbanization*. Londres, Reino Unido: IntechOpen. pp. 115-134.
- Sengupta, U. 2017. 'Complexity Science', en: Iossifova, D., Doll, C. N. H. y Gasparatos, A. (eds.) *Defining the Urban: Interdisciplinary and professional perspectives*. Londres, Reino Unido: Routledge. pp. 250-265.
- Shove, E. 2003. *Comfort, cleanliness and convenience: The social organization of normality*. Londres, Reino Unido: Berg.
- Siri, J. G. y Capon, A. G. 2017. "Public Health", en: Iossifova, D., Doll, C. y Gasparatos, A. (eds.) *Defining the Urban: Interdisciplinary and professional perspectives*. Londres, Reino Unido: Routledge. pp. 176-186.
- Tuan, Y.-F. 1979. *Landscapes of fear*. Nueva York, EUA: Pantheon Books.
- UDAPE. 2016. *Progresos en el acceso a fuentes mejoradas de agua e instalaciones mejoradas de saneamiento en Bolivia*, La Paz: Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas. En línea: [http://www.udape.gob.bo/portales\\_html/docsociales/LIBRO\\_AGUA2016.pdf](http://www.udape.gob.bo/portales_html/docsociales/LIBRO_AGUA2016.pdf) Consultado el 29 de abril de 2020.
- WHO. 2019. *World health statistics 2019: monitoring health for the SDGs, sustainable development goals*. Ginebra, Suiza: World Health Organization (9241565705). En línea: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/324835/9789241565707-eng.pdf>. Consultado el 30 de abril de 2020.
- WHO. 2020a. *Coronavirus disease 2019 (COVID-19)*, Ginebra, Suiza: World Health Organisation. En línea: [https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200419-sitrep-90-covid-19.pdf?sfvrsn=551d47fd\\_2](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200419-sitrep-90-covid-19.pdf?sfvrsn=551d47fd_2). Consultado el 30 de abril de 2020.

- WHO. 2020b. *Water, sanitation, hygiene, and waste management for the COVID-19 virus*, Ginebra, Suiza: World Health Organization, UNICEF (WHO/2019-nCoV/IPC\_WASH/2020.2. En línea: <https://www.who.int/publications-detail/water-sanitation-hygiene-and-waste-management-for-covid-19>. Consultado el 30 de abril de 2020.
- Xiao, Y. y Torok, M. E. 2020. "Taking the right measures to control COVID-19". *The Lancet Infectious Diseases*. DOI: [https://doi.org/10.1016/S1473-3099\(20\)30152-3](https://doi.org/10.1016/S1473-3099(20)30152-3)



## **Parte 2.**

### **Servicios públicos y movilidad urbana en tiempos de COVID-19**

# Nuevas direcciones para la investigación urbana y las políticas públicas en el ámbito del agua

*Blanca Jiménez Cisneros*

## **Introducción**

La pandemia de COVID-19 ha traído nuevos retos a los centros urbanos que las autoridades deben atender para garantizar la salud y el bienestar de la población. En el ámbito del agua, es necesario que toda la población cuente con agua en calidad y cantidad suficientes para la higiene personal, el lavado frecuente de manos y de ropa, superficies y demás objetos del hogar, de los centros de trabajo y de los espacios públicos. Ello implica una gran cantidad de tareas, desde la extracción de agua hasta su reintegración al ambiente.

## **Importancia del agua ante la pandemia de COVID-19**

El servicio de agua es esencial para reducir el riesgo de contagio durante la emergencia sanitaria por COVID-19. De acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), el lavado de manos puede reducir en 25% la prevalencia de enfermedades respiratorias (OPS/OMS, 2012), un valor que se estima pudiese ser más alto para SARS-CoV-2 por la ruta de contaminación y alta tasa de contagio. Por ello, es fundamental asegurar que toda la población tenga acceso al agua en cantidad y calidad suficientes, o se les brinde gel desinfectante para sustituir el lavado de manos ya que, en sitios muy lejanos o elevados, es más barato llevar un litro de gel (1,000 desinfecciones de manos) que un metro cúbico de agua (250-300 lavados de manos). Un litro de gel cuesta en promedio en México \$230.5 pesos (Profeco, 2020), mientras que un metro cúbico de agua cuesta en promedio 11.2 pesos (SITAP, 2018). Sin



embargo, a esto deben agregarse los costos de transportación, que en sitios de difícil acceso son muy elevados.

### **Retos para el manejo del agua a causa de la pandemia de COVID-19**

No hay evidencia de que el virus causante de COVID-19 se mantenga activo sostenidamente en el agua residual o el agua potable, ni que pueda ser contagiado por la vía fecal-oral. En general, los coronavirus tienen una membrana frágil y han demostrado alta sensibilidad al cloro. Si bien la supervivencia del ARN del virus podría variar de 2 a 10 días en el agua residual con temperaturas cercanas a los 20 °C (The National Academies Press, 2020), la inactivación depende de condiciones ambientales como el pH, la radiación solar, la concentración de materia orgánica y la presencia de otras bacterias (Gundy, 2009). Por lo anterior, la OMS ha indicado que se podría esperar un riesgo bajo relacionado con la presencia de SARS-CoV-2 en fuentes de agua potable, sistemas de alcantarillado y aguas residuales (OMS, 2020).

Esto nos permite inferir una serie de estrategias para reducir el contagio de SARS-CoV-2 a través del manejo del agua: generar las condiciones para que la población pueda lavarse las manos continuamente; abastecer con suficiente agua desinfectada, es decir con un residual de cloro mínimo de 0.5 mg/l; evitar el contacto entre el agua potable y el agua residual, y tratar el agua residual.

### **Nuevas líneas de investigación y políticas públicas en el ámbito del agua ante la epidemia de COVID-19**

El cierre de centros escolares y de centros de trabajo no esenciales, a causa de la emergencia sanitaria por COVID-19, generó una mayor demanda del servicio y cambió los patrones geográficos y temporales de esta demanda. Ante la falta de protocolos, los organismos operadores de agua y saneamiento han tenido que adaptarse a los nuevos esquemas de distribución para asegurar el servicio continuo a la población y para sostener las actividades esenciales de la sociedad. La contingencia también evidenció la importancia de tener clara la cadena de insumos y servicios para abastecer de agua a la población. Por ejemplo, en México se ha identificado que la electricidad juega un rol central para asegurar el suministro continuo. Asimismo, se puso de relevancia la necesidad de mejorar la planeación urbana ya que los rezagos en infraestructura podrían exigir nuevos métodos de desinfección. Por ejemplo, suministrar agua potable

a zonas periurbanas no planeadas es un reto porque muchas de ellas están en sitios inaccesibles, muy elevados y, en algunos casos, los camiones cisterna no pueden acceder fácilmente a ellas. También, la ausencia de planeación se refleja en la falta de planes de emergencia para abastecer de agua a sitios críticos, como hospitales y centros de alta afluencia. Es además relevante determinar la viabilidad de llevar agua para lavado de manos o de proporcionar gel desinfectante a zonas marginadas.

*- Preguntas de investigación*

A partir de este panorama, identificamos seis líneas de investigación: (a) Resiliencia de los organismos operadores de agua y saneamiento; (b) Cadena de insumos y servicios para abastecer de agua; (c) Fortalecimiento de la planeación urbana en el ámbito del agua; (d) Atención a sitios críticos, y (e) Costo-beneficio de la entrega de agua en pipas contra la entrega de gel desinfectante en sitios de difícil acceso. Para cada una de ellas, planteamos las siguientes preguntas de investigación:

- a. Resiliencia de los organismos operadores de agua y saneamiento
  - ¿Cómo identificar las necesidades de adaptación de las entidades responsables del suministro de agua en el contexto de una contingencia sanitaria como la causada por COVID-19?
  - ¿Cómo identificar las demarcaciones territoriales que demandarán más agua en caso de una emergencia sanitaria que obligue a la población a permanecer en casa?.
  - ¿Cómo identificar los horarios en los que la población demandará más agua en caso de una emergencia sanitaria que obligue a la población a permanecer en casa?
  - ¿Qué variables debe contemplar la elaboración de protocolos locales para el suministro de agua en calidad y cantidad suficientes a la población en caso de una emergencia sanitaria como la causada por COVID-19?
  - ¿Hay o no transmisión de SARS-CoV-2 mediante las aguas residuales?
- b. Cadena de insumos y servicios para abastecer de agua
  - ¿Cómo garantizar la cadena de insumos y de servicios esenciales para suministrar agua a la población?
  - ¿Qué modificaciones deben realizarse en el ámbito de las políticas públicas para garantizar la prestación del servicio de agua a la población?

- c. Fortalecimiento de la planeación urbana en el ámbito del agua
- ¿Cómo mejorar la coordinación entre los distintos ámbitos de gobierno para llevar a cabo una planeación que permita la prestación de servicios de agua, drenaje y saneamiento a toda la población urbana?
  - ¿Cómo particularizar la atención del suministro aceptando el rezago en infraestructura y promoviendo la planeación hídrica territorial?
  - ¿Cómo garantizar los elementos de infraestructura vial mínimos para llevar agua en camiones cisterna a la población urbana que lo necesite?
- d. Atención a sitios críticos
- ¿Cómo identificar de manera rápida los sitios críticos ante una emergencia sanitaria como la de COVID-19?
  - ¿Cómo asegurar que se cuente con planes de emergencia para el control de los sitios críticos en una epidemia como la de COVID-19?
- e. Costo-beneficio de la entrega de agua en pipas vs. la entrega de gel desinfectante en sitios de difícil acceso
- ¿Cuál es la mejor política pública, en términos costo-efectivos, para garantizar la desinfección de manos en zonas de difícil acceso?

*- Posibles casos de estudio*

1. Estudio del comportamiento de las variables básicas de suministro en escalas regionales y temporales durante la actual emergencia sanitaria y su asociación con variables demográficas en la Zona Metropolitana del Valle de México. Los resultados permitirán identificar indicadores que den soporte a la toma de decisiones.
2. Identificar la cadena de insumos y servicios en diferentes tipos de entidades encargadas de los servicios de agua, drenaje y saneamiento (estatales, municipales, comunales, etc.) y establecer un compendio nacional de aquellos que son esenciales. Estos servicios e insumos, incluida la transportación de estos últimos, deben ser considerados esenciales por su estrecho vínculo con la seguridad hídrica.
3. Realizar un análisis comparativo del costo-beneficio per cápita del suministro de agua versus la provisión de gel desinfectante en regiones marginadas urbanas y de difícil acceso.

## Conclusiones

La pandemia de COVID-19 puso en evidencia: (a) la baja resiliencia de las empresas de agua potable para adaptarse a nuevos patrones temporales y espaciales en la demanda de agua; (b) la necesidad de identificar los componentes de la cadena de suministro y servicios que son esenciales para garantizar agua segura en la cantidad requerida por la población; (c) la importancia de la planeación urbana para garantizar el suministro agua; (d) la falta de planes de emergencia para abastecer de agua a sitios críticos (hospitales y centros de alta afluencia), y (e) la falta de un método rápido para evaluar la costo-eficiencia de suministrar agua en pipas vs. otras alternativas como gel desinfectante y/o puntos de suministro.

Por lo anterior, es necesario que la academia y el sector público sumen esfuerzos para abordar las líneas de investigación planteadas y, a partir de ellas, desarrollar mejores políticas públicas que aseguren a toda la población urbana agua en cantidad y calidad suficientes para el lavado frecuente de manos, la higiene personal y la desinfección de ropa, superficies y demás objetos del hogar, de los centros de trabajo y de los espacios públicos.

## Referencias

- Gundy P., Gerba C. y Pepper I. 2009. "Survival of Coronaviruses in Water and Wastewater". *Food and Environmental Virology* (2009) 1:10–14. En línea: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0043135409000785>. Consultado el 26 de mayo de 2020.
- The National Academies Press. 2020. *Rapid Expert Consultation on SARS-CoV-2 Survival in Relation to Temperature and Humidity and Potential for Seasonality for the COVID-19 Pandemic*. 7 de abril de 2020. En línea: <http://nap.edu/25771> Consultado el 26 de mayo de 2020.
- OMS. 2020. *Water, sanitation, hygiene, and waste management for the COVID-19 virus. Interim guidance*. 12 de marzo de 2020. En línea: <https://www.who.int/publications-detail/water-sanitation-hygiene-and-waste-management-for-covid-19> Consultado el 20 de marzo de 2020.

- OPS/OMS. 2012. "Lavarse las manos con agua y jabón reduce 50% las diarreas infantiles y 25% las infecciones respiratorias". 15 de octubre de 2012. En línea: [https://www.paho.org/hq/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7327:2012-lavarse-manos-agua-jabon-reduce-diarreas-infantiles-infecciones-respiratorias&Itemid=1926&lang=es](https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=7327:2012-lavarse-manos-agua-jabon-reduce-diarreas-infantiles-infecciones-respiratorias&Itemid=1926&lang=es). Consultado el 22 de mayo de 2020.
- PROFECO. 2020. Twitter de la Procuraduría Federal del Consumidor. México En línea: <https://twitter.com/Profeco/status/1243937010143936515> Consultado el 26 de mayo de 2020.
- SITAP. 2018. Sistema de Información de Tarifas de Agua Potable. CONAGUA. México. En línea: <http://187.189.183.90/usodomestico.php>. Consultado el 26 de mayo de 2020.

# Plan de aprovechamiento integral de agua y reúso potable como fuentes de abastecimiento alternativas para la CDMX.

## En busca de la resiliencia hídrica sostenible.

*Adriana Espino del Castillo Rodríguez*

### **Introducción**

Las medidas de higiene básicas, pero rigurosas, para combatir la propagación exponencial del coronavirus SARS-CoV-2, han vuelto a reflejar la inequidad existente de acceso al agua potable que impera en la Ciudad de México (CDMX). Al menos cinco alcaldías han reportado continuamente escasez del suministro (SACMEX, 2018), en detrimento a la posibilidad de mantener la higiene requerida y minimizar el riesgo de contagio en la población.

La complejidad de la red hidráulica de la metrópoli, aunado al crecimiento poblacional, subrayan la urgencia de buscar alternativas de abastecimiento de agua que permita el reúso sostenible para disposiciones urbanas, al tiempo que garantice la protección del agua de primer uso solo para consumo humano. Entre los principales retos se encuentra el desarrollo de tecnología para aportar agua de calidad adecuada, así como la aplicación de evidencia científica en el consenso para el diseño e implementación de políticas públicas basadas en dichas evidencias. Lograr estos acuerdos e implementar las acciones de aprovechamiento integral del agua en la cuenca del Valle de México, responderá de manera sostenible a las demandas de agua potable de la población, al tiempo que permitirá reducir los caudales de agua importados de otras cuencas en beneficio adicional a otras regiones del país.

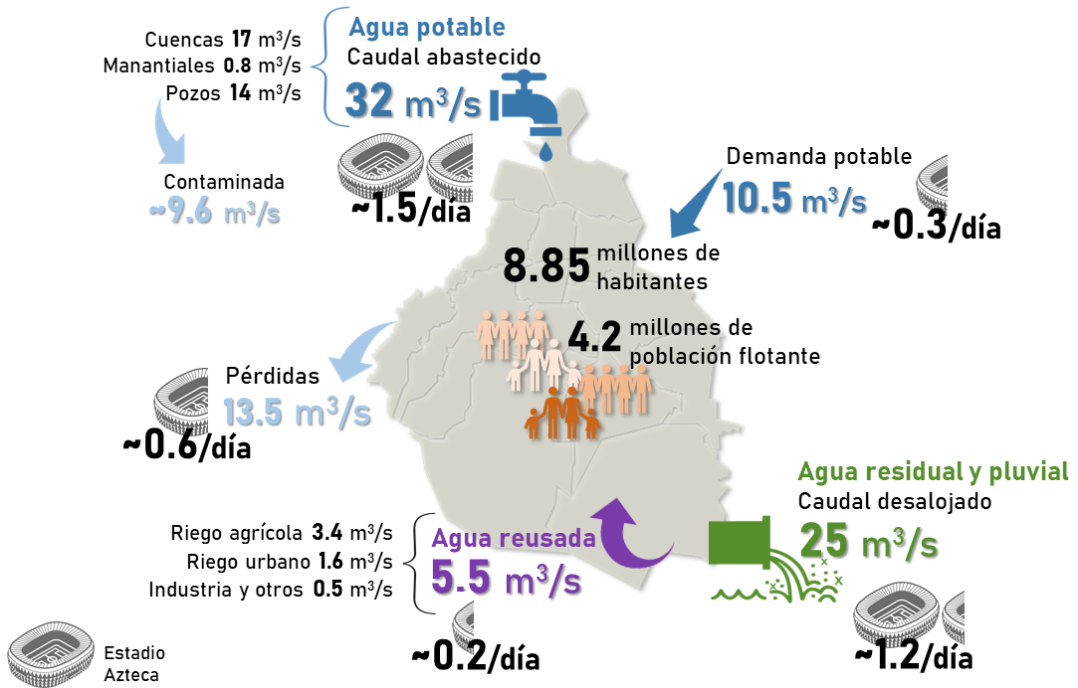
## **Sin acceso al agua en tiempos de pandemia**

En la espera de un tratamiento farmacológico específico para hacer frente a la pandemia de COVID-19, las medidas de distanciamiento social y la higiene personal han resaltado un problema aun no resuelto en el país y sobre todo en la CDMX. El desafío no es nuevo, y en medio de un contexto de recursos hídricos reducidos y contaminados por sobreexplotación, el crecimiento acelerado de la mancha urbana en la zona metropolitana, ha generado una problemática monumental para garantizar la dotación equitativa de los servicios que son proporcionados a través de los organismos operadores correspondientes de la CDMX y del Estado de México, siendo el Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACMEX) el de mayor magnitud y complejidad operativa del mundo (SACMEX, 2018).

Durante décadas se ha buscado resolver el abastecimiento de agua potable sobrellevando las dificultades geográficas y demográficas de la CDMX. Sin embargo, en la actualidad las cifras de caudales abastecidos, las pérdidas, la cantidad aprovechada y los caudales desalojados (figura 1) reflejan una dinámica hídrica que no será sostenible en el mediano-largo plazo, y con una resiliencia limitada ante los efectos del cambio climático o de otro tipo de contingencias naturales y/o sanitarias en el futuro (Delgado-Ramos, 2015, Delgado-Ramos, 2017).

La cantidad de agua potable que se abastece en nuestros días a la CDMX sería suficiente para cubrir la demanda de la población (figura 1), de no ser por la cantidad importante de pérdidas derivadas de fugas y tomas clandestinas, así como del gasto de agua potable utilizado con fines que no requieren dicha calidad de agua (riego de jardines particulares, lavado, industria, entre otros). Mientras el problema se resuelve localmente con estrategias de sectorización en las líneas de agua potable, las autoridades competentes actualmente evalúan la posibilidad de explorar fuentes alternativas para abastecer de agua a la ciudad, ya que una proporción importante del recurso se obtiene de cuencas fuera del Valle de México y poco a poco los caudales importados se han visto reducidos a consecuencia de los efectos del cambio climático (Salinas Prieto, 2015, Sosa-Rodríguez, 2015). Lo anterior enfatiza la urgencia de no seguir postergando la discusión sobre revisar los volúmenes concesionados al Valle del Mezquital y evaluar la oportunidad de aplicar tecnologías mejoradas de tratamiento de aguas residuales para convertir el agua que hoy se desaloja ( $\sim 25\text{m}^3/\text{s}$ ) en un recurso reutilizable mediante un manejo sostenible y una política integral de intercambio y reúso de agua (World-Bank et al., 2019).

Figura 1. Representación de la dinámica hídrica en la CDMX.



Fuente: elaboración propia. Incluye los caudales abastecidos de agua potable, las pérdidas en fugas y las no contabilizadas, el agua residual desalojado de la ciudad y el agua tratada con fines de reúso, así como un cálculo para la demanda de agua potable de acuerdo con la cantidad de población (SACMEX, 2018). Se proporciona como unidad de medida alternativa el llenar un Estadio Azteca de agua por día para facilitar la referencia de las cantidades de agua proporcionadas en m³/s.

## Oportunidad de nuevo abastecimiento mediante intercambio de agua y el reúso potable planeado

Una de las únicas certidumbres que tenemos ante la crisis sanitaria mundial, es que el mundo y la ciudad no serán los mismos después del COVID-19. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha declarado que el avance de la enfermedad no se podrá mitigar si los grupos en condiciones de vulnerabilidad hídrica no reciben agua en condiciones adecuadas. A lo anterior, habrá que sumar que la curva de contagio, aunque se pueda aplanar, se alargará en el tiempo, por lo que tendremos que aprender a vivir con la presencia del coronavirus SARS-CoV-2 entre nosotros, y con todas las implicaciones de salud y de higiene que ello comprende. Ello nos obliga a voltear a ver nuevamente las



alternativas para atender nuevas fuentes de abastecimiento y gestión del agua en la Cuenca del Valle de México.

Diversos estudios científicos han confirmado que el reúso potable (directo o indirecto) es una alternativa factible de abastecimiento de agua, gracias al manejo de sistemas multi-barrera para remover diferentes tipos de contaminantes, los cuales producen agua potable para consumo humano que supera los estándares de la normatividad vigente (Burgess et al., 2015, Leverenz et al., 2011, Rodríguez et al., 2009, Warsinger et al., 2018, Wintgens et al., 2006, World-Bank et al., 2019). Sin embargo, el aprovechamiento integral de las aguas tratadas generalmente se excluye de los escenarios en los planes maestros para la gestión integral del agua en la cuenca del Valle de México (SACMEX, 2018).

Derivado de las experiencias internacionales, se puede identificar que los mayores desafíos para la implementación de estas acciones se deben a: i) la carencia de esfuerzos de investigación sobre los contaminantes de preocupación emergente (compuestos recalcitrantes) y las tecnologías aplicables para eliminarlos, y ii) la falta de consenso acerca de las regulaciones aplicables, así como de los mecanismos para asegurar la aceptación y adopción sociopolítica (Boards, 2019, Burgess et al., 2015, Wintgens et al., 2006).

Aunque es posible basarse en experiencias de otros países que han implementado con éxito el reúso potable, es indispensable tomar en cuenta que la regulación y normatividad de estas acciones se debe diseñar de acuerdo con criterios locales, ya que al menos técnicamente, y por el contenido de compuestos específicos en las aguas residuales producto del consumo local, no es factible el mismo tipo de tratamiento y regulación para todo tipo de usos, destinos y aprovechamientos (Alcalde-Sanz et al., 2014, Burgess et al., 2015, Wintgens et al., 2006). De este modo, con la planeación adecuada, las aguas residuales que hoy se desalojan de la CDMX, pueden ser recuperadas y aprovechadas integralmente a través de estrategias de intercambio de agua en usos dirigidos a: refrigeración, construcción, agricultura, riego urbano, paisajismo, usos ambientales en zonas de protección ambiental, mitigación de incendios forestales y urbanos, recarga de acuíferos, uso doméstico no potable, entre otros. Ello permitiría priorizar el agua de primer uso exclusivamente para consumo humano, mientras se obtiene la evidencia científica necesaria para garantizar que, localmente, sea posible el reúso directo o indirecto potable, éste último en el que el agua reciclada se pasa a un sistema natural (embalses, acuíferos, lagos, lagunas) para posteriormente ser utilizada como fuente de

suministro de agua potable (Hernández Rivera, 2012).

En consecuencia, ante la posible existencia de riesgos emergentes para problemas de salud asociados a la exposición de compuestos recalcitrantes por el consumo de agua regenerada, resulta apremiante atender el desarrollo de investigación científica en torno a la calidad del agua y la composición indeterminada de estos compuestos derivados de la mezcla de fuentes de agua residual con aguas naturales (Félix-Cañedo et al., 2013, Hermes et al., 2018, Namiesnik et al., 2014). Esto hace necesario identificar y monitorear estos compuestos a nivel local, desarrollar las capacidades tecnológicas y de infraestructura para su tratamiento y eliminación, así como para emitir los lineamientos correspondientes de gestión de proyectos de reabastecimiento de agua.

*- Investigación científica-urbana dirigida a una política pública planeada*

Para lograr un diseño y elaboración de políticas y lineamientos congruentes con las necesidades de la población creciente de la CDMX y la Zona Metropolitana del Estado de México, se requiere la generación y utilización de evidencia científica que valide la factibilidad a nivel local y, simultáneamente, el involucramiento de las autoridades competentes de la generación de las estrategias de planeación.

De acuerdo con las experiencias internacionales, el SACMEX se encuentra en un momento estratégico para iniciar este proceso, junto con actores clave locales, tales como la Secretaría de Salud (SEDESA), Medio Ambiente (SEDEMA), Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil (SGIRPC), con miras a implementar un aprovechamiento e intercambio integral de agua tratada y el reúso potable planeado como fuente de abastecimiento para la CDMX, salvaguardando siempre la calidad del agua recuperada. Como dependencia operativa y no normativa, el SACMEX cuenta con facultades técnicas suficientes para definir los requerimientos necesarios para establecer los principios de gobernanza sostenible del agua y para proporcionar las metodologías de evaluación de gestión integral de recursos hídricos en la CDMX. Sin embargo, para abordar el tratamiento avanzado de agua residual con la posibilidad de potabilizarla, es necesaria la interacción con cuerpos académicos y la creación de equipos transdisciplinarios para realizar las investigaciones y validaciones correspondientes.

Reconociendo que la ciencia es objetiva y la academia es políticamente neutral, se espera que, junto con los equipos transdisciplinarios, se institucionalice la creación de grupos

especializados en interfaz ciencia-política (ICP) que funjan como canales permanentes de comunicación entre los grupos de expertos y los funcionarios públicos, para hacer fluir las conversaciones, hallazgos y acuerdos entre las partes. Se considera crucial la creación e institucionalización de estos grupos de asesores científicos especializados para establecer el intercambio continuo de información y evitar que los expertos dejen sus investigaciones para hacer política, o que los funcionarios dejen sus cargos para hacer ciencia. De este modo, la ICP podrá actuar como nodos entre la evidencia científica y las decisiones políticas, independientemente de los cambios de administración. Adicionalmente, se debe fomentar que las entidades académicas, por un lado, estimulen la participación de los investigadores en actividades relacionadas con la atención de demandas de políticas públicas y, por el otro, otorguen mayores facilidades a la vinculación, ello a la vez que se consideren en los procesos internos de evaluación del desempeño académico.

### **Líneas para la investigación urbana y el diseño de las políticas**

Las directrices que rigen la planificación y la ejecución de proyectos de regulación para el reúso potable suelen ser más complejas que las de un proyecto de reutilización no potable (Burgess et al., 2015, Wintgens et al., 2006). El mayor desafío para esta estrategia es financiar la investigación y desarrollo (I+D) necesarios para comprender los riesgos potenciales de los contaminantes, la tecnología adecuada para eliminarlos, así como la disponibilidad de agua en el futuro. Por lo anterior será necesario crear líneas de investigación encaminadas a:

- La identificación, cuantificación y monitoreo de los contaminantes de preocupación emergente, compuestos recalcitrantes, virus y otros patógenos. Sus implicaciones en la salud por exposición (a nivel de trazas) a corto, mediano y largo plazo. Monitoreo y trazabilidad de fuentes de contaminación, tales como rellenos sanitarios y tiraderos clandestinos.
- El desarrollo de tecnologías avanzadas de tratamiento de agua, diferenciadas de acuerdo con el tipo de reúso. Se requerirá la participación gubernamental para el conocimiento de caudales de agua tratada otorgados actualmente para fines de riego agrícola, urbano y otros, así

como la infraestructura hidráulica actual para permitir la separación de los tipos de agua.

- El establecimiento de la disponibilidad del agua importada al Valle de México bajo diversos escenarios del cambio climático a corto, mediano y largo plazo, así como las consecuencias en términos de recarga del acuífero.
- Análisis integral de la posibilidad de considerar la implementación de un reúso indirecto potable, mediante la recarga artificial con agua tratada y regenerada con procesos avanzados en zonas estratégicas de la CDMX, antes de volver a bombear para potabilizar.

La experiencia de otros países indica que la mejor aceptación sociopolítica ha sido con un esquema de reúso indirecto potable (Alcalde-Sanz et al., 2014, Burgess et al., 2015, Frijns et al., 2016, Rodríguez et al., 2009, Van Niekerk y Schneider, 2013), pero es imperativo manejar una gestión clara, transparente y oportuna de la comunicación con los usuarios del agua aprovechada para asegurar la aceptación de la comunidad (Wester et al., 2016).

Finalmente, para garantizar el desarrollo exitoso en los esquemas de reciclaje y aprovechamiento de agua, es necesario considerar interacciones efectivas y fluidas entre expertos de ciencia, responsables políticos, instituciones financieras, industria y la comunidad. Se requieren incentivos de los marcos de política institucional y regulatoria para fomentar inversiones sostenibles en tratamiento y recuperación de los recursos hídricos, el diseño e implementación de políticas innovadoras, así como desarrollar programas de implementación y evaluación del reciclaje de agua y el aprovechamiento integral que promuevan los principios de una economía circular. Como parte de los discursos, se deben incluir los beneficios de costo del reciclaje de agua vs. el ahorro potencial, la generación de una base de datos nacional/internacional de esquemas de reciclaje de agua, la aplicación variable de modelos a escala local o nacional, la capacidad analítica uniforme y confiable, así como las cuestiones y preocupaciones sociales y políticas.

## Reflexiones finales

La Ciudad de México, al igual que el mundo entero, experimenta vicisitudes sin precedentes. Afrontar el reto del abastecimiento de agua con un enfoque de reúso y aprovechamiento integral en un marco de transformaciones políticas, sociales y económicas, hace de éste un ejercicio no solo urgente, sino sensato y práctico que permite impulsar la salud pública, asegurar el desarrollo económico y garantizar la sostenibilidad de los recursos naturales. Lo anterior implica una gestión más inteligente y coordinada para garantizar el derecho al acceso al agua, necesaria para aportar a los Objetivos de Desarrollo Sostenible marcados en agenda 2030 y cada vez más relevantes ante los escenarios de cambio climático.

Es esencial mejorar las interacciones efectivas y fluidas entre los expertos científicos y los responsables de la formulación de políticas, la industria, las instituciones financieras y la comunidad. Con el fin de gestionar todas las tareas, se propone la creación de un comité técnico de interfaz ciencia-política como asesores científicos con la suficiente capacidad de interlocución entre actores gubernamentales y académicos, que pueda garantizar que la evidencia científica desarrollada respalde la generación de políticas y programas, así como el seguimiento adecuado durante su implementación y el apoyo continuo a los sistemas de reciclaje de agua.

## Agradecimientos

La autora agradece el apoyo financiero de la Secretaría de Educación Ciencia Tecnología e Innovación de la CDMX (SECTEI), a través del Programa de Estancias de Interfaz Ciencia-Política 2019, asimismo el apoyo de la Dra. Alma Cristal Hernández Mondragón, de la Dirección de Ciencia, Centros y Transferencia de Conocimiento de la SECTEI.

## Referencias

- Alcalde-Sanz, L., Gawlik, B.M., European Commission. 2014. *Water Reuse in Europe: Relevant Guidelines, Needs for and Barriers to Innovation: a Synoptic Overview*. Publications Office. Luxemburgo. En línea: <https://books.google.com.mx/books?id=IOBPnQAACAAJ>

- California Water Boards. 2019. *A proposed Framework for regulating direct potable reuse in California*. State Water Resources Control Board. California, EUA. 42. En línea: [https://www.waterboards.ca.gov/drinking\\_water/certlic/drinkingwater/documents/direct\\_potable\\_reuse/dprframewkseced.pdf](https://www.waterboards.ca.gov/drinking_water/certlic/drinkingwater/documents/direct_potable_reuse/dprframewkseced.pdf)
- Burgess, Jo, Meeker, Melissa, Minton, Julie y O'Donohue, Mark. 2015. International research agency perspectives on potable water reuse. *Environmental Science: Water Research & Technology*. 1: 563-580.
- Delgado-Ramos, Gian Carlo. 2015. "Water and the political ecology of urban metabolism: the case of Mexico City." *Journal of Political Ecology*. 22: 98-114.
- Delgado-Ramos, Gian Carlo. 2017. *Climate change-sensitive cities*. PINCC, UNAM México.
- Félix-Cañedo, Thania E, Durán-Álvarez, Juan y Jiménez-Cisneros, Blanca. 2013. "The occurrence and distribution of a group of organic micropollutants in Mexico City's water sources." *Science of the Total Environment*. 454: 109-118.
- Frijns, Jos, Smith, Heather, Brouwer, Stijn, Garnett, Kenisha, Elelman, Richard y Jeffrey, Paul. 2016. "How governance regimes shape the implementation of water reuse schemes." *Water*. 8: 605.
- Hermes, Nina, Jewell, Kevin S, Wick, Arne y Ternes, Thomas. 2018. "Quantification of more than 150 micropollutants including transformation products in aqueous samples by liquid chromatography-tandem mass spectrometry using scheduled multiple reaction monitoring." *Journal of Chromatography A*. 1531: 64-73.
- Hernández Rivera, E.H. 2012. *El reúso potable indirecto como alternativa para el abastecimiento de la Zona Metropolitana del Valle de México*. Ingeniero Civil, UNAM.
- Leverenz, Harold L, Tchobanoglous, Geeorge y Asano, Takashi. 2011. "Direct potable reuse: a future imperative". *Journal of Water Reuse and Desalination*. 1: 2-10.

- Namiesnik, Jacek, Wolska, Lidia, Czenrych, Radoslaw, Galezowska, G y Cieszynska, Monika. 2014. "Classifying the transformation products (TPs) of emerging contaminants (ECs) for prioritizing research into their impact on the environment and human health." *Transformation Products of Emerging Contaminants in the Environment*. DOI: 10.1002/9781118339558.ch01.
- Rodríguez Clemencia, Van Buynder, Paul, Lugg, Richard, Blair, Palenque, Devine, Brian, Cook, Angus y Weinstein, Philip. 2009. "Indirect potable reuse: a sustainable water supply alternative". *International Journal of Environmental Research and Public Health*. 6: 1174-1203.
- SACMEX. 2018. *Diagnóstico, Logros y Desafíos*. SACMEX 2018. SISTEMA DE AGUAS DE LA CDMX. Helios Comunicación, S.A. de C.V. 211. En línea: [https://issuu.com/helios\\_comunicacion/docs/libro\\_blanco-sacmex\\_2018](https://issuu.com/helios_comunicacion/docs/libro_blanco-sacmex_2018)
- Salinas Prieto J.A., Colorado Ruíz, G., Maya Magaña, M.E. 2015. "Capítulo 2. Escenarios de cambio climático para México", en: F.I. Arreguín Cortés, López Pérez, M., Rodríguez López, O., Montero Martínez, M.J. (ed.) *Atlas de vulnerabilidad hídrica en México ante el cambio climático*. México. IMTA. 41-71. En línea: [https://backend.aprende.sep.gob.mx/media/uploads/proedit/resources/atlas\\_de\\_vulnerabili\\_25df22b7.pdf](https://backend.aprende.sep.gob.mx/media/uploads/proedit/resources/atlas_de_vulnerabili_25df22b7.pdf)[https://backend.aprende.sep.gob.mx/media/uploads/proedit/resources/atlas\\_de\\_vulnerabili\\_25df22b7.pdf](https://backend.aprende.sep.gob.mx/media/uploads/proedit/resources/atlas_de_vulnerabili_25df22b7.pdf)
- Sosa- Rodríguez, Fabiola. S 2015. "Política del cambio climático en México: avances, obstáculos y retos." *Revista Internacional de Estadística y Geografía*. 6: 4-23.
- Van Niekerk, AM y Schneider, B. 2013. *Implementation Plan for Direct and Indirect Water Re-use for Domestic Purposes–Sector Discussion Document*. Pretoria, South Africa: Water Research Commission. En línea: <http://www.wrc.org.za/Pages/DisplayItem.aspx><http://www.wrc.org.za/Pages/DisplayItem.aspx>
- Warsinger, David, Chakraborty, Sudip, Tow, Emily, Plumlee, Megan, Bellona, Christopher, Loutatidou, Savvina, Karimi, Leila, Mikelonis, Anne, Achilli, Andrea y Ghassemi, Abbas. 2018. "A review of polymeric membranes and processes for potable water reuse." *Progress in Polymer Science*. 81: 209-237.

- Wester, Julia, Timpano, Kiara, Çek, Demet y Broad, Keenneth. 2016. "The psychology of recycled water: Factors predicting disgust and willingness to use." *Water Resources Research*. 52: 3212-3226.
- Wintgens, T, Bixio, D, Thoeye, C, Jeffrey, P, Hochstrat, R y Memin, T. 2006. *Reclamation and reuse of municipal wastewater in Europe-current status and future perspectives analysed by the AQUAREC research project*. En línea: [http://www.iwrm-net.eu/sites/default/files/Aquarec\\_Policy%20Brief\\_final\\_A4.pdf](http://www.iwrm-net.eu/sites/default/files/Aquarec_Policy%20Brief_final_A4.pdf).
- World-Bank, Rodríguez, Diego J, Serrano, Héctor Alexander Delgado, Anna, Nolasco, Daniel y Saltiel, Gustavo. 2019. *From Waste to Resource: shifting paradigms for smarter wastewater interventions in Latin America and the Caribbean*. World Bank Group. Washington, D.C., EUA. En línea: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33436><https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33436>.





# Retos de la movilidad urbana sostenible post COVID-19

*Carlos Alberto González-Guzmán*

## **Introducción**

La crisis internacional generada por la pandemia de coronavirus SARS-CoV-2 ha establecido enormes retos para la prestación de diversos servicios urbanos durante el periodo de gestión de esa, mismos que podrían tener implicaciones negativas en el corto y mediano plazo una vez superado el actual periodo de crisis. Entre otros aspectos, ha exigido incorporar nuevas variables en los procesos de planificación de dichos servicios. No obstante, se debe tener claridad sobre la necesaria diferenciación entre el escenario de gestión durante la crisis y el escenario posterior a la misma, en tanto que, si bien ciertas decisiones tomadas en periodo de crisis pueden resultar razonables, si se llegan a mantener en el periodo post-crisis pueden llegar a ser contraproducentes. El caso de la movilidad urbana y en particular del servicio de transporte público masivo es uno de los sectores sensibles a esta situación.

## **La problemática derivada de la crisis por COVID-19**

La crisis por COVID-19 ha obligado a los gobiernos nacionales y locales a tomar decisiones de carácter especial en lo que respecta a la prestación del servicio de transporte público colectivo y masivo (sistemas de autobuses estándar, sistemas *Bus Rapid Transit BRT*, tranvías, metros, trenes de cercanías, trenes regionales, etcétera). Una de las más notorias es la de restringir el nivel de ocupación máxima de los vehículos de transporte público con el fin de reducir el riesgo de contagio entre los pasajeros.

En el caso de las principales ciudades colombianas se ha establecido como restricción un máximo de ocupación del 30 al 35%, es decir, solo se les permite transportar un tercio de la demanda –los usuarios del servicio– para los cuales han sido planificados

dichos sistemas y con base en la cual se formuló la estructura de financiación de su operación (que actualmente incluye una parte con base en los ingresos por el recaudo de la venta de tiquetes y otra parte con recursos que aportan los gobiernos locales a manera de subsidios), situación que eventualmente podría ser solventada de manera temporal con mayores aportes del sector público.

Sin embargo, si dichas decisiones llegan a tener continuidad en el escenario post COVID-19, podrían tener un serio impacto en la sostenibilidad económica de dichos servicios hasta el punto de llevarlos a ser inviables desde la perspectiva económica, dado que el nivel de subsidio que debe asumir el sector público sería tan alto que superaría con creces la capacidad económica de los gobiernos locales.

Adicionalmente, al establecer y dar continuidad a medidas tan restrictivas para el uso del transporte público colectivo y masivo podría enviarse un mensaje equivocado a los ciudadanos, en el cual se da a entender que el uso del transporte privado (automóviles y motocicletas) es más seguro en lo que respecta a la salud pública y de esta manera volver a fomentar su uso en detrimento de los pilares de movilidad sostenible que, como sociedad, se han venido construyendo durante décadas.

## **Movilidad urbana, externalidades e instrumentos**

### *- Los fundamentos de la movilidad urbana sostenible*

Cabe recordar que, en esencia, el problema de la movilidad en las ciudades se reduce a entender que se trata de un caso en el cual una demanda de viajes se pretende materializar principalmente en unas franjas horarias específicas (periodos punta), en unos lugares de destino comunes (centros de empleo y educación en viajes de la mañana) y con el protagonismo de modos de transporte ineficientes como el automóvil y la motocicleta.

Dicho de otra manera, todos los que salen diariamente a realizar alguna actividad, principalmente a trabajar o a estudiar, quieren hacerlo en la misma franja horaria y hacia los mismos sectores de la ciudad, siendo los usuarios del automóvil y la motocicleta los principales responsables de la congestión en la red vial, de los fallecidos y lesionados en incidentes de tránsito y de la contaminación ambiental que produce la movilidad.

Por ello, la agenda internacional en movilidad sostenible apunta hacia la prioridad que modos de transporte como la caminata, la bicicleta (y otros modos de micro-movilidad)

y el transporte público colectivo y masivo deben tener sobre los modos de transporte privado como el automóvil y la motocicleta.

Si bien las bases de la movilidad sostenible han sido ampliamente difundidas por el mundo y diversas ciudades han presentado algunos avances, la preocupación que emerge es que la actual situación de crisis por COVID-19 puede llegar a ser usada como la gran excusa que algunos grupos de interés llevan años esperando para reivindicar de nuevo la prelación al automóvil y la motocicleta en la movilidad diaria, prelación que hace parte de un caduco paradigma de movilidad del cual se conocen bien sus diversas externalidades negativas, entre las cuales se cuentan la congestión, la contaminación ambiental, la siniestralidad vial, el consumo de combustibles fósiles, entre otros.

### *- Externalidades negativas de la movilidad en Colombia*

En el caso de Colombia, un país de 48.2 millones de habitantes de los cuales el 84.2% habita en áreas urbanas (DANE, 2019), resultan especialmente preocupantes los indicadores relacionados con siniestralidad vial, al igual que los indicadores relacionados con mortalidad y carga atribuible a factores de riesgo ambiental (aire).

Por una parte, según el Observatorio Nacional de Seguridad Vial de la Agencia Nacional de Seguridad Vial – ANSV, en el año 2018 los incidentes de tránsito en Colombia dejaron 6,850 víctimas fatales y 39,517 lesionados (ANSV, 2018); en la reciente década los muertos por siniestros viales suman ya cerca de 60,000 (Ibid).

Por otra parte, el Observatorio Nacional de Salud del Instituto Nacional de Salud – INS establece que, con respecto a la mortalidad y carga atribuible a factores de riesgo ambiental, en el año 2016 se registraron 15,681 muertes atribuibles a factores de riesgo relacionados con la calidad del aire<sup>1</sup> en los cuales participan las emisiones contaminantes de los vehículos motorizados (INS, 2018)

En ambos casos, se trata de contundentes indicadores que nos permiten entender la dimensión de al menos dos de las tantas aristas del problema del tradicional modelo de movilidad urbana basado en el vehículo particular.

---

<sup>1</sup> La categoría “aire” dentro de los factores de riesgo ambiental incluye la contaminación ambiental por material particulado (PM<sub>2,5</sub>), la contaminación del aire en el hogar por combustibles sólidos y la contaminación ambiental por ozono. Las enfermedades asociadas con las muertes son principalmente la enfermedad isquémica del corazón – EIC, la enfermedad pulmonar obstructiva crónica – EPOC, la infección respiratoria aguda baja – IRAB, la enfermedad cardiovascular – ECV y el cáncer de pulmón.

*- Avances legales de Colombia en materia de movilidad urbana sostenible*

Con el propósito de hacer frente a las diversas problemáticas de la movilidad urbana en Colombia, la Ley Nacional 1083 de 2006 sobre planeación urbana sostenible (Congreso de la República de Colombia, 2006) estableció la prelación a la movilidad no motorizada (peatonal y bicicleta) y la movilidad en transporte público sobre la movilidad en transporte privado (automóvil y motocicleta), y la obligatoriedad a los municipios y distritos de formular, adoptar y ejecutar planes de movilidad urbana con enfoque de movilidad sostenible. Esto se constituyó en un paso enorme en la legislación colombiana, ya que rompió con la tradicional hegemonía fáctica del automóvil y la motocicleta.

Posteriormente, entendiendo el papel estructural del transporte público masivo en el modelo de movilidad sostenible, la Ley 1753 de 2015 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (Congreso de la República de la Colombia, 2015), en su artículo 31 estableció que los sistema de transporte masivo no debían ser autosostenibles sino sostenibles en lo que respecta al aspecto económico de su operación, es decir, que se requieren subsidios a la operación para garantizar la calidad de su servicio al usuario. Otro paso enorme en la legislación colombiana, al ser consecuente con el fundamento de que el transporte público no debe ser entendido como un negocio (cuya continuidad está sujeta a su rentabilidad económica), sino como un servicio público esencial e instrumento de garantía de derechos fundamentales el cual requiere una adecuada estructura de financiación.

*- La transformación del transporte público en Colombia*

Así, en lo que respecta a los sistemas de transporte masivo, el reto giró hacia cómo financiar dicho subsidio a la operación, no solo con el presupuesto general (ingresos corrientes) de los municipios y distritos sino con fuentes alternativas de financiamiento que actúen como subsidios cruzados desde el transporte privado hacia el transporte público, entre los cuales se encuentran la tasa por congestión, el cobro del servicio de estacionamiento en vía pública, la contribución por estacionamiento en vía y fuera de vía pública, y las multas por infracciones de tránsito, entre otros.

Un ejemplo de avance en materia de instrumentos alternativos de financiamiento del subsidio a la operación del transporte masivo fue el caso de Cali, ciudad capital del Departamento del Valle del Cauca que con una población de 2.4 millones de habitantes es el tercer centro urbano del país. El Acuerdo Municipal 0452 de 2018 sobre

financiamiento integral del Sistema Integrado de Transporte Masivo SITM-MIO (Concejo Municipal de Santiago de Cali, 2018) convirtió a Cali en la primera ciudad colombiana en adoptar instrumentos alternativos de financiamiento del subsidio a la operación del transporte masivo sobre la base de subsidios cruzados desde el transporte privado hacia el transporte público. No obstante, algunos de los instrumentos implementados (tasa por congestión) aun no alcanzan su madurez para generar el recaudo esperado, mientras otros instrumentos (cobro del servicio de estacionamiento en vía pública, y contribución por estacionamiento en vía y fuera de vía pública) están pendientes de implementación y ahora dependen de la voluntad política del nuevo gobierno local que inició funciones en enero del 2020.

Si bien a nivel nacional estos instrumentos alternativos de financiamiento del subsidio a la operación tomarán un tiempo en ser adoptados, implementados y madurados, lo que sí es importante es reconocer que aportaron mayor conciencia a los entes gestores o empresas responsables de la gerencia de los sistemas de transporte masivo y a sus gobiernos locales en lo que respecta a una necesaria racionalidad económica en la operación de dichos sistemas, dado que los recursos requeridos para dicho subsidio son significativos, comparados con la disponibilidad presupuestal de los gobiernos locales. En concreto, entre más ineficiente sea la operación de dichos sistemas de transporte público el subsidio requerido será mayor, ineficiencia entendida desde la perspectiva de la baja ocupación de los vehículos del transporte público a través de los cuales se ofrece el servicio. Si en el periodo de operación normal el tema del déficit económico de la operación ya era un problema, con las nuevas determinaciones asociadas al COVID-19, dicho problema es aún mayor, sobre todo si se tiene en cuenta que parte de la financiación base de la operación se hace con el recaudo por la venta de tiquetes. En este sentido, cualquier iniciativa de política pública o acción de gobierno que implique una decisión deliberada de restringir a mínimos el porcentaje de ocupación de los vehículos de los sistemas de transporte masivo (sean buses o trenes) tiene un impacto fuerte en el financiamiento del subsidio requerido para su operación. No hay municipio o distrito en Colombia que aguante un financiamiento continuo de un subsidio a la operación con tal nivel de déficit económico de la operación de su sistema de transporte masivo.

Medidas de estas características por supuesto son razonables durante periodos especiales como el del aislamiento domiciliario de carácter preventivo obligatorio por la pandemia del COVID-19 y etapas posteriores de desescalamiento progresivo, pero

debe discutirse con rigor la posibilidad de dar continuidad a tal tipo de medidas una vez superada la gestión de la crisis.

Parece más apropiado que medidas como la de restringir a mínimos el porcentaje de ocupación de los vehículos del transporte público deban entenderse como parte del protocolo de gestión de la crisis (la del COVID-19 no es la primera ni será la última), y no como una nueva manera de ver el transporte público en condiciones de operación en normalidad. Esto, asumiendo que se podrá hablar de “normalidad” solo cuando, como mínimo, se tenga certeza de un tratamiento efectivo, y mucho más cuando esté disponible una vacuna para su prevención.

*- El precario avance de los Planes de Movilidad Urbana Sostenible PMUS en Colombia*

Cabe mencionar que, según el Departamento Nacional de Planeación – DNP, de los 69 municipios y distritos que en Colombia, conforme a lo establecido en la Ley 1083 de 2006, estaban obligados a formular y adoptar Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS), solo el 29% ha cumplido con tal obligatoriedad, y de esos que han cumplido, la mayoría ha presentado falencias en lo que respecta a incorporar en sus PMUS una visión integral de la movilidad (DNP, 2020)

Esta situación de los instrumentos de planificación de la movilidad urbana sostenible da buena cuenta del largo camino que hay por recorrer en Colombia y el resto de la región.

## **La investigación y la política pública en movilidad urbana sostenible**

El escenario actual ratifica las preguntas de investigación sobre las cuales se ha trabajado en décadas recientes, todas ellas orientadas a encontrar la manera más efectiva de fomentar un mayor uso de los modos de transporte más sostenible como los son la caminata, la bicicleta (y otros modos de micro-movilidad) y el transporte público colectivo y masivo. De igual manera se ratifican las preguntas de investigación orientadas a encontrar la manera más efectiva de desincentivar el uso generalizado e irracional de los modos de transporte privado como lo son el automóvil y la motocicleta. En ambos casos, las preguntas de investigación están orientadas a encontrar cómo modificar el reparto modal (distribución por modos de transporte del total de viajes

que se realizan en un día) en favor de los modos de transporte más sostenibles y en detrimento de los modos de transporte particular.

En esta línea de investigación en adelante sería importante profundizar en el tema del transporte público colectivo y masivo, en particular, cómo su inadecuada estructura de financiamiento puede afectar la calidad de la prestación del servicio al usuario y cómo esto lo hace menos atractivo frente a alternativas como el automóvil y la motocicleta. Y, adicionalmente, cómo dicha estructura de financiamiento puede incluir, además de recursos provenientes de los presupuestos regulares de los gobiernos locales y nacionales, mecanismos de subsidios cruzados a través de cargos imputables a los usuarios de los modos de transporte particular (automóvil y motocicleta). Así, cabe preguntarse:

- ¿En qué medida una inadecuada estructura de financiamiento del transporte público afecta su participación en el reparto modal?
- ¿Cómo se pueden diseñar estructuras de financiamiento del transporte público que incluyan instrumentos de subsidio cruzado desde el transporte particular?
- ¿Cuáles serían los elementos de política pública necesarios para garantizar su efectiva implementación?

Ahora bien, la situación actual también pone de relevancia el tema del número de viajes que se realizan diariamente, es decir, el tamaño de la demanda de viajes. No se trata solo de lograr que los viajes que se realizan diariamente tengan un reparto modal más sostenible sino de la discusión misma de si todos esos viajes se deberían realizar cada día. En este sentido las alternativas de teletrabajo y la educación virtual toman una gran relevancia, en tanto que tienen la capacidad de reducir la demanda de viajes diaria. Por ello, cabe preguntarse entonces:

- ¿En qué medida un efectivo fomento del teletrabajo y de la educación virtual podría generar una reducción de la matriz de viajes diarios y con ello una reducción en las externalidades negativas del sector movilidad?
- ¿Cuáles serían los elementos de política pública necesarios para garantizar su efectiva implementación?

Por último, se debe abordar con mayor rigor el enfoque de la corresponsabilidad en la temática de la movilidad urbana sostenible, para lo cual no solo debe abordarse el debate de la necesaria formulación, adopción y ejecución de Planes de Movilidad



Urbana Sostenible por parte de los gobiernos locales, sino que se debe profundizar en la temática de los necesarios Planes Empresariales de Movilidad Sostenible en cabeza del sector privado y con base en los cuales dicho sector toma conciencia de las externalidades negativas que genera su actividad y la responsabilidad de acometer acciones y medidas para mitigar dichos impactos. Así entonces, habrá de encontrar respuesta a las siguientes interrogantes:

- ¿En qué medida un efectivo fomento de los Planes Empresariales de Movilidad Sostenible podría generar una reducción de la matriz de viajes diarios y un reparto modal más eficiente, y con ello una reducción de las externalidades negativas generadas por las empresas?
- ¿Cuáles serían los elementos de política pública necesarios para garantizar su efectiva implementación?

## **Reflexiones finales**

Sin lugar a duda, el escenario post COVID-19 nos obligará a repensar la movilidad de nuestras ciudades, pero no desde la posibilidad de reafirmar un modelo tradicional de movilidad orientado al transporte particular del cual conocemos ampliamente sus externalidades negativas, sino desde la perspectiva de cómo seguir avanzando de manera más efectiva en la consolidación de esa anhelada movilidad sostenible.

El avance en materia de movilidad sostenible en el escenario post COVID-19 dependerá, en parte, del tipo de respuestas que le demos a diversas preguntas sobre cómo lograr una reducción de la matriz de viajes diarios, sobre cómo lograr que dichos viajes se realicen principalmente en los modos de transporte más sostenibles, y sobre cuáles deben ser los elementos de la política pública que efectivamente garanticen la implementación de los instrumentos y medidas requeridos para tal fin.

De igual manera se debe abordar desde el enfoque de la corresponsabilidad, un primer paso de lo cual involucraría la garantía de la formulación, adopción y ejecución de los Planes de Movilidad Urbana Sostenible por parte del sector público (a escala urbana y metropolitana) y de los Planes Empresariales de Movilidad Sostenible por parte de las empresas del sector privado.

Por último, debemos tener claridad de que las posibilidades de una movilidad más sostenible no solo se encuentran en el campo de la movilidad, sino que gran parte de

sus posibilidades radican en la manera misma en la que entendemos, planificamos y fomentamos el desarrollo de nuestras ciudades.

## Referencias

- ANSV. 2018. *Siniestros de tránsito 2018*. Observatorio Nacional de Seguridad Vial ONSV - Agencia Nacional de Seguridad Vial ANSV. En línea: <https://ansv.gov.co/observatorio/index4b78.html?op=Contenidos&sec=59> Consultado el 10 de Mayo de 2020.
- Concejo Municipal de Santiago de Cali. 2018. *Acuerdo Municipal 0452 de 2018 “Por el cual se establecen modifican y destinan unas rentas dirigidas al financiamiento integral del sistema integrado de transporte masivo SITM-MIO, se concede una autorización y se dictan otras disposiciones”*. En línea: [http://www.concejodecali.gov.co/Documentos/Acuerdos/acuerdos\\_2018](http://www.concejodecali.gov.co/Documentos/Acuerdos/acuerdos_2018). Consultado el 10 de Mayo de 2020.
- Congreso de la República de Colombia. 2006. *Ley 1083 de 2006 “Pro medio de la cual se establecen algunas normas sobre planeación urbana sostenible y se dictan otras disposiciones”*. En línea: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1083\\_2006.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1083_2006.html). Consultado el 10 de Mayo de 2020.
- Congreso de la República de la Colombia. 2015. *Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país”*. En línea: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1753\\_2015.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1753_2015.html). Consultado el 10 de Mayo de 2020.
- DANE. 2019. *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*. Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. En línea: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018>. Consultado el 10 de Mayo de 2020.
- DNP. 2020. *Documento CONPES 3991 de Política Pública de Movilidad Urbana y Regional*. Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES, Departamento Nacional

de Planeación DNP, Bogotá, Colombia. En línea: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3991.pdf>. Consultado el 10 de Mayo de 2020.

- INS. 2018. *Carga de enfermedad ambiental en Colombia - Informe técnico 10*. Observatorio Nacional de Salud ONS - Instituto Nacional de Salud INS. Bogotá, Colombia. En línea: <https://www.ins.gov.co/Direcciones/ONS/Informes/10%20Carga%20de%20enfermedad%20ambiental%20en%20Colombia.pdf>. Consultado el 10 de Mayo de 2020

# Urban democracy — a victim of COVID-19?

*Dustin Robertson*

## **Introduction**

Across the globe, mobility is being transformed by the coronavirus disease (COVID-19) global pandemic. Mobility, according to a frequently cited definition by Hannam et al. (2006), "...encompasses both the large-scale movements of people, objects, capital and information across the world, as well as the more local processes of daily transportation, movement through public space and the travel of material things within everyday life." In Latin American cities, we see empty streets, reductions/alterations to public transportation and mandatory quarantine orders (Bliss, 2020; Granados, 2020; Ibold et al., 2020). According to data recently released by Google, Latin American cities have seen massive declines in movement to public places and increases in time spent at home (Google, 2020). Movement between places has also been affected as the pandemic has elicited travel bans and slowed air traffic to a trickle (Collyns, 2020; El Tiempo, 2020; Gelles and Chokshi, 2020; Sampson and Helderman, 2020). Simultaneously, the ways in which goods move are also changing. For example, companies are jockeying for position in a fight to control the surging demand for home delivery (Fieser, 2020) and piloting experimental approaches such as delivery robots (Reuters, 2020).

Thus, the pandemic has significantly altered the way people, objects and information move in and between cities, and will continue to do so in the months and years ahead. However, it is crucial to examine how changes are made and by whom. While public health and economics have thus far dominated discussions and decision-making, the democratic implications of such changes have hardly been questioned. This is not to suggest that drastic measures are not necessary or that restricting mobility is an incorrect approach. However, we must ask who is making such decisions, who is involved in the process, which logic are they based on and which legal measures are used.

With such swift and dramatic changes, urban residents<sup>1</sup> may lose what little leverage they have over decisions about mobility. Is participatory urban democracy (Baiocchi et al., 2011; Purcell, 2013a, 2013b) a core principle of cities in the 21<sup>st</sup> century, or simply a token gesture granted to urban dwellers during normal times and revoked during a crisis? These are not simply academic inquiries. Success in the fight against COVID-19 depends on coordinated action by members across society and participation may also be a key means by which to ensure effective collective action. Using the case of Bogotá, I highlight the importance of these issues and suggest crucial lines of urban research for the months and years ahead.

## Framing

A key framework for understanding urban democracy comes from the literature on “participation” and “participatory democracy” that has emerged in Latin America as well as other parts of the world. Baiocchi and Ganuza (2016) describe participation as “an instrument, a device that is both technical and social, that organizes specific social relations between the state and those it is addressed to.” Van Deth (2014) specifies that participation is 1.) an activity 2.) done by people in their role as individuals 3.) voluntary (e.g. not mandatory voting) 4.) concerned with government, politics, or the state. Discourse of participation has increased tremendously in the last thirty years, and some authors have suggested we are witnessing a “participatory revolution” (Lee et al., 2015; Smith, 1996). The rise in participation is noted at national levels as well as in cities such as Bogotá (Hernández, 2010; Ruiz, 2018). Although the extent to which participation can “deepen democracy” varies significantly depending on the context (Baiocchi and Ganuza, 2014; Goldfrank, 2011), there are signs that across Latin America new actors and institutions are in fact redefining the politics of participation (Rich et al., 2019).

---

<sup>1</sup> Following the work of Henri Lefebvre (1996) and others who have continued the tradition of Right to the City scholarship (Purcell, 2013c, 2002), I consider urban inhabitants to have earned their rights through their everyday experiences of living in a place rather than through their nation-state citizenship. Thus, I more commonly use terms such as urban dwellers (citadins for Lefebvre), inhabitants or residents instead of “citizens.”

- *Participation and mobility*

Latin American cities struggle with mobility-related issues such as traffic congestion (Wang et al., 2019), air pollution (Gouveia et al., 2018), accidents (Quitian-Reyes et al., 2017). While these are all important in their own right, a lesser-studied topic is democratic control over mobility. Power to make or influence decisions about mobility in cities is a highly significant representation of urban democracy. Projects in this domain, whose price tags often exceed billions of dollars, affect residents on a daily basis, yet they are largely under the control of a few (generally elite) groups.

Historically, power and decision-making about mobility are highly concentrated. They are often controlled by powerful individuals such as Robert Moses (Caro, 1975), or complex technocratic and bureaucratic constellations comprising government institutions and private interests. In any case, the vast majority of the population is generally excluded. The precise configuration of actors may have shifted under neoliberalism (Purcell, 2013b), but the general exclusion of the public (especially the most marginalized populations) has persisted.

However, despite enduring inequality, mobilities in Latin America are increasingly contested (Blanco et al., 2018). That is to say, there are many instances wherein decision-making power about the design, planning, construction and modification of mobility systems has been at least partially shifted to urban dwellers. This may not seem like a major achievement, but in comparison to entirely top-down control, contestation can be considered progress.

### **Mobility democracy in times of COVID-19 — New Directions for urban research**

There are at least four significant (albeit limited) ways in which urban inhabitants participate and exert control over mobility. The current pandemic and the ensuing response/recovery have the potential to reconfigure each of them:

- *Participation in mobility as an urban planning issue:*  
Participatory exercises are organized in the planning and development of mobility systems in cities around the world. Examples include community meetings, workshops, surveys and focus groups. They may concern the local scale such as a street or bus stop, or a larger scale such as a citywide mobility master plan. In some cases, these are led by governments,

others are initiated by civil society organizations in collaboration with government, some are truly grassroots actions (Baiocchi and Ganuza, 2016; Purcell, 2008; Sagaris, 2014), and finally, some are mediated by what Sosa López & Montero (2018) describe as “expert citizens.”

Due to travel restrictions, quarantines, bans on large gatherings and generalized anxiety among the population we can imagine several different ways this type of participation might be affected. First, governments may cease all participatory exercises, declaring the risk too great and making decisions unilaterally. On the other hand, there could also be a shift towards e-government/e-participation (van Dijk and Hacker, 2018). In this case, it is imperative to ask not only who is *allowed*, but also who is *able* to participate, especially considering the persistent digital divide across Latin America (Breuer and Welp, 2014).

- *People creatively use mobility infrastructure and space as a site of (contentious) participation:*

Although the ways in which they are used may vary, mobility infrastructure and related public spaces often feature prominently in protests, demonstrations, blockades, strikes and other forms of contentious participation (Blanco et al., 2018; Furness, 2007; Hunt, 2017; Salmenkari, 2009; Staeheli, 2013). The importance of mobility as a site and target of these actions is recognized by both protesters as well as the state. From Haussmann’s Paris (Scott, 1999) to contemporary American cities (Mitchell and Staeheli, 2005) there are numerous ways in which the state attempts to strategically control and channel opposition through policy, design or counter-action.

This tension was illustrated in strikes within Bogotá and across Colombia in late 2019 – early 2020. Demonstrators occupied transit stations and creatively used mobility infrastructure in anti-government protests. They marched along roadways, and even organized a massive moving concert called ‘*Un canto X Colombia*’ that rolled through the streets of the city (Manetto, 2019). However, the COVID-19 pandemic essentially quelled the momentum of the movement. Mandatory quarantine and bans on large crowds meant that people could not gather and move in the same ways as before (Osorio, 2020a). It remains to be seen if in the future the

same protest movement, or others like it will be able to publicly mobilize in large numbers, using the mobility infrastructure of the city.

- *People participate in mobility by electing politicians to represent their interests:* Constructing and modifying mobility systems/infrastructure projects involve massive investments which not only constitute significant shares of state budgets, but also impact urban residents in their daily lives. Thus mobility is often a central issue in electoral politics (Gilbert and Garcés, 2008; Henderson, 2013; Pasotti, 2010). In recent Colombian regional elections, debates about mobility featured prominently (Semana, 2019). An important part of Bogotá mayor Claudia López Hernández' campaign centered around mobility in the city. Specifically, she promised to construct the city's first metro and not to expand the current bus rapid transit (BRT) system along prominent routes such as the *Carrera Séptima*. If COVID-19 affects the López administration's ability to follow through with those promises, will the representational democratic relationship between voters and elected officials be altered? Another important dynamic is the tension between elected officials at different levels. For instance, in Colombia there has been a power struggle between President Iván Duque and mayors including López over the declaration of quarantines and reopening of economic sectors (Osorio, 2020b). Analyzing these battles will reveal important lessons about where power and authority on mobility lie.
- *Urban dwellers participate in mobility in their everyday lives:* Essentially all urban residents participate in mobility every day. Most people move from place to place on a daily basis or at the very least they rely on the movement of other people, goods, and information in order to survive. Whether it is as consumers, users, riders, commuters, pleasure seekers, etc. people constantly participate in mobility. This collectively constructed fabric of movement, its "everydayness" makes mobility a key area in which to understanding democracy in 21<sup>st</sup> century cities (Lefebvre, 2014, 1987; Loftus, 2012).  
As mentioned, the daily patterns of the mobility have been significantly altered by COVID-19. Some people's mobility and lives have changed minimally (e.g. individuals who work from or near their homes and



rarely use transportation). On the other hand, many are greatly affected (e.g. transit workers, taxi drivers, low-income populations who work far from their homes and informal vendors who sell items on buses and near transportation hubs). The individual role of each of these people is relatively small, but collectively they help constitute and indirectly influence Bogotá's mobility. Their ability to do so has been affected by COVID-19 and it is important to consider how this will change in the months and years ahead.

### - Case study and methods

Mobility and democracy are pertinent issues in every city on Earth, but Bogotá is a significant case for a number of reasons. For example, Bogotá is a large city in the Global South with a population that has grown tremendously in the past century from around 630,000 inhabitants in 1950 to over 7 million. The population, as well as the city's geographical territory, will continue to increase in coming years and mobility will be a key factor. Furthermore, having gained fame for mobility innovations including weekly *ciclovías* (open streets), BRT, an extensive network of bike paths, and the largest fleet of electric buses in the Americas, the city is viewed as a global leader in sustainable mobility. Scores of cities across the Global South as well as Global North have imitated and replicated Bogotá's models (Gilbert and Garcés, 2008; Montero, 2018, 2017a, 2017b). Thus, the city is not only representative of cities of its size and geography but is also a trend-setter whose actions create ripples across numerous urban settings.

As the COVID-19 pandemic unfolds there is evidence that Bogotá is influential during times of crisis as well. In response to the pandemic, the city converted dozens of kilometers of roads to emergency bicycle lanes (Null and Smith, 2020). Soon after Bogotá was highlighted in proposals in other cities such as a contingency plan for Mexico City created by the city's unofficial "bicycle mayor" (Alcaldía de la Bicicleta de CDMX, 2020). However, this is by no means a suggestion that Bogotá has all the answers on mobility. In fact, by some measures Bogotá ranks among the most congested cities in the world (INRIX, 2018; TomTom, 2018). There is general dissatisfaction with mobility and ongoing debate about whether to extend the current bus network or completely revamp the system with a new metro. Thus, Bogotá is a highly dynamic case where important contestations over mobility were already lively and may be even more so during the current situation.

To address these questions in a single case, or across multiple cases, scholars can use a combination of participant observation, interviews with key stakeholders (especially mid-level *funcionarios*), and review of secondary materials such as policies, urban planning documents and government websites/online platforms. These methods, used by urban researchers such as (Caldeira and Holston, 2015), allow a triangulation of official state discourse with the day-to-day realities of those who seek to implement participation as well as participants themselves. While review of documents can be done remotely as most major planning documents and policies are available online, the current situation may necessitate adjustments to ethnographic methods. For example, if travel and in-person meetings are not possible, interviews may be conducted via video or phone instead.

## Conclusion

Cities around the world are experiencing significant changes in mobility. While the public health and economic dimensions of these changes have been prioritized in discussions and decision-making, it is imperative to consider the impacts on, and role of urban democracy as well. As governments attempt to contain and recover from the pandemic, urban residents may lose the little leverage they have over decisions about mobility. If participatory urban democracy is to be a genuine component of cities in the 21<sup>st</sup> century, researchers should investigate mobility as a key expression. Understanding the role of participation in mobility will tell us if urban dwellers are moving towards or further from their right to the city.

## References

- Alcaldía de la Bicicleta de CDMX. 2020. Ciclovías temporales: Plan de Contingencia por COVID-19 para la CDMX. Online: [https://bicitekas.org/sites/default/files/public/manuales/propuesta\\_ciclovias\\_temporales\\_cdmxvfinal.pdf](https://bicitekas.org/sites/default/files/public/manuales/propuesta_ciclovias_temporales_cdmxvfinal.pdf). Accessed: April 20, 2020.
- Baiocchi, G., Ganuza, E. 2016. *Popular Democracy: The Paradox of Participation*, 1 edition. ed. Stanford, California, USA: Stanford University Press.

- Baiocchi, G., Ganuza, E. 2014. "Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered." *Politics & Society*. 42, 29–50.
- Baiocchi, G., Heller, P., Silva, M.K. 2011. *Bootstrapping democracy: transforming local governance and civil society in Brazil*. Stanford, California, USA: Stanford University Press.
- Blanco, J., Lucas, K., Schafran, A., Verlinghieri, E., Apaolaza, R. 2018. Contested mobilities in the Latin American context. *Journal of Transport Geography*. 67: 1–9.
- Bliss, L. 2020. "Mapping How Cities Are Reclaiming Street Space." *CityLab*. Online: <https://www.citylab.com/transportation/2020/04/coronavirus-city-street-public-transit-bike-lanes-covid-19/609190/>. Accessed: April 18, 2020
- Breuer, A., Welp, Y. 2014. *Digital technologies for democratic governance in Latin America: opportunities and risks, Routledge explorations in development studies*. London; New York: Routledge.
- Caldeira, T., Holston, J. 2015. "Participatory urban planning in Brazil." *Urban Studies*. 52, 2001–2017.
- Caro, R.A. 1975. *The Power Broker: Robert Moses and the Fall of New York*, later Printing edition. New York, USA: Vintage.
- Collyns, D. 2020. "Peru: riot police block highway as people attempt to flee amid lockdown." *The Guardian*. Online: <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/20/peru-riot-police-highway-teargas-coronavirus-lockdown>. Accessed: April 18, 2020.
- El Tiempo. 2020. "Esto es lo que debe saber sobre la cuarentena nacional por coronavirus". *El Tiempo*. Online: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/como-funcionara-la-cuarentena-nacional-por-coronavirus-en-colombia-475682>. Accessed April 18, 2020.

- Fieser, E. 2020. "Apps Merge as Race to Control Latin American Deliveries Heats Up." *Bloomberg.com*. Online: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-04-08/apps-merge-as-race-to-control-latin-american-deliveries-heats-up> Accessed: April 18, 2020.
- Furness, Z. 2007. "Critical Mass, Urban Space and Vélomobility." *Mobilities*. 2: 299–319.
- Gelles, D., Chokshi, N. 2020. "'Almost Without Precedent': Airlines Hit Hard by Coronavirus." *New York Times*. Online: <https://www.nytimes.com/2020/03/05/business/coronavirus-airline-industry.html> Accessed: April 18, 2020.
- Gilbert, A., Garcés, M.T. 2008. *Bogotá: progreso, gobernabilidad y pobreza*. Universidad del Rosario.
- Goldfrank, B. 2011. *Deepening Local Democracy in Latin America: Participation, Decentralization, and the Left*. USA: Penn State University Press.
- Google, 2020. "COVID-19 Community Mobility Reports." *COVID-19 Community Mobility Report*. Online: <https://www.google.com/covid19/mobility> Accessed: April 18, 2020.
- Gouveia, N., Junger, W.L., Romieu, I., Cifuentes, L.A., de Leon, A.P., Vera, J., Strappa, V., Hurtado-Díaz, M., Miranda-Soberanis, V., Rojas-Bracho, L., Carbajal-Arroyo, L., Tzintzun-Cervantes, G. 2018. "Effects of air pollution on infant and children respiratory mortality in four large Latin-American cities." *Environmental Pollution*. 232: 385–391.
- Granados, F. 2020. "El Covid-19 y la movilidad urbana" *LJA Aguascalientes*. Online: <https://www.lja.mx/2020/04/el-covid-19-y-la-movilidad-urbana-agenda-urbana/> Accessed April 18, 2020.
- Hannam, K., Sheller, M., Urry, J. 2006. "Mobilities, Immobilities and Moorings". *Mobilities* 1: 1–22.

- Henderson, J. 2013. *Street fight: the politics of mobility in San Francisco*. University of Massachusetts Press, Amherst.
- Hernández, A. 2010. "La participación ciudadana en Bogotá, 1990-2010 Discursos, trayectorias, expectativas y limitaciones." *Colombia Internacional*. 71: 85-107.
- Hunt, S.L. 2017. "Conflict and Convergence between Experts and Citizens: Bogotá's TransMilenio." *Latin American Perspectives*. 44: 91-110.
- Ibold, S., Medimorec, N., Wagner, A., Peruzzo, J. 2020. "El brote de COVID-19 y las implicancias para la movilidad sostenible: algunas observaciones." *SUTP*. Online: <https://www.sutp.org/el-brote-de-covid-19-y-las-implicancias-para-la-movilidad-sostenible-algunas-observaciones-2/>. Accessed: April 18, 2020.
- INRIX. 2018. *2018 Global Traffic Scorecard*. Online: <https://inrix.com/scorecard/> Accessed: April 18, 2020.
- Lee, C.W., McQuarrie, M., Walker, E.T. 2015. *Democratizing inequalities: dilemmas of the new public participation*. New York, USA: New York University Press.
- Lefebvre, H., 2014. *Critique of Everyday Life: The Three-Volume Text*, Translation edition. London, UK: Verso.
- Lefebvre, H., 1996. *Writings on cities*. Cambridge, Mass., USA: Blackwell.
- Lefebvre, H., 1987. "The Everyday and Everydayness." *Yale French Studies*. 7-11.
- Loftus, A. 2012. *Everyday environmentalism: creating an urban political ecology*. Minneapolis, USA: University of Minnesota Press.
- Manetto, F. 2019. "Un multitudinario concierto toma las calles de Bogotá para redoblar la presión al Gobierno." *El País*. Online: [https://elpais.com/internacional/2019/12/08/colombia/1575835549\\_793538.html](https://elpais.com/internacional/2019/12/08/colombia/1575835549_793538.html) Accessed: April 18, 2020.

- Mitchell, D., Staeheli, L.A. 2005. "Permitting Protest: Parsing the Fine Geography of Dissent in America." *International Journal Urban and Regional Research*. 29: 796–813.
- Montero, S. 2018. "San Francisco through Bogotá's Eyes: Leveraging Urban Policy Change through the Circulation of Media Objects." *International Journal Urban and Regional Research*. 42: 751–768.
- Montero, S. 2017a. "Worlding Bogotá's Ciclovía." *Latin American Perspectives*. 44: 111–131.
- Montero, S. 2017b. "Persuasive Practitioners and the Art of Simplification: Mobilizing the 'Bogotá Model' through Storytelling." *Novos Estudos*. CEBRAP 36: 59–75.
- Null, S., Smith, H. "2020. COVID-19 Could Affect Cities for Years. Here Are 4 Ways They're Coping Now." *TheCityFix*. Online: <https://thecityfix.com/blog/covid-19-affect-cities-years-4-ways-theyre-coping-now-schuyler-null-hillary-smith/> Accessed: April 20, 2020.
- Osorio, C.H. 2020a. "El coronavirus logró con el Paro lo que no pudo la Conversación Nacional". *Silla Vacía*. Online: <https://lasillavacia.com/coronavirus-logro-paro-lo-no-pudo-conversacion-nacional-75828>. Accessed: March 27, 2020.
- Osorio, C.H. 2020b. "Con los alcaldes controlando, la reapertura de Duque se desacelera" *Silla Vacía*. Online: <https://lasillavacia.com/los-alcaldes-controlando-reapertura-duque-se-desacelera-76400>. Accessed: April 27, 2020.
- Pasotti, E. 2010. *Political branding in cities: the decline of machine politics in Bogotá, Naples, and Chicago, Cambridge studies in comparative politics*. Cambridge, UK; New York, USA: Cambridge University Press.
- Purcell, M. 2013a. *The down-deep delight of democracy*. Antipode book series. Chichester, West Sussex: Wiley-Blackwell.
- Purcell, M. 2013b. "The right to the city: the struggle for democracy in the urban public realm." *Policy & Politics*. 41: 311–327.

- Purcell, M. 2013c. "Possible Worlds: Henri Lefebvre and Right to the City." *Journal of Urban Affairs*. 36: 141–154.
- Purcell, M. 2008. *Recapturing democracy: neoliberalization and the struggle for alternative urban futures*. New York, USA: Routledge.
- Purcell, M. 2002. "Excavating Lefebvre: The right to the city and its urban politics of the inhabitant." *GeoJournal* 58: 99–108.
- Quitian-Reyes, H., Gómez-Restrepo, C., Gómez, M.J., Naranjo, S., Heredia, P., Villegas, J. 2017. "Latin American Clinical Epidemiology Network Series – Paper 5: Years of life lost due to premature death in traffic accidents in Bogota, Colombia." *Journal of Clinical Epidemiology*. 86: 101–105.
- Reuters, 2020. "Colombia's Rappi trials robots to deliver restaurant food to homes". *Reuters* Online: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-rappi-colombia/colombias-rappi-trials-robots-to-deliver-restaurant-food-to-homes-idUSKBN21Z3DF> Accessed: April 18, 2020.
- Rich, J.A.J., Mayka, L., Montero, A.P., 2019. "The Politics of Participation in Latin America: New Actors and Institutions." *Latin American Politics and Society*. 61: 1–20.
- Ruiz, G.A.Q. 2018. "People and urban nature: the environmentalization of social movements in Bogotá." *Political Ecology*. 25: 525–547.
- Sagaris, L. 2014. "Citizen participation for sustainable transport: the case of "Living City" in Santiago, Chile (1997–2012)." *Journal of Transport Geography*. 41: 74–83.
- Salmenkari, T. 2009. "Geography of Protest: Places of Demonstration in Buenos Aires and Seoul." *Urban Geography*. 30: 239–260.
- Sampson, H., Helderman, R.S. 2020. "CDC extends no-sail order for cruise ships in new directive slamming industry." *Washington Post*. Online: <https://www>.

washingtonpost.com/travel/2020/04/10/cdc-extends-no-sail-order-cruise-ships-new-directive-slamming-industry/ Accessed: April 18, 2020.

- Scott, J.C. 1999. *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven, USA: Yale University Press.
- Semana. 2019. "Voten por mí": El álgido debate político que se generó tras la adjudicación del metro de Bogotá." *Semana*. Online: <https://www.semana.com/nacion/articulo/reacciones-en-redes-sociales-por-la-adjudicacion-del-metro-de-bogota/636476> Accessed: April 18, 2020.
- Smith, C. 1996. *Resisting Reagan: the U.S. Central America peace movement*. Chicago, USA: University of Chicago Press.
- Sosa López, O., Montero, S. 2018. "Expert-citizens: Producing and contesting sustainable mobility policy in Mexican cities." *Journal of Transport Geography*. 67: 137–144.
- Staeheli, L.A. 2013. "Topologies of Urban Politics and Protest." *Urban Geography*. 34: 445–447.
- TomTom. 2018. *Traffic congestion ranking: TomTom Traffic Index*. Online: [www.tomtom.com](http://www.tomtom.com). Accessed: April 20, 2020.
- Van Deth, J.W., 2014. "A conceptual map of political participation." *Acta Politica*. 49: 349–367.
- van Dijk, J.A.G.M., Hacker, K.L. 2018. *Internet and Democracy in the Network Society*. New York, USA: Routledge.
- Wang, X., Rodríguez, D.A., Sarmiento, O.L., Guaje, O., 2019. Commute patterns and depression: Evidence from eleven Latin American cities. *Journal of Transport & Health* 14, 1–19.





# Políticas de movilidad y gestión de la pandemia en ciudades latinoamericanas

*Natalia Villamizar Duarte*

*Ana Marcela Ardila Pinto*

## Introducción

Hoy las ciudades de América Latina tal vez están enfrentando el reto de salud y gobernanza más crítico de este siglo, la pandemia de COVID-19. En cinco meses el mundo urbano ha pasado de una dinámica de incesante movimiento a una de movimiento regulado. Para controlar la pandemia, los agentes públicos han pedido a la población estar en casa, evadir espacios públicos o privados de gran aglomeración de personas y, limitar los sistemas de transporte masivo y colectivo. Todas estas respuestas están reconfigurando drásticamente la movilidad urbana y exigiendo la construcción de nuevas herramientas de gobernanza. El objetivo de este trabajo es proponer una investigación orientada a determinar cuál es el papel que las políticas públicas de movilidad, implementadas durante la pandemia, tienen en la reducción de la mortalidad y expansión del contagio en diversas ciudades latinoamericanas. Para esto, planteamos dos tipos de análisis: 1) del contenido de políticas públicas y 2) de la correlación entre estas medidas y los resultados del contagio. Al final se logra evidenciar que, si bien la expansión de la pandemia está asociada a redes globales, las respuestas de gobernanza urbana adoptadas localmente tienen alta variabilidad tanto de estrategias como de resultados en la gestión de la pandemia.

## Planteamiento del problema

Los sistemas de movilidad son considerados como uno de los principales componentes de las ciudades para garantizar su competitividad, productividad, eficiencia y equidad.

De hecho, un sistema más integrado, es decir que permite mayor accesibilidad entre los usos urbanos y los habitantes, una rápida circulación de personas, ideas y mercancías, con menos impactos ambientales, poco gasto de energía y sin exclusión de los ciudadanos, es considerado como deseable (Banister et al., 1997; van Wee, 2016).

La inmovilidad en tiempos de “normalidad” es considerada como una situación a la cual son relegadas cotidianamente las personas más vulnerables, los parias, los enfermos, los migrantes, las personas con discapacidad, los presos, los más viejos (Whelan et al., 2006), los locos, entre otros outsiders (Goffman and Leite, 2005; Imrie, 2000; Oviedo and Titheridge, 2016). Gran parte de las luchas de los ciudadanos modernos en diferentes momentos busca garantizar el derecho al movimiento como expresión del derecho a la ciudad (Cresswell, 2006; Levy, 2001). En tiempos extraordinarios como la emergencia de una pandemia, las características de conectividad e integración, que eran vistas como cualidades, pasan a ser vistas como factores de riesgo que aumentan la propagación del virus. Los derechos asociados al movimiento son limitados y el aislamiento como derecho para evitar el contagio, acaba siendo un privilegio.

Bajo las actuales condiciones de pandemia, las ciudades eficientes son aquellas en las cuales los ciudadanos y agentes públicos logran encontrar un balance entre la inmovilidad y el funcionamiento de algunas actividades esenciales, tanto en espacios públicos como privados. Este balance es sin embargo bastante elástico, y como hemos visto durante las últimas semanas se reconfigura en la medida en que nuevas actividades se insertan nuevamente en la dinámica urbana. La reorganización del sistema de movilidad es quizás una de las respuestas más importantes tanto para contener el contagio como para la progresiva reincorporación de actividades a la “nueva” normalidad. En este contexto, es importante empezar a entender la relación entre la construcción de las políticas públicas implementadas durante la pandemia de COVID-19 para reconfigurar la movilidad, y los resultados alcanzados en términos de la reducción de la morbilidad y mortalidad.

A pesar de que la expansión de la pandemia está asociada a las redes globales, las respuestas de gobernanza urbana son adoptadas localmente y en este sentido existe una amplia gama de respuestas dadas por los gobiernos locales. Las definiciones de aislamiento social o de restricción de la movilidad están lejos de ser homogéneas y dependen tanto de las características históricas, morfológicas, económicas y sociales de cada contexto local, como de las formas de gobernanza urbana que cada una de las ciudades ha construido a lo largo de su historia, para dar cuenta de los retos de la emergencia.

## **Movilidad y pandemias**

Investigar sobre el papel de la movilidad urbana en tiempos de pandemia demanda desafíos importantes para los interesados en la movilidad urbana, especialmente para el caso de los SARS que, a diferencia de otros agentes, son virus altamente contagiosos (Cook and Cohen, 2008). La difusión del virus, al igual que la movilidad de las personas, objetos o ideas, implica reconocer un gran número de dimensiones, escalas de observación, agentes, espacialidades y temporalidades. Estas variables, afectan tanto los sistemas de transporte como las respuestas dadas por los agentes públicos, la ciudadanía y las organizaciones sociales en cada contexto urbano. Para dar cuenta de esta complejidad consideramos necesario entender, desde la literatura, la relación entre movilidad urbana y pandemia. El papel de la movilidad urbana en los tiempos de la pandemia ha sido objeto de estudio desde diferentes perspectivas. Una revisión preliminar de la literatura evidencia la relevancia de temas como: la conectividad y la globalización en tiempos de pandemia; la incidencia de los sistemas de transporte en la difusión de los agentes infecciosos; y las respuestas de los ciudadanos y los agentes políticos en relación con el contagio y el uso del transporte público.

### *- Conectividad y la globalización en tiempos de pandemia*

Los estudios sobre epidemias han evidenciado el papel de la globalización y el avance en las tecnologías de transporte en la difusión de los agentes infecciosos. Estos estudios se enfocan en la relación entre escalas globales y locales. Los intensos flujos de intercambio de personas y mercancías, que otrora eran sinónimos de integración, riqueza y capacidad de comando y control (Sassen, 2001) constituyen, en tiempos de pandemia, factores de riesgo e infección (Ali and Keil, 2007; Keil and Ali, 2007). Las formas de difusión de los virus son más complejas y van allá de las fronteras nacionales, de la contigüidad espacial o del contagio vertical. Los controles fronterizos, la gestión de sistemas de salud y el control de flujos de personas y mercancías son progresivamente transformados en los procesos de globalización, en lo que Fidler (2004) denomina un nuevo arreglo de westfaliano. Este arreglo impone nuevas reglas de comercio internacional, de movilidad de individuos, de derechos de propiedad intelectual de los medicamentos, así como también barreras para contener los agentes infecciosos.

- *Incidencia de los sistemas de transporte en la difusión del virus*

La difusión de los SARS, incluyendo al SARS-CoV-2, implica reconocer sus características particulares en comparación con otros agentes infecciosos. En su análisis de la difusión de la epidemia de SARS en 2003, Ali y Keil (2007) identificaron un aumento en la velocidad de la difusión debido a los viajes de avión. Ese mismo fenómeno fue evidenciado por McLafferty (2010) para el caso del brote de la gripe porcina en 2009, al argumentar que los aeropuertos globales sirven como conductores eficientes del virus. Para el caso del COVID-19, Li y Dai (2020) mostraron que tanto el volumen de tráfico como el tamaño poblacional incidieron significativamente en la expansión del virus. Las áreas con mayores grados de urbanización experimentaron altos grados de exposición a este agente. Por su parte, Du et al., (2020) calcularon la probabilidad de expansión del virus desde Wuhan hacia 369 ciudades en China y encontraron que antes de la cuarentena, el riesgo superaba el 50% en 130 ciudades y más del 99% en las cuatro principales áreas metropolitanas. Estos altos porcentajes, debidos a la gran cantidad de viajes, son indicador claro de la hipermovilidad del mundo contemporáneo. Ali y Keil (2007) al estudiar los procesos de difusión del SARS desde el concepto de *contagious cities*, muestran cómo los flujos de mercancías, pero sobre todo de personas influyen en la expansión del contagio. Frente a este tema de los intercambios, Musselwhite et al. (2020) al discutir los problemas que enfrenta el transporte público por su carácter masivo en las ciudades –debido a la imposibilidad de garantizar el distanciamiento social– plantean nuevas alternativas a partir del uso de bicicletas y de caminar como principales formas de transporte.

- *Respuestas de agentes urbanos en relación con el contagio y el uso del transporte público*

Otros estudios examinan las prácticas de los ciudadanos en el uso del transporte y la difusión del virus. En su estudio sobre SARS en 2003 Wang (2014) analiza la relación entre percepción pública de la pandemia, en términos del aumento del miedo al contagio y sus impactos en las rutinas diarias de los habitantes de Taiwán. Este autor muestra que, a cada reporte de un nuevo caso, el metro perdía 1200 viajes. Aunque en este período no hubo un *lockdown*, las decisiones de los ciudadanos son vistas como indicadores de miedo y confianza de retorno a la normalidad. Cook y Cohen (2008) relatan los impactos de los efectos del SARS, 2003, en la vida económica de países afectados, en especial en Asia, por medidas como cierre de establecimientos, reducción de viajes de turismo,

prohibiciones de desplazamiento entre países, control e identificación de viajeros internacionales y monitoreo de individuos que quebraban la cuarentena. Tang et al. (2010) investigan el papel de las prácticas de prevención comunitaria, en la reducción del contagio de la epidemia de influenza A/H1N1 en 2009 en China. A partir de la revisión de parámetros epidemiológicos y de un modelo de población espacialmente estratificado, los autores identificaron nuevos picos de transmisión en los niveles de contagio como resultado de los viajes realizados durante el Festival de Primavera.

*- Movilidad y pandemia en ciudades latinoamericanas*

Para el caso de las ciudades latinoamericanas, la mayor parte de los estudios destaca las consecuencias de la expansión del COVID 19 en contextos altamente segregados y desiguales, con conflictos importantes entre diferentes agentes y el debilitamiento de los sistemas de salud pública. Los temas de movilidad han sido menos abordados. En el caso chileno, Pérez (2020) muestra impactos diferenciados según niveles socioeconómicos y conflictos entre el gobierno nacional y los municipios en la gestión de la cuarentena. En el caso Peruano, Llerena y Sánchez (2020) analizan las inversiones públicas y las medidas para contener el desplazamiento de personas. Los dos estudios revelan como los ciudadanos han protestado contra las medidas y se han organizado para promover redes de cuidado. En Brasil, Croda et al. (2020) revelan el ritmo de las respuestas de los gobiernos federal, Estatal y local a partir de los primeros casos. Sobre el tema de la movilidad, Zuñiga (2020) observa las modificaciones en el sistema de transporte, resultado de la medida de aislamiento social, preventivo y obligatorio.

*- Gestión y gobierno de las pandemias*

El comportamiento del virus y sus dinámicas de difusión son afectadas de forma significativa por las respuestas dadas por los agentes públicos y privados en diferentes contextos locales. La literatura consultada argumenta que, a pesar de que la difusión es global y los nuevos arreglos institucionales globales que hacen posible definir criterios supranacionales, son los agentes locales los que ganan espacio en desarrollar herramientas para contener la pandemia (McLafferty, 2010). En este sentido, el papel de la gobernanza urbana es uno de los temas de estudio más importantes para entender el papel de la movilidad urbana en la gestión de la pandemia. Keil y Ali (2007) estudian como la gobernanza urbana permite a las ciudades prepararse para dar respuesta a la *“expansión de la enfermedad, la vida y la muerte y la construcción de nuevas fronteras*

*internas*" (2007, p. 847)<sup>1</sup>. Gandy (2006) estudia las respuestas de los agentes urbanos a estos desafíos desde el siglo XIX y propone que respuestas contemporáneas a pandemias están basadas en el paradigma de la *"bacterial city"*, que implican nuevas formas de administración municipal, caracterizadas por la fragmentación de la gestión y la privatización de los servicios. Cook y Cohen (2008) por su parte, muestra los costos de las respuestas de las autoridades en términos de las libertades civiles de los ciudadanos, la violación de derechos, incluyendo además del confinamiento, otras medidas como la prohibición del uso del transporte público. De forma más específica, Hawkins (2020) documenta diferentes medidas para lidiar con el transporte público.

### *- Síntesis preliminar de la revisión de literatura*

En conjunto, esta breve revisión bibliográfica permite evidenciar, primero, que los sistemas de movilidad son extremadamente sensibles en tiempos de pandemia tanto por su potencial generación de riesgos a la salud, como por su papel en la respuesta de los gobiernos locales para garantizar los servicios esenciales de la ciudad. Segundo, aún cuando los sistemas de movilidad están articulados en redes globales extremadamente complejas, sus características y gestión dependen considerablemente de determinaciones locales. Tercero, que la variabilidad en la capacidad de respuesta de los agentes locales está asociada a su historia y las dinámicas políticas que se desarrollan en las esferas públicas en diferentes escalas. Finalmente, que es necesario conocer de forma más específica las políticas urbanas sectoriales en la identificación de formas de gestión local más efectivas para los períodos de normalidad, como para las "nuevas normalidades" a las cuales las ciudades latinoamericanas, y del mundo, están tratando de adaptarse.

## **Nuevas direcciones de investigación sobre papel de las políticas de la movilidad en la gestión de la pandemia**

Para comprender el papel que tienen las políticas y acciones públicas en movilidad en la gestión de la pandemia de COVID-19, es importante establecer criterios teóricos y metodológicos en torno a la construcción social, tanto de las políticas como de la idea de la pandemia, lo cual tiene características particulares para cada localidad y país

---

<sup>1</sup> Traducción libre. Texto original en inglés "widespread disease, life and death, and the construction of new internal boundaries"

de América Latina. Lo dicho precisa entender cómo, tanto las políticas mismas como la idea de pandemia, se adaptan constantemente de acuerdo con la producción de sentido y significados, al diseño de medias y asignación responsabilidades públicas, y a las reacciones sociales.

Como punto de partida, es importante comprender que las pandemias no pueden ser tratadas como eventos extraordinarios o aislados. Por lo contrario, diversos estudios evidencian su carácter recurrente y con efectos cada vez más amplios (Aaltola, 2012; Ali and Keil, 2007; Cook and Cohen, 2008; Fidler, 2004; Gandy, 2006). En el mismo sentido, es necesario reconocer su carácter de proceso, con temporalidades y ritmos diferenciados, que responden a las características de los diversos centros urbanos, a sus niveles de conectividad en el marco de la red global y las capacidades de respuesta dadas por los agentes locales (Cook and Cohen, 2008; Gandy, 2006; McLafferty, 2010). Desde esta perspectiva, las movilidades urbanas deben ser repensadas para contribuir en la prevención y gestión de las situaciones de riesgo y no solamente reconfiguradas sobre la marcha en momentos de crisis.

Las políticas de movilidad generalmente son pensadas como medidas orientadas a promover la accesibilidad a los bienes y servicios urbanos, así como para disminuir la desigualdad social. Mientras que la gestión de los riesgos de este sistema está asociada a aspectos tales como consumo de energía, contaminación, accidentalidad y el estrés que genera en los ciudadanos. Sin embargo, durante los períodos de pandemia, o crisis en general, la movilidad urbana puede ser repensada como respuesta, es decir como un mecanismo que habilita alternativas para disminuir la transmisión de agentes virales y garantizar el funcionamiento de los servicios esenciales (Keil and Ali, 2007). Adicionalmente, los resultados de la gestión y manejo de la movilidad urbana en tiempos de crisis son una oportunidad para informar decisiones de política pública en el largo plazo.

No obstante, las políticas de movilidad no son herramientas puramente técnicas. Por lo contrario, son construcciones sociales de orden subjetivo, producto de negociaciones entre diferentes agentes y relaciones de poder en la esfera pública (Pflieger et al., 2009; Gusfield, 1981; Ardila Pinto and Villamizar-Duarte, 2018). En este sentido, las políticas permiten articular redes de agentes, dispositivos de movilidad, ideas, prácticas, infraestructuras, e ideologías (Urry, 1999; Cresswell and Merriman, 2011; Gallez et al., 2013) en negociaciones de conocimiento, poder y autoridad.

A partir de estas consideraciones, se considera pertinente examinar el contenido de las medidas y políticas implementadas, los agentes responsables y los agentes



objeto de esas políticas, los procesos de implementación y los resultados alcanzados para contestar la siguiente pregunta: ¿Cual es el papel de las políticas de movilidad implementadas durante la pandemia de COVID-19 en la reducción de la mortalidad y expansión del contagio en diversas ciudades latinoamericanas?

Algunas preguntas específicas que orientan el análisis relacionado con el enfoque de construcción social de dichas políticas para los diversos aspectos mencionados se indican en la tabla 1.

Tabla 1. Preguntas orientadoras en cuatro aspectos de la implementación de políticas y medidas de contención del COVID-19

| Contenidos  | Agentes   | Procesos  | Resultados  |
|---|---|---|---|
| ¿Qué medidas se han implementado para regular los sistemas de movilidad en ciudades latinoamericanas?                         | ¿Cuáles son los agentes públicos responsables de la formulación y adopción de las medidas?                | ¿Cuáles fueron las campañas y procesos de comunicación, educación y/o participación social? | ¿Cuáles son los resultados en términos del cumplimiento de las cuarentenas, medido en el número de personas que se movilizaron? |
| ¿Cuáles fueron las motivaciones y justificaciones empleadas por los agentes públicos para la implementación de tales medidas? | ¿Qué agentes (públicos, privados, comunitarios) son los responsables de la implementación de las medidas? | ¿Cómo se modifican las medidas en el tiempo y bajo qué argumentos o justificaciones?        | ¿Cuáles son los resultados en términos del cumplimiento de las diversas medidas sobre la movilidad y el transporte urbano?      |
| ¿Cuáles fueron los objetivos específicos de las medidas y cuáles las sanciones consideradas en caso de incumplimiento?        | ¿Qué grupos de población son sujetos de regulación?   | ¿Cómo se propone evaluar las medidas implementadas y en qué tiempos?                        | ¿Cómo avanzan las cifras de contagio en relación con la aplicación de las medidas tomadas?                                      |
| ¿Qué indicadores se proponen para la medición del cumplimiento de esas medidas?   | ¿Qué grupos de población son eximidos de regulación y bajo qué circunstancias?                            |   | ¿Cómo se comporta la mortalidad en la ciudad durante la vigencia de las medidas?  |
| ¿Qué espacios (infraestructuras, dispositivos, lugares) fueron objeto de regulación?  | ¿Cuáles han sido las respuestas de diversos agentes a las medidas tomadas?                                |   |   |

Fuente: elaboración propia.

Para un análisis como el antes descrito, se plantean como aspectos relevantes, la revisión de medios de comunicación en diferentes contextos locales para identificar las medidas y políticas sobre la movilidad urbana anunciadas por los agentes públicos durante la pandemia en diversas ciudades latinoamericanas. Una vez identificadas las medidas y políticas se analiza el contenido de las comunicaciones oficiales y en algunos casos de los instrumentos públicos que se adopten para implementar las medidas. Este análisis documental y de contenido se contrasta con un análisis descriptivo de fuentes estadísticas (nivel de eficacia: número de personas que cumplen la cuarentena y redujeron el número de viajes, infectados y muertos). Los aspectos metodológicos para el desarrollo de una investigación de tal naturaleza se incluyen en la tabla 2.

Tabla 2. Aspectos metodológicos de la investigación

| <b>Dimensiones</b>   | <b>Fuentes</b>  | <b>Técnicas</b>                              |
|--|---|--|
| Tipo de medida (restricción, prohibición, promoción, educación)  | Instrumentos de política pública (decretos, ordenanzas, acuerdos, etc.) | Análisis documental                          |
| Temporalidad (fecha de promulgación, vigencia, modificaciones)   | Páginas web de municipalidades  | Análisis descriptivo de fuentes estadísticas |
| Grupo objetivo (de riesgo epidemiológico, esenciales, vulnerabilidad social, vulnerabilidad económica) | Noticias de periódicos locales  | Análisis de redes                            |
| Agentes involucrados (público que promueve la medida, objeto/sujeto de aplicación de la medida)        | Redes sociales de instituciones públicas                                | Análisis temporal                            |
| Alcance territorial (metropolitano, urbano, regional, zonal)   | Encuestas disponibles   |  |
| Reacciones (manifestaciones públicas, reacciones de grupos de interés)                                 | Otras investigaciones   |  |

Fuente: elaboración propia.

## Conclusiones

Los retos para la salud y la gobernanza que ha impuesto la pandemia de COVID-19 en las ciudades no son de corto plazo. Las consecuencias de la pandemia y de las medidas para su contención seguramente formaran parte de la construcción social de las políticas públicas durante un periodo más largo que el que pueda durar la pandemia. Lo importante en este momento es, en primer lugar, tener la capacidad para entender los procesos de reconfiguración de nuestras ciudades y nuestros sistemas urbanos, incluyendo el de movilidad transporte, para desde ahí, en segundo lugar, reconocer si algunos de los resultados de tales medidas pueden tener repercusión en la vida urbana más allá de la pandemia. Lo que interesa, por tanto, es avanzar en el conocimiento de estos dos aspectos, lo cual es relevante porque en tiempos de “normalidad”, como de pandemia, la movilidad urbana y el transporte son esenciales para promover tanto el desarrollo económico en términos de competitividad, productividad y eficiencia, como el desarrollo social de modo que se garantice la equidad, integración y accesibilidad. Por ello, es muy importante documentar y analizar la variedad de respuestas a la pandemia de COVID-19 que los gobiernos locales están formulando e implementando para entender posibles implicaciones de largo plazo en el planeamiento de la movilidad urbana y el transporte. También es de vital importancia para poder identificar experiencias exitosas y errores en la prevención y gestión de situaciones de riesgo a las cuales estamos sujetos en el mundo contemporáneo. Es además una oportunidad para examinar la accesibilidad desde la comprensión de la relación entre movilidad e inmovilidad, lo cual permite entender la influencia de la implementación de estas políticas en los hábitos diarios y las prácticas de movilidad de las personas. Por último, ayuda también a evidenciar posibles caminos de mitigación de los impactos en los sistemas de movilidad que son afectados por la pandemia.

## Referencias

- Aaltola, M., 2012. *Understanding the politics of pandemic scares: an introduction to global politosomatics*. Routledge studies in governance and public policy. Londres, Reino Unido / Nueva York, EUA: Routledge.
- Ali, S.H., Keil, R., 2007. “Contagious Cities”. *Geography Compass*. 1: 1207–1226.

- Ardila Pinto, A.M., Villamizar-Duarte, N., 2018. "Ciudad(anía) en movimiento: construcción social de instrumentos de políticas de movilidad en Bogotá y Belo Horizonte 1995-2015." *Universitas Humanística* 85. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.uh85.cmcs>
- Banister, D., Watson, S., Wood, C., 1997. "Sustainable cities: transport, energy, and urban form." *Environment and Planning B: Planning and Design*. 24: 125–143.
- Cook, A.H., Cohen, D.B., 2008. "Pandemic Disease: A Past and Future Challenge to Governance in the United States." *Review of Policy Research*. 25: 449–471.
- Cresswell, T., 2006. "The Right to Mobility: The Production of Mobility in the Courtroom." *Antipode*. 38: 735–754.
- Cresswell, T., Merriman, P. (Eds.). 2011. *Geographies of mobilities: practices, spaces, subjects*. Burlington, VT, EUA: Ashgate.
- Croda, J., Oliveira, W.K. de, Frutuoso, R.L., Mandetta, L.H., Baia-da-Silva, D.C., Brito-Sousa, J.D., Monteiro, W.M., Lacerda, M.V.G., 2020. "COVID-19 in Brazil: advantages of a socialized unified health system and preparation to contain cases." *Revista de la Sociedad Brasileña de Medicina Tropical*. 53: e20200167. <https://doi.org/10.1590/0037-8682-0167-2020>
- Du, Z., Wang, L., Cauchemez, S., Xu, X., Wang, X., Cowling, B.J., Meyers, L.A., 2020. "Risk for Transportation of Coronavirus Disease from Wuhan to Other Cities in China." *Emerging Infectious Diseases*. 26: 1049–1052.
- Fidler, D.P., 2004. *SARS: governance and the globalization of disease*. Nueva York, EUA: Palgrave Macmillan.
- Gallez, C., Kaufmann, V., Maksim, H., Thebért, M., Guerrinha, C., 2013. "Coordinating Transport and Urban Planning: From Ideologies to Local Realities." *European Planning Studies*. 21: 1235–1255.

- Gandy, M., 2006. "The bacteriological city and its discontents." *Historical Geography*. 34: 14–25.
- Goffman, E., Leite, D.M., 2005. *Manicômios, prisões e conventos*. São Paulo, Brasil: Perspectiva,
- Gusfield, J.R., 1981. *The culture of public problems: drinking-driving and the symbolic order*. Chicago, EUA: University of Chicago Press.
- Hawkins, A.J., 2020. "How cities are fighting coronavirus on public transportation". *The Verge*. En línea: <https://www.theverge.com/2020/3/9/21168516/coronavirus-covid19-city-public-transportation-subway-bus-cleaning>. Consultado el 28 de abril de 2020.
- Imrie, R., 2000. "Disabling Environments and the Geography of Access Policies and Practices." *Disability & Society*. 15: 5–24.
- Keil, R., Ali, H., 2007. "Governing the Sick City: Urban Governance in the Age of Emerging Infectious Disease." *Antipode*. 39: 846–873.
- Levy, J., 2001. "Os novos espaços da mobilidade." *Geographia*. 3(6). En línea: <https://periodicos.uff.br/geographia/article/view/13407>
- Li, Y., Dai, Z., 2020. "Analysis of Geographically Anomalous 2019 Novel Coronavirus Transmission in China." *JGIS*. 12: 96–111.
- Llerena, R., Sánchez Narvaez, C., 2020. "Emergencia, gestión, vulnerabilidad y repuestas frente al impacto de la pandemia COVID-19 en el Perú." *Preprints*. <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.94>
- McLafferty, S., 2010. "Placing Pandemics: Geographical Dimensions of Vulnerability and Spread." *Eurasian Geography and Economics* 51: 143–161.

- Musselwhite, C., Avineri, E., Susilo, Y., 2020. "Editorial JTH 16 –The Coronavirus Disease COVID-19 and implications for transport and health." *Journal of Transport & Health*. 16: 100853.
- Oviedo, D., Titheridge, H., 2016. "Mobilities of the periphery: Informality, access and social exclusion in the urban fringe in Colombia." *Journal of Transport Geography*. 55: 152–164.
- Pérez, I., 2020. COVID-19 in Chile: Reflections on governance and community in Santiago. *Oxford Urbanists*. En línea: <https://www.oxfordurbanists.com/oxford-urbanists-monthly/2020/4/9/covid-19-in-chile-covid-19-reflections-on-governance-and-community-in-santiago>. Consultado el 10 de mayo de 2020.
- Pflieger, G., Kaufmann, V., Pattaroni, L., Jemelin, C., 2009. "How Does Urban Public Transport Change Cities? Correlations between Past and Present Transport and Urban Planning Policies." *Urban Studies*. 46: 1421–1437.
- Sassen, S., 2001. *The global city: New York, London, Tokyo*. 2nd ed. Princeton, N.J., EUA: Princeton University Press.
- Tang, S., Xiao, Y., Yang, Y., Zhou, Y., Wu, J., Ma, Z., 2010. "Community-Based Measures for Mitigating the 2009 H1N1 Pandemic in China." *PLoS ONE*. 5: e10911.
- Urry, J., 1999. *Sociology Beyond Societies: Mobilities Twenty first Century*. Nueva York, EUA: Routledge Taylor & Francis Group.
- van Wee, B., 2016. "Accessible accessibility research challenges." *Journal of Transport Geography*. 51: 9–16.
- Wang, K.-Y., 2014. "How Change of Public Transportation Usage Reveals Fear of the SARS Virus in a City." *PLoS ONE*. 9: e89405.
- Whelan, M., Monash University, Accident Research Centre, 2006. *The elderly and mobility: a review of the literature*. Monash University Accident Research Centre, Clayton, Vic.

- Zuñiga Mendoza, C., 2020. A dos metros de distancia. Análisis de la medida de aislamiento social, preventivo, obligatorio y los efectos sobre el sistema de transporte de personas que habitan en barrios populares de la RMBA, durante el fenómeno de la COVID-19. Manuscrito. En línea: [https://www.academia.edu/42802691/A\\_DOS\\_METROS\\_DE\\_DISTANCIA.\\_An%C3%A1lisis\\_de\\_la\\_medida\\_de\\_aislamiento\\_social\\_preventivo\\_y\\_obligatorio\\_y\\_los\\_efectos\\_sobre\\_el\\_sistema\\_de\\_transporte\\_de\\_personas\\_que\\_habitan\\_en\\_barrios\\_populares\\_de\\_la\\_RMBA\\_durante\\_el\\_fen%C3%B3meno\\_de\\_la\\_COVID-19\\_marzo\\_2020\\_](https://www.academia.edu/42802691/A_DOS_METROS_DE_DISTANCIA._An%C3%A1lisis_de_la_medida_de_aislamiento_social_preventivo_y_obligatorio_y_los_efectos_sobre_el_sistema_de_transporte_de_personas_que_habitan_en_barrios_populares_de_la_RMBA_durante_el_fen%C3%B3meno_de_la_COVID-19_marzo_2020_)

# El papel de la bicicleta en tiempos de COVID-19: pedalear para transformar.

*Laura Angélica San Vicente López*

## Introducción

Es jueves por la tarde y mientras los representantes del gobierno mexicano hablan sobre la movilidad en México, observo por mi ventana a una señora de aproximadamente 60 años que se transporta en un triciclo para adultos, con varios bultos negros en la canasta trasera, va y viene; pero no es la única, hombres y mujeres han pasado sobre dos ruedas frente a mí, con cubre bocas, pero sin casco (ver imagen 1).



Imagen 1. Ciclista en las calles de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco. Fuente: archivo personal



Desde que comenzó el confinamiento en Jalisco, en varios estados de la República Mexicana y a nivel mundial, se sugiere que, para combatir al nuevo SARS-CoV-2 que causa la enfermedad infecciosa denominada COVID-19, es necesario reducir nuestra movilidad. Pero ¿qué significa dejar de movernos?

Si entendemos a la movilidad como “...la suma de los desplazamientos que realiza la población de forma recurrente para acceder a bienes y servicios en un territorio determinado” (Miralles-Guasch y Cebollada, 2009, p. 194), dejar de movernos implica entonces, limitar el número de nuestros viajes cotidianos. No obstante, inmersos en un país tan desigual, no todos pueden dejar de desplazarse y #QuedarseEnCasa.

## Planteamiento del problema

Partiendo de la desigualdad social que enfrenta México, los análisis y las acciones que se apliquen para lograr una reducción de la movilidad y, por ende, lograr un menor riesgo de contagio, necesitan basarse en un conocimiento profundo y detallado de las formas territoriales y las dinámicas que realizan las personas para desplazarse en las ciudades, incluyendo los medios de transporte que utilizan. En este sentido, hay que entender que “los desplazamientos no tienen sólo una dimensión individual sino también colectiva (Ciuffini, 1993), con lo que no todos los grupos de ciudadanos tienen la misma posibilidad de desplazamiento y el mismo nivel de accesibilidad a los lugares de trabajo, a los bienes y a los servicios” (Wiel, 1999 en: Miralles-Guasch y Cebollada, 2009: 197). Así, por ejemplo, los ciudadanos que viven en la periferia de las ciudades llegan a tomar más de un transporte público o suelen gastar más tiempo y dinero en trasladarse a ciertas actividades económicas o laborales, que aquellos que viven en las zonas más próximas al centro. O bien, si optan por el uso de la bicicleta, suelen enfrentarse a mínimas condiciones de seguridad vial o nula infraestructura ciclista que les permitan hacer sus traslados de manera segura.

Dicho lo anterior, el objetivo de este texto es reflexionar —a través de un seguimiento de notas y de una encuesta exploratoria *online*<sup>1</sup>— sobre la participación de la bicicleta en tiempos de la contingencia sanitaria por COVID-19 en México, ello con la finalidad de analizar cómo la movilidad ciclista se presenta como una opción de transporte que

---

<sup>1</sup> Enlaces para consultar el seguimiento de notas y la encuesta aplicada: <https://drive.google.com/open?id=1yL-8cPqs7wJioVXixbM3yr3QfedKXo67k> <https://forms.gle/AVPUNo44nmyc18ZJA>

sea de utilidad para los desplazamientos de distintos grupos de ciudadanos, ante la necesidad de un distanciamiento social.

## **Problematización**

### *- La bicicleta ante la contingencia: de Europa a América*

Durante la segunda quincena de marzo y la primera quincena de abril de 2020, en diversos sitios web fue posible rastrear una notable diferencia entre las acciones gubernamentales en torno al uso de la bicicleta. Por ejemplo, durante el aislamiento en Bélgica y en Alemania se fomenta el ciclismo como deporte al aire libre, al igual que correr o caminar, siempre y cuando se mantenga la distancia requerida (Sánchez, 2020; Der Spiegel, 2020). En el caso de España, diversos grupos ciclistas en Madrid y Barcelona han exigido que se permita la bicicleta como transporte alternativo, ante los decretos gubernamentales que impiden el ciclismo deportivo o de ocio (ER, 2020). Sin embargo, a pesar de la lucha de estos grupos, se ha documentado cómo las autoridades persiguieron o acosaron a ciclistas que salían a trabajar, y no aplicaron la misma vigilancia con los automovilistas (EFE y Durán, 2020; Antena 3 Noticias, 2020).

Dado que en Europa se ha empezado a contemplar el regreso escalonado a las actividades, diversos países han comenzado a publicar las acciones específicas que se tomarán en cuenta en materia de movilidad. Francia trabaja en la construcción de un plan viable para que "...la bicicleta sea el medio de transporte que facilite el distanciamiento social" (Iberobike, 2020); ello previendo el 11 de mayo como la fecha para que termine el confinamiento en este país. En el caso español, la Coordinadora de Organizaciones ciclistas del Estado, "...lanzó [...] sus propuestas sobre el uso de la bicicleta ante la crisis del COVID-19" (Ciclosfera, 2020).

En Nueva York, una de las ciudades más golpeadas por la pandemia, los bici-mensajeros se han convertido en trabajadores esenciales ante el aumento del servicio para llevar alimentos de los restaurantes—aunque habrá que decir que estos actores urbanos han tomado un papel fundamental en el resto de las ciudades del mundo (Castañares, 2020). Asimismo, las tiendas de bicicletas en aquella ciudad se han declarado negocios esenciales y el alcalde se ha pronunciado a favor del ciclismo para fomentar el distanciamiento social (El Clarín, 2020) y ha cerrado algunas calles en días específicos para que peatones y ciclistas tengan más espacio en las calles (Díaz, 2020) (Ver imagen 2). Por otro lado, la marca Specialized se ha sumado a la donación de bicicletas para que

el personal de salud pueda desplazarse por la ciudad sin riesgo de contagios (Ciclosfera 2020).



Imagen 2. Algunas calles de Manhattan cerradas para favorecer el distanciamiento social ante el COVID-19. Fuente: Lucía Hernández.

En el caso latinoamericano, la promoción de la bicicleta se ha limitado a sugerir que las personas la usen en caso de tener que salir a cubrir actividades esenciales o en trayectos cortos, como ha sucedido por ejemplo en Buenos Aires (Martin, 2020). Por otro lado, Bogotá ha sido uno de los principales lugares en donde se ha fomentado el uso de la bicicleta como medio de transporte desde el inicio de la contingencia sanitaria, decretada en el mes de marzo de 2020. En esta ciudad, las medidas para evitar la propagación del nuevo virus contemplaron la sustitución del transporte público por la bicicleta y disminuir el número de pasajeros (El Tiempo, 2020). Para lograr esto, se agregaron 117 kilómetros de rutas temporales para ciclistas (AP, 2020) y se proporcionó gratuitamente el servicio de bicicletas públicas al personal de salud (Noticias Caracol, 2020).

Lo que se puede rescatar de este seguimiento de notas es:

- El papel que han tenido diversas asociaciones civiles para “empujar” acciones que coloquen a la bicicleta como uno de los medios de transporte viable durante y después de las medidas de distanciamiento social;

- La reivindicación de la bicicleta como un medio de transporte y no solamente como un deporte;
- El papel de los sistemas de bicicletas públicas que permiten traslados sin riesgos de contagio al personal esencial (de salud, de limpieza, de servicios públicos y de alimentación, etc.);
- La presencia fundamental de los bici-mensajeros en esta contingencia y la necesidad de proporcionarles seguridad social/laboral;
- La importancia de que los gobiernos realicen análisis profundos en materia.
- De movilidad en bicicleta, en donde se contemplen los beneficios y las consecuencias de implementarla, sobre todo, en aquellas zonas periféricas en donde se ha sufrido constantemente la falta de seguridad vial y de una correcta infraestructura ciclista.

*- La movilidad ciclista en México: entre propuestas y acciones con poco eco*

El pasado 18 de marzo la Alcaldía de la Bicicleta de Ciudad de México, junto con Bicitekas A.C. (una de las principales asociaciones ciclistas en la Ciudad de México –CDMX) y otros asesores, lanzaron un plan de contingencia que contempla la instalación de una red de ciclovías temporales que permita a las personas desplazarse en bicicleta de manera segura a sus centros de trabajo o de compra.<sup>2</sup> Con esta iniciativa se pretende generar alternativas para el desahogo de los viajes en el transporte público y disminuir el riesgo de contagio. A pesar de que el documento fue difundido por algunos medios de comunicación (Martínez, 2020), hasta ahora las autoridades han ignorado dicho plan. Salvo algunas excepciones —como la publicada por el Boletín de la UNAM-DGCS-287 que fue ampliamente difundida en medios nacionales y en donde varios especialistas apuntan que la bicicleta es una opción de transporte seguro para evitar contagios, siempre que sea propia y no perteneciente a un sistema público (ver imagen 3) —son muy pocas las ciudades en donde las autoridades llaman a la población a usar este medio de transporte si se tiene que salir de casa.

---

<sup>2</sup> En el siguiente enlace puede consultarse la propuesta completa: [https://bicitekas.org/sites/default/files/public/manuales/propuesta\\_ciclovias\\_temporales\\_cdmxvfinal.pdf](https://bicitekas.org/sites/default/files/public/manuales/propuesta_ciclovias_temporales_cdmxvfinal.pdf)



Imagen 3. Calles de Guadalajara durante la contingencia sanitaria del COVID-19.  
Fuente: Leslie Del Moral.

Al contrario, las medidas se han enfocado en: la sanitización del transporte público; la colocación de gel a la entrada y salida de sistemas de trenes; la cancelación total de sistemas de bicicletas públicas como *BicisJump* (propiedad de la empresa Uber); el llamado a que la población reduzca sus viajes en las horas pico; y, más recientemente, la restricción del uso del transporte público a quienes no usen cubrebocas en estados como Jalisco o Chihuahua (El Heraldo de México, 2020; El Imparcial, 2020). Ver imagen 4.



Imagen 4. El uso de cubrebocas se ha vuelto obligatorio en Jalisco, sobre todo el en transporte. Fuente: archivo personal.

Este tipo de medidas han sido insuficientes. Por ejemplo, en el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), desde hace tiempo el transporte público ha registrado grandes problemas de saturación en el servicio y un aumento reciente de las tarifas y congestiones vehiculares cada vez más frecuentes (Ávila, 2019), sobre todo, en la periferia. Por ello, a pesar de que el AMG cuenta con una red de ciclovías y un sistema de bicicletas públicas (MiBici, consolidado desde diciembre de 2014), durante la actual contingencia sanitaria no se han propuesto ciclovías temporales, por el contrario, ese sistema público de movilidad no motorizada ha disminuido drásticamente su servicio, a pesar de haber adquirido recientemente 450 bicicletas (el gobierno ha anunciado que dicha compra operará después de la emergencia; Carapia, 2020). Tal decisión implica perder la oportunidad de poner a disposición dicho sistema para beneficio del personal de salud que trabaja en las zonas de cobertura o contemplarlas para la fase de desescalada, tal y como se comienza a hacer en Europa.

Si bien, durante el mes de abril las acciones del gobierno en algunos estados como Puebla, Querétaro, CDMX, Jalisco y Oaxaca se han concentrado en la instalación de rutas de transporte exclusivo o gratuito para el personal de salud, resulta necesario que también se contemplen acciones de movilidad específicas que reduzcan el riesgo de contagio dentro de estos transportes y se contemple otorgar opciones de movilidad a otros sectores esenciales. Es aquí, donde se abre la posibilidad de que la bicicleta se convierta en una alternativa de transporte libre de contagio para estos sectores, siempre y cuando vaya acompañada de las condiciones mínimas de seguridad vial y formen parte de un plan de movilidad con características multimodales.

### **Identificación de nuevas direcciones para la investigación urbana y las políticas públicas**

Ante la brecha de desigualdad que se vive en México, se necesitan acciones específicas y bien diseñadas que permitan proteger a los distintos grupos que conforman la estructura social, y que se desplazan cotidianamente en función de su ubicación espacial, su estructura familiar y la actividad laboral a la que pertenecen.

De acuerdo con una encuesta exploratoria —aplicada a 215 internautas durante el periodo del 11 al 17 de abril de 2020, a través de la red social *Facebook*— se encontró que en el Área Metropolitana de Guadalajara el 28.4% utiliza la bicicleta como medio de transporte cinco días a la semana (ver figura 1), y que el 40.9% la lleva usando desde

hace más de 5 años (ver figura 2). Como datos importantes, las y los participantes apuntaron que, a pesar de que en su barrio o colonia es frecuente el uso de la bicicleta (64.2%), el 54.2% no cuenta con conexiones seguras a la red de ciclovías del AMG (ver figura 3). Por último, los datos de la encuesta arrojaron que el destino principal a donde se desplazan las y los participantes (ver figura 4) es su lugar de empleo (86%), seguido de lugares de ocio/convivencia (59.8%) y de lugares de compras (52.8%).

Figura 1

¿Cuántos días a la semana suele usar la bicicleta como modo de transporte?

215 respuestas

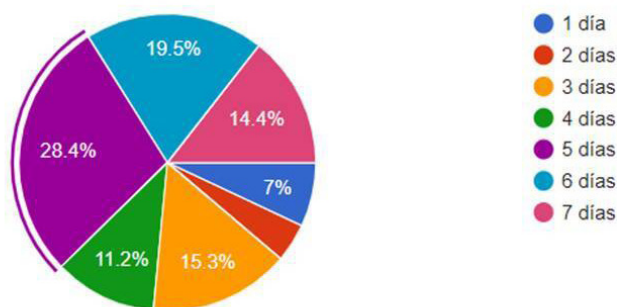


Figura 2

¿Cuántos tiempo ha usado la bicicleta como medio de transporte?

215 respuestas

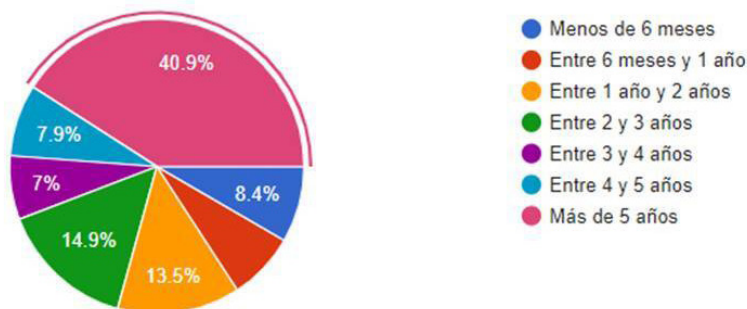
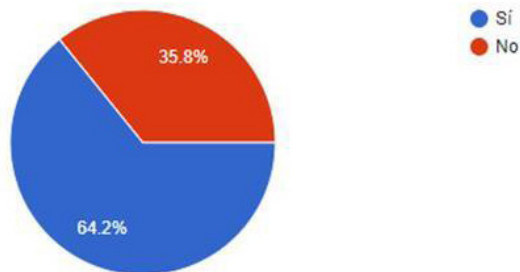


Figura 3

¿En su barrio o colonia es frecuente el uso de bicicleta?

215 respuestas



¿En su barrio o colonia existe conexión con alguna ciclovía?

215 respuestas



Ahora bien, desde la contingencia decretada en Jalisco, es posible saber mediante cuestionarios o sondeos a distancia, que el uso de la bicicleta como medio de transporte se mantiene —de acuerdo con los resultados de la encuesta ya mencionada, un 69.6% la ha usado en este periodo para desplazamientos a centros de trabajo y de compras (ver figura 5). Así, en ciudades y zonas metropolitanas mexicanas que ya cuentan con mucho trabajo en materia de movilidad ciclista y peatonal, se abre la oportunidad de implementar acciones que permitan establecer distanciamiento social en los desplazamientos urbanos cotidianos, así como descongestionar el transporte público una vez que inicie la fase de desescalamiento.



Figura 4

¿A qué destinos se transporta en bicicleta? (puede elegir más de una opción?)

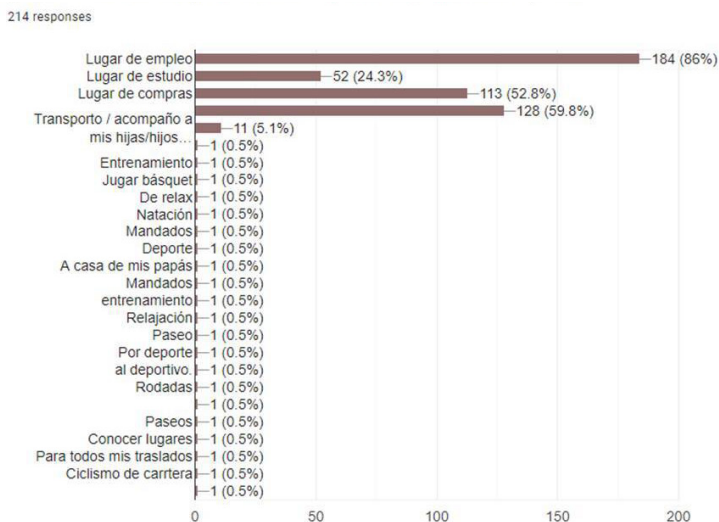


Figura 5

A partir de la contingencia decretada en México por el Covid -19. ¿ha utilizado la bicicleta como medio de transporte? Si o no. ¿para qué trayectos la ha usado?



- Pedalear para transformar: la apuesta por la bicicleta en tiempos de COVID-19

Entre las propuestas que surgen a partir del recorrido aquí hecho, se encuentran las siguientes —no olvidando la importancia de contemplar las acciones que busquen mitigar los impactos económicos en el transporte público y que ya han sido ampliamente analizadas por el *Sustainable Urban Transport Project* (Ibold et al., 2020):

- La implementación de ciclovías temporales en las principales zonas metropolitanas como la del Valle de México, la de Guadalajara y la de Monterrey<sup>1</sup>. Esta línea necesita de equipos interdisciplinarios que mediante estrategias focalizadas y metodologías bien planeadas profundicen en las necesidades de desplazamientos de diversos sectores de la población (mujeres, hombres, adultos mayores) y que posibiliten la reducción de personas en el transporte público para disminuir el riesgo de contagio. En este tenor, se pueden tomar en cuenta las propuestas elaboradas por algunas asociaciones ciclistas consolidadas en estas ciudades mexicanas y echar mano, también, de recorridos en campo, construcción de mapas y encuestas/etnografías *online* que posibiliten darle voz a las y los ciclistas.
- Desde las ciencias sociales, es importante profundizar en la planeación urbana y generar análisis que permitan, paulatinamente, instalar un transporte multimodal que contemple la infraestructura ciclista de las ciudades y que permita, incluir a los sectores que viven en las periferias urbanas. Para ello, es necesario que la sociedad civil y la academia delimiten e identifiquen conexiones seguras hacia sistemas de transportes colectivos ferroviarios metropolitanos o sistemas de autobuses de tránsito rápido en los que ya existan, por ejemplo, ciclopuertos o estacionamientos de bicicletas en donde las personas puedan dejar su bicicleta de forma segura y tomar un transporte público.
- Desde la investigación urbana, es necesario privilegiar la voz de las personas para comprender de manera más eficiente sus desplazamientos y, por tanto, sus necesidades. Si bien el distanciamiento social puede ser una limitante en momentos de contingencia para realizar trabajo de campo directo, es necesario crear canales virtuales para conocer dicha voz. Así, conociendo esto resultará más viable incentivar campañas de

---

<sup>3</sup> En el siguiente enlace se puede consultar la propuesta de ciclovías temporales en la zona Metropolitana de Monterrey, elaborada por la asociación Pueblo Ciclista: <http://pueblobiciclista.org/ante-emergencia-sanitaria-gobiernos-deben-implementar-ciclovias-temporales-en-area-metropolitana-de-monterrey/?fbclid=IwAR278QM9Ond7FFXmbRO2fAxHbwBfv5R6ThmOyLUL2X9ccc82DzPPpcuD9w>

difusión en medios de comunicación masiva y en redes sociales que hablen sobre los beneficios de la bicicleta como medio de transporte alternativo al transporte público ante la contingencia sanitaria actual. Apostando siempre a una ciudad más incluyente.

## Reflexiones finales

Hasta el cierre de este trabajo se había decretado la fase 3 de la contingencia sanitaria en México y el gobierno de la CDMX había anunciado, entre otras medidas, que “se cierre alrededor del 20 por ciento de las estaciones del Metro y Metrobús (El Financiero, 21 de abril de 2020). Está claro que México no es Europa, y que las calles, los diseños de las ciclovías temporales y la promoción de la bicicleta en nuestro país no tienen por qué ser bajo este modelo completamente occidentalizado. Es evidente, también, que la bicicleta no resolverá del todo los problemas de movilidad urbana, sin embargo, la reivindicación que se le ha otorgado a partir de esta contingencia nos permite re-pensar no sólo cómo vivimos las ciudades, sino cómo son nuestras relaciones con todos sus actores durante nuestros desplazamientos.

Definitivamente, el auge de la bicicleta ante situaciones de crisis nos obliga a generar nuevas metodologías y sinergias con la sociedad civil para construir ciudades más justas a partir de la comprensión profunda de los diferentes desplazamientos y medios de transporte urbanos. Esta es nuestra oportunidad para que caminar y pedalear se conviertan en un acto de resistencia y de transformación.

## Referencias

- Antena 3 Noticias. 2020. ‘La persecución de unos policías montados a caballo a un ciclista por saltarse el confinamiento por el coronavirus’, *Antena 3 Noticias*, 22 de marzo. En línea: [https://www.antena3.com/noticias/sociedad/la-pers\\_202003225e77a3bcd41df90001b7f5ca.html](https://www.antena3.com/noticias/sociedad/la-pers_202003225e77a3bcd41df90001b7f5ca.html). Consultado el 24 de marzo de 2020.
- AP. 2020. “Bogotá incita a andar en bici para evitar propagar coronavirus”. *Publimetro*. 18 de marzo. En línea: <https://www.publimetro.com.mx/mx/noticias/2020/03/18/>

bogota-incita-a-andar-en-bici-para-evitar-propagar-coronavirus.html. Consultado el 20 de marzo de 2020.

- Ávila, J. 2019. "Guadalajara Inamovible". *Reporte Índigo*. 20 de febrero. En línea: <https://www.reporteindigo.com/reporte/guadalajara-inamovible-mala-planeacion-urbana-problemasvehiculares-transporte-colapso-ciudad/>. Consultado el 26 de marzo de 2020.
- Carapia, F. 2020. "Llegan 450 bicicletas para MiBici". *Mural*. 31 de marzo. En línea: <https://gdlenbici.org/2020/04/01/llegan-450-bicicletas-para-mibici/>. Consultado el 2 de abril de 2020.
- Castañares, I. 2020. "Demandade Rappi, Uber Eats y Didi Food crece pese a contingencia". *El CEO*. 1 de abril. En línea: [https://elceo.com/tecnologia/demanda-de-rappi-uber-eats-y-didi-food-crece-pese-a-contingencia-por-covid-19/?fbclid=IwAR3nXXY78zrz-SoZqP3\\_bADyqSzUhXoZeuGagSN1-TzAyKM8VttiWBRM0Fg](https://elceo.com/tecnologia/demanda-de-rappi-uber-eats-y-didi-food-crece-pese-a-contingencia-por-covid-19/?fbclid=IwAR3nXXY78zrz-SoZqP3_bADyqSzUhXoZeuGagSN1-TzAyKM8VttiWBRM0Fg) Consultado el 2 de abril de 2020.
- Ciclosfera. 2020. "Covid-19: las medidas ciclistas 'para la desescalada' que propone ConBici". *Ciclosfera*. 13 de abril. En línea: [https://www.ciclosfera.com/covid-19-medidas-ciclistas-conbici/?fbclid=IwAR0uo6lQpYjfmPW\\_ax4mNZGhArmkyfbpfEWKzp2nigWbHg-NBJMhGOBLu-k](https://www.ciclosfera.com/covid-19-medidas-ciclistas-conbici/?fbclid=IwAR0uo6lQpYjfmPW_ax4mNZGhArmkyfbpfEWKzp2nigWbHg-NBJMhGOBLu-k). Consultado el 15 de abril de 2020.
- Ciclosfera. 2020. "Covid-19: Specialized donará bicicletas a los trabajadores esenciales en EE.UU". *Ciclosfera*. 13 de abril. En línea: [https://www.ciclosfera.com/covid-19-specialized-trabajadores-esenciales/?fbclid=IwAR1vHJnL\\_g3KZVn7v682ByXt36ncmIGpADy8xKTHzkLEv279N369Z96xi8g](https://www.ciclosfera.com/covid-19-specialized-trabajadores-esenciales/?fbclid=IwAR1vHJnL_g3KZVn7v682ByXt36ncmIGpADy8xKTHzkLEv279N369Z96xi8g). Consultado el 15 de abril de 2020.
- Der Spiegel. 2020. "Vu d'Allemagne. Face au Covid-19, le vélo protège doublement". *Courier International*. 20 de marzo. En línea: [https://www.courrierinternational.com/article/vu-dallemagne-face-au-covid-19-le-velo-protege-doublement?utm\\_medium=Social&utm\\_source=Facebook&Echobox=1584710047&fbclid=IwAR0Ks\\_](https://www.courrierinternational.com/article/vu-dallemagne-face-au-covid-19-le-velo-protege-doublement?utm_medium=Social&utm_source=Facebook&Echobox=1584710047&fbclid=IwAR0Ks_)

EOlv4V5-6gwD5fWhRtioDxfWUIZ0NkAWWaT4L\_xcsj5jhvgcYsICI Consultado el 24 de marzo de 2020.

- Díaz, J. 2020. "Cities Close Streets to Cars, Opening Space for Social Distancing". *The New York Times*. 11 de abril. En línea: [https://www.nytimes.com/2020/04/11/us/coronavirus-street-closures.html?fbclid=IwAR08110WHPvcUopm4bFdXZ5\\_d0z9juGltKfchKwwlreyoQd\\_smXLkY\\_Ef68](https://www.nytimes.com/2020/04/11/us/coronavirus-street-closures.html?fbclid=IwAR08110WHPvcUopm4bFdXZ5_d0z9juGltKfchKwwlreyoQd_smXLkY_Ef68). Consultado el 13 de abril de 2020.
- EFE y Durán, L. 2020. "Advertencias por ir en bici, locales clausurados y un detenido en el arranque del cierre para frenar el coronavirus". *El Mundo*. 15 de marzo. En línea: <https://www.elmundo.es/espana/2020/03/15/5e6e09d221efa07c058b47e8.html> Consultado el 18 de marzo de 2020.
- El Clarín. 2020. "Coronavirus en Nueva York: la bicicleta, una alternativa para prevenir la enfermedad". *El Clarín*. 13 de marzo. En línea: [https://www.clarin.com/internacional/estados-unidos/coronavirus-nueva-york-bicicleta-alternativa-prevenir-enfermedad\\_0\\_oJMS7twd.html](https://www.clarin.com/internacional/estados-unidos/coronavirus-nueva-york-bicicleta-alternativa-prevenir-enfermedad_0_oJMS7twd.html) Consultado el 2 de abril de 2020.
- El Financiero. 2020. "CDMX anuncia cierre del 20% de estaciones de Metro y Hoy no Circula obligatorio por COVID-19". *El Financiero*. 21 de abril En línea: <https://www.elfinanciero.com.mx/cdmx/cdmx-anuncia-cierre-del-20-de-estaciones-de-metro-y-metrobus-y-hoy-no-circula-obligatorio-a-partir-del-jueves>. Consultado el 21 de abril de 2020.
- El Heraldo de México. 2020. "Transporte público de Jalisco no dará servicio a quienes no usen cubrebocas". *El Heraldo de México*. 20 de abril En línea: <https://heraldodemexico.com.mx/estados/transporte-publico-de-jalisco-no-dara-servicio-a-quienes-no-usen-cubrebocas-sanitizan-guadalajara-zapopan-sanciones-medidas/>. Consultado el 21 de abril de 2020.
- El Imparcial. 2020. "Restringen transporte público en Chihuahua por Covid-19". *El Imparcial*. 19 de abril. En línea: <https://www.elimparcial.com/mexico/Restringen-transporte-publico-en-Chihuahua-por-Covid-19-20200419-0114.html>. Consultado el 20 de abril de 2020.

- El Tiempo. 2020. "Sacudones en la movilidad en tiempos de pandemia". *El Tiempo*. 27 de marzo. En línea: <https://www.eltiempo.com/bogota/que-pasa-con-la-movilidad-durante-el-coronavirus-477672>. Consultado el 28 de marzo de 2020.
- ER. 2020. "Piden que se permitan las bicicletas para desplazarse e los casos establecidos en el estado de alarma". *Renewable Energy Magazine*. 16 de marzo. En línea: <https://www.energias-renovables.com/movilidad-1/piden-que-se-permitan-las-bicicletas-para-20200316>. Consultado el 18 de marzo de 2020.
- Iberobike. 2020. "Francia crea una comisión urgente para que la bicicleta sustituya al transporte público tras la epidemia". *Iberobike*. 14 de marzo. En línea: <https://www.iberobike.com/francia-crea-una-comision-urgente-para-que-la-bicicleta-sustituya-al-transporte-publico-tras-la-epidemia/?fbclid=IwAR3Y3HGT4jpaA6TELzmJUVcux25KVHefQVZ5OTIcVkBuuhflbebENn6i44k>. Consultado el 20 de marzo de 2020.
- Ibold, et. al. 2020. "El brote de COVID-19 y las implicancias para la movilidad sostenible: algunas observaciones". *Sustainable Urban Transport Project/GIZ*. En línea: <https://www.sutp.org/el-brote-de-covid-19-y-las-implicancias-para-la-movilidad-sostenible-algunas-observaciones-2/>. Consultado el 19 de abril de 2020.
- Martín, H. 2020. "El transporte en alerta: cómo será viajar en micros, trenes y taxis en medio de la pandemia". *Infobae*. 13 de marzo. En línea: <https://www.infobae.com/coronavirus/2020/03/13/el-transporte-en-alerta-como-sera-viajar-en-micros-trenes-y-taxis-en-medio-de-la-pandemia/>. Consultado el 18 de marzo de 2020.
- Martínez, D. 2020. "Bici, plan emergente ante la pandemia". *Reporte Índigo*. 20 de marzo. En línea: <https://www.reporteindigo.com/reportes/bici-el-plan-emergente-ante-la-pandemia-organizaciones-propuesta-ciclovia-temporales/>. Consultado el 14 de marzo de 2020.
- Miralles-Guasch, C. y Cebollada, Á. 2009. "Movilidad cotidiana y sostenibilidad, una interpretación desde la Geografía Humana". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, No. 50. En línea: <http://age.ieg.csic.es/boletin/50/08%20MIRALLES.pdf>. Consultado el 20 de febrero de 2020.

- Noticias Caracol. 2020. "Entregan bicicletas eléctricas a personal de salud en Bogotá por coronavirus". *Noticias Caracol*. 27 de marzo. En línea: [https://noticias.caracol.com/coronavirus-covid-19/entregan-bicicletas-electricas-personal-de-salud-en-bogota-por-coronavirus-ie35596?utm\\_medium=Social\\_EB&utm\\_source=Facebook&fbclid=IwAR2q5\\_eLww7yC\\_BBkHviL3SrwMPwrB71ppGn4QCtTUPAS80SScSEZEFic6E#Echobox=1585343533](https://noticias.caracol.com/coronavirus-covid-19/entregan-bicicletas-electricas-personal-de-salud-en-bogota-por-coronavirus-ie35596?utm_medium=Social_EB&utm_source=Facebook&fbclid=IwAR2q5_eLww7yC_BBkHviL3SrwMPwrB71ppGn4QCtTUPAS80SScSEZEFic6E#Echobox=1585343533). Consultado el 28 de marzo de 2020.
- Sánchez, A. 2020. "Bélgica anima a hacer deporte al aire libre durante el confinamiento". *El País*. 19 de marzo. En línea: <https://elpais.com/sociedad/2020-03-19/belgica-anima-a-hacer-deporte-al-aire-libre-durante-el-confinamiento.html>. Consultado el 20 de marzo 2020.





## **Parte 3.**

### **Informalidad, inequidad y vulnerabilidad urbana: trasfondo en la pandemia COVID-19**

# La extrema vulnerabilidad de la población *informal* en las grandes ciudades

Lucía Álvarez Enríquez

## Introducción

La *informalidad*, en sentido estricto, es un fenómeno que ha sido identificado y nombrado más claramente a partir de la modernidad tardía (siglos XX y XXI) y, específicamente, dentro de la economía capitalista, referido preponderantemente al ámbito económico: cierto tipo de actividades, ciertas modalidades de trabajo y formas específicas de empleo; sin embargo, alude también a otros ámbitos relacionados con la vivienda, los asentamientos urbanos y el acceso a los servicios. Por su propia denominación, se trata de un fenómeno que se ha desarrollado de cara a la *formalidad* y al ámbito de *lo formalmente instituido*; de aquello que se inserta dentro de cierto esquema normativo, cierto marco institucional y/o sistema de valores y convenciones. Por este motivo, *la informalidad* ha sido vista en general como algo “periférico” y hasta cierto punto “marginal” que se observa en grupos identificados de la población y que no corresponde por tanto a la mayor parte de la sociedad. No obstante, se trata de un fenómeno en ascenso que alcanza actualmente a más de la mitad de la población en las sociedades contemporáneas, en particular en el sur global, y por ello es la población en esta condición sobre la que interesa reflexionar ante la pandemia.

## Planteamiento del problema

Parto de reconocer que la *informalidad* no es un fenómeno nuevo en absoluto ni una condición que remite únicamente al ámbito de la vida económica, sino a un proceso

más amplio y multidimensional desplegado de manera creciente a partir de la década de 1990 (e incentivado por el neoliberalismo). Remite a aquello (actividades económicas, políticas o culturales, prácticas sociales, movilizaciones, procesos de gestión y autorregulación social, etc.) que ocurre *por fuera* de la vida institucional y normativa, y alude a distintos procesos de “exterioridad” y/o “paralelismo” con respecto al sistema normativo instituido y regulado por el Estado, y que frecuentemente son valorados o calificados con la lógica de la “ilegalidad” o la “paralegalidad”.

Dentro de la *informalidad* destaca la “económica” en la que se han enumerado distintas actividades, condiciones y prácticas que en términos generales coinciden con la ausencia de regulación estatal (falta de supervisión, omisión de normas y relaciones contractuales), relaciones laborales “abiertas” (sin compromisos establecidos y sin derechos laborales reconocidos) y trabajos “por cuenta propia” (desde micro-empresas hasta trabajos domésticos y un amplio menú de actividades reconocidas bajo la nominación de “free lance”); todos sujetos a la inexistencia de “salarios” regulares, a la inestabilidad y, en general, la ausencia de derechos y de protección social. La amplitud y complejidad de la economía informal de nuestros tiempos obliga a reconocer lo que Crossa (2018) llama una “nueva geografía de la informalidad”, a saber: un conjunto de prácticas y procesos que no son desarrollados sólo por las poblaciones periféricas en expansión, sino que forman parte también de la gobernanza institucional a través de procesos informales de negociación (Ibid: 24). Esto quiere decir que son generados por diversos grupos de pobladores, actores sociales e individuos, e incluso por las propias instituciones, de manera tal que la informalidad no refiere únicamente a un sector específico, a un ámbito de lo social o a una actividad económica particular, sino implica distintos ámbitos y actividades diversas.

En México, como en muchos otros países del sur global, o del llamado mundo “en desarrollo”, la amplitud y diversidad de actividades que se identifican como parte de la economía informal involucran hoy a más del 50% de la población. Actualmente en nuestro país el 57% de la población realiza actividades dentro de este tipo de economía (INEGI). Esta cifra se reproduce e incluso se potencia en las realidades urbanas, al ser hoy las *Ciudades* los centros estratégicos de la economía mundial contemporánea (global-neoliberal), y por ello también el centro neurálgico de la concentración de poblaciones, de actividades económicas, oportunidades de trabajo y prácticas ligadas al desarrollo y a la sobrevivencia, además de ser el principal destino de las grandes migraciones.

Lo anterior es relevante por el hecho de que la *informalidad* es un fenómeno que de manera creciente ha dejado de ser “la excepción” y tiende a instituirse cada vez más

como “la regla”. Sin embargo, se trata de una “regla” que no es aún debidamente reconocida y acreditada como tal por los gobernantes y continúa siendo tratada como “excepción”, con todo lo que ello implica, por ello es identificada, como ya se dijo, con “lo marginal”, “lo residual” y “lo ilegal”.

A pesar de esto, la población informal es cada vez más “admitida” en su existencia y sus necesidades, pues debido a las altas proporciones que ha alcanzado es también cada vez más difícil ignorarla o continuar tratándola en calidad de “problema” a resolver por la vía de la eliminación. Sin embargo, el reconocimiento o aceptación de su existencia no se ha traducido aún en su acreditación como *ciudadanos* con acceso a *derechos* y protección. Se trata, más bien, de una población a la que se le ha asignado un “lugar” indefinido dentro de la economía y la dinámica social, así como un reconocimiento temporal/coyuntural, al ser considerada como una población “tolerada”. Esto supone que es objeto de cierto tipo de “atención” por parte del gobierno y que es por ello también acreedora a cierto tipo de “acuerdos”, negociaciones y “prebendas” que tienen siempre un carácter “provisional” y fragmentario (no se considera la atención integral de sus condiciones de vida). Los ejemplos más elocuentes de este fenómeno son las conocidas prácticas clientelares, y lo que en términos generales algunos autores han llamado la *política de la gubernamentalidad*.<sup>1</sup>

#### - Informalidad y espacio público

En el amplio abanico de la economía informal el *comercio callejero* o *comercio ambulante* resulta especialmente relevante por su inserción en uno de los ámbitos más problemáticos y disputados en las ciudades: el *espacio público*. Las intensas disputas que se protagonizan en su seno no giran sólo en torno al *uso* que se hace de éste, sino también sobre las muy diversas prácticas que ahí realizan distintos actores y sobre las reglas que tanto instituciones como usuarios instituyen. Esto es así porque al referirnos al *espacio público* no aludimos a un espacio “abstracto” y “neutral” sujeto a un orden

---

<sup>1</sup> La *gubernamentalidad* apunta e implica una manera peculiar de gestionar y, en cierto modo, de “hacer política”, tanto desde los gobernantes como desde los gobernados. Los primeros, se ven en la necesidad de aceptar y generar canales para una gestión diferenciada y no necesariamente formalizada, así como de dar respuesta y establecer “acuerdos” de manera particularizada con distintos grupos, de acuerdo con sus demandas (Foucault, 2004; Chatterjee, 2011). Para los gobernados, este tipo de “política” supone la posibilidad de gestionar sus demandas y atender sus problemáticas específicas, sin quedar suspendidos en el limbo de acuerdos o políticas de carácter “general”, sean éstas de clase, sectoriales, nacionalistas, etc. En este marco se inscriben las prácticas de numerosos grupos de la población, que desarrollan una habilidad particular para hacer escuchar sus voces y transmitir sus exigencias a las instituciones gubernamentales.

jurídico urbano general, sino que se trata también de uno que históricamente ha sido *socialmente ocupado* (Meneses, 2011), y en el cual millones de personas resuelven desde hace décadas su supervivencia: Por ello se trata de un espacio que siempre está sujeto a *negociación* entre quienes lo han ocupado de distintas maneras y actúan por ello con lógicas muy diversas con respecto a su uso, regulación y apropiación.

El espacio público es una entidad que está signada permanentemente por la disputa entre “lo legal” y “lo ilegal”, y donde entra también en juego lo “no legal” o “paralegal”, dado que quienes desarrollan actividades e intervienen en este espacio lo hacen desde posicionamientos y necesidades propias, diferenciadas, que los llevan a poner en práctica numerosos dispositivos, a través de los cuales instituyen, a veces de “derecho” y a veces “de hecho”, normativas, espacialidades y principios regulatorios casi siempre confrontados. En este sentido, la disputa por el espacio público se da entre “lo legal” y “lo legítimo” (Meneses, 2011); entre el derecho por “la ley” y el derecho por “el uso” (por “la ocupación histórica del espacio”).

Lo anterior da lugar a los derechos adquiridos (*entitlements*), que en sentido estricto no son propiamente *derechos* (reconocidos, acreditados y resguardados) sino el resultado de la negociación persistente de las demandas de los pobladores con las autoridades, que dan lugar a cierto tipo de “reconocimiento”, “tolerancia” o “aval” sobre algunas prácticas y ciertos espacios de “ocupación”, así como sobre el acceso a algunos bienes y servicios que se realizan de manera irregular, “ilegal” o “paralegal”. Estos acuerdos y reconocimientos no son estables y permanentes (como lo son, al menos formalmente, los *derechos*), están siempre sujetos a la ratificación y a la negociación de nuevos “acuerdos”.

Dada la alta proporción alcanzada por la población en situación de “informalidad” y/o de “ilegalidad” en la mayor parte de las ciudades contemporáneas, los gobiernos se han visto obligados desde hace tiempo a abrir espacios de gestión y negociación, y también a reconocer este tipo de derechos adquiridos.

La densidad alcanzada por este fenómeno (de manera sobresaliente el comercio callejero)<sup>2</sup> ha llevado a que tanto el trabajo informal como *los informales* en general sean cada vez más *reconocidos* como algo que no es ni marginal ni externo y que, por el contrario, forma parte de las realidades urbanas de manera cada vez más acuciante; desde hace décadas es parte incuestionable de la economía de las ciudades, de su mercado de trabajo y de su perfil cultural. Este tipo de trabajo ha sido gestionado a

---

<sup>2</sup> Con esta denominación: “los toreros”, se identifica al tipo de comerciantes con puestos callejeros semifijos y temporales que exhiben sus productos encima de mantas sobre puestas en las banquetas, que son fácilmente removibles y transportables.

través de la ya mencionada *política de la gubernamentalidad*, la cual instituye de facto canales y procedimientos usualmente considerados “ilegales” o “paralegales”, y se ha visto en la necesidad de reconocer, pese a todo, a sus protagonistas como *interlocutores válidos* con capacidad de negociación, aún cuando se trate de individuos o grupos de pobladores que no son acreditados formalmente como “ciudadanos”.<sup>3</sup>

Existen dos elementos que resultan cruciales en este tipo de política y, sobre todo, en la decisión de implementarla: uno refiere a la creciente incapacidad de los gobiernos de dar cauce a las demandas de estos pobladores *informales* por vías institucionales y reglamentadas, y el otro a la *legitimidad* construida por estos grupos a través del uso social del espacio urbano, de su permanencia en él a lo largo de muchas décadas (lo que se podría distinguir como el “uso histórico” del mismo) donde de facto ejercen su “derecho al trabajo”, de la generación de distinto tipo de servicios y de su función como proveedores efectivos ante numerosas necesidades de consumo de la población. Lo cierto es que ante las irregularidades, inequidades y omisiones de la economía urbana hegemónica (modelo neoliberal) el comercio en el espacio público (calles, plazas, transporte, etc.) es una actividad económica que da sustento y viabilidad a la supervivencia de millones de personas.

### Lo nuevo en el marco de la pandemia

La informalidad y el comercio callejero (“ambulante”) es un tema que, en sus distintas aristas, ha sido estudiado y analizado con amplitud por numerosos autores, dando lugar a importantes análisis y a la generación de políticas y estrategias “alternativas” para darle cabida. Sin embargo, en el momento actual (de la pandemia por COVID-19) emerge con gran vigor toda “otra” dimensión del problema que en sí misma no había sido considerada, y remite precisamente a la imposibilidad (real) de hacer uso del tan disputado y negociado espacio que da sustento a la realización de la economía informal: el espacio público. La amenaza tangible de infección por el coronavirus, que se ha cernido sobre la vía pública y el contacto directo entre la población, ha develado un ámbito extremo de vulnerabilidad del trabajo informal. Al poner en jaque al complejo entramado de relaciones, actividades y prácticas del que dependen virtualmente millones de personas en las grandes ciudades, lo ha confrontado con las

---

<sup>3</sup> La referencia a los *ciudadanos* en este caso alude a quienes en los parámetros de la democracia liberal cubren una serie de requisitos, tales como: la conducta cívica, el respeto a las leyes, las acciones en el marco de las instituciones, el pago de impuestos, entre otros.

medidas preventivas indispensables emitidas por las autoridades de la salud pública, haciendo para ellos improcedente el “Quédate en casa”, y colocándolos ante dramáticas disyuntivas: la salud o la sobrevivencia; morir por contagio o morir por hambre; no salir o no comer.

De igual manera, ha puesto de manifiesto desde otro lugar uno de los límites más desafortunados de los gobiernos de las grandes ciudades: su incapacidad para responder y generar alternativas efectivas a las necesidades elementales de las grandes mayorías de su población, en condición vulnerable. Más allá de estar en capacidad de proveer un sustento limitado, acotado y provisional (política asistencia emergente) a esta población en riesgo, resulta claro que el propio sistema, el modelo económico vigente y el orden urbano existentes no están a la altura de la emergencia y por tanto tampoco están en condiciones de generar respuesta y salidas reales a tal situación.

Algunas orientaciones nuevas para la investigación urbana y el diseño de políticas públicas se visualizan en:

1. Los nuevos enfoques para el análisis actual del problema de la *informalidad*, que den cuenta de la complejidad y desafíos de la nueva realidad que ésta representa *como fenómeno preponderante* (mayoritario) en las realidades urbanas
2. Las nuevas modalidades de gestión de *los derechos* del trabajo informal (en particular el que se realiza en el espacio público), que den cobertura a las condiciones de sobrevivencia y protección de este tipo de población.
3. El diseño de políticas públicas pertinentes para generar una inclusión efectiva de los/as trabajadores/as informales a los beneficios del desarrollo urbano, al ejercicio de sus derechos y a la participación corresponsable en la gestión del orden urbano.
4. La generación de políticas y programas para la capacitación y la construcción de nuevas prácticas orientadas a involucrar a los/as trabajadores/as informales en la prevención y atención de riesgos y vulnerabilidades emergentes en la vida urbana.

## Reflexión final

La situación generada por la emergencia de la pandemia del COVID-19 en la primera mitad del 2020, además de significar una inminente amenaza para la vida y la salud de

la población humana, ha visibilizado con gran contundencia muchos de los problemas estructurales que ha arrastrado consigo la sociedad de mercado, como la desigualdad, la depredación y las múltiples exclusiones que padecen extensos grupos humanos con respecto a los beneficios del desarrollo. Ha puesto también al descubierto de manera drástica la vulnerabilidad en la que sobreviven numerosas poblaciones expuestas a la desprotección legal y la inseguridad laboral, a fuertes carencias para atender sus necesidades vitales y, en general, a la ausencia de condiciones básicas, sustantivas, para garantizar una vida digna a las grandes mayorías. Todo ello ha vuelto a poner la atención sobre la preponderancia que, “en última instancia”, sigue teniendo el ámbito económico como sustento de la calidad de vida y, también, sobre la exigencia de hacer valer los *derechos ciudadanos* como requisito indispensable para atemperar la virulencia de las desigualdades generadas por la dinámica del capital.

El fenómeno de la informalidad aquí planteado expresa en buena medida la simbiosis de ambas dimensiones (económica y política) y hace evidente la necesidad de atender, sí, el drama que en sí mismo representa hoy la emergencia en curso para éste y otros grupos vulnerables; pero, sobre todo, llama la atención sobre la necesidad de ir más allá de ésta y mirar en la perspectiva del largo plazo, hacia la urgencia ineludible de avanzar en la construcción de equilibrios y contrapesos (económicos, políticos, sociales, culturales, ambientales, etcétera) que socaven cada vez más las condiciones estructurales de la sociedad de mercado.

## Referencias

- Álvarez, Lucía. 2019. “La ciudadanía en el siglo XXI. Una reflexión a partir de la expansión de la informalidad”. *Interdisciplina*. 7(17).
- Chatterjee, Partha. 2011. *Lineages of Political Society in Postcolonial Democracy*, Nueva York, EUA: Columbia University Press.
- Crossa, Verónica. 2018. *Luchando por un espacio en la Ciudad de México. Comerciantes ambulantes y el espacio público urbano*. México: El Colegio de México.
- Foucault, Michel 2004. “Gobernamentalidad”, en: G. Burchelle, C. Gordon y P. Miller (Eds) *The Foucault Effect: Studies in governmentality*. Inglaterra: Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead.



- Meneses, Rodrigo 2011. *Legalidades públicas. El derecho, el ambulante y las calles en el Centro Histórico de la Ciudad de México (1930-2010)*. México: Ed. IJ-UNAM/CIDE.

# Contingencia en el subterráneo: el COVID-19 en relación con el comercio popular en el Metro de la Ciudad de México.

*Erick Serna Luna*

## **Introducción**

El trabajo presenta una breve etnografía sobre la manera en que las y los vendedores que integran el comercio popular en el Metro de la Ciudad de México se adaptaron a la contingencia sanitaria decretada ante el COVID-19. Tal adaptación se observa en dos sentidos, por un lado, respecto de la política de “cero-tolerancia al comercio popular en el Metro” y, por el otro, con la transición hacia nuevas actividades y la incorporación de nuevas mercancías en un contexto de decremento del flujo de pasajeros y pasajeras en el Metro. Se cierra con una reflexión en torno a las medidas post-pandemia que el Gobierno de la Ciudad de México podría implementar con el propósito de acelerar y fortalecer la política de bienestar en atención a las poblaciones populares.

## **Planteamiento del problema**

El Metro es uno de los principales medios de transporte de la Ciudad de México. Una zona de “alta seguridad”, según las ordenanzas promulgadas en 1993. No obstante, y pese a las prohibiciones que existen en el Metro en torno a todas las actividades y usos distintos a la transportación de las y los pasajeros, a lo largo de sus cincuenta años de vida, ha sido un importante espacio en donde se desarrolla el comercio popular. Así, aunque prohibido, el comercio popular en los accesos, pasillos, andenes y vagones de los trenes es una realidad cotidiana. Para resolver este problema, el cual, es un claro ejemplo

de las históricas desigualdades y la pobreza urbana, las distintas administraciones del Gobierno de la Ciudad de México y del Sistema de Transporte Colectivo (STC) Metro, han implementado escasos e infructuosos programas de ordenamiento y/o regulación del comercio popular en este sistema de transporte. A la estrategia que más le han dado continuidad, es a la política policiaca de “Cero-tolerancia en contra del comercio informal en el Metro”. La cual, entre otras cosas, se basa en una campaña publicitaria de estigmatización, el incremento de la presencia de efectivos de distintas agrupaciones policiacas y la aplicación de multas administrativas en los juzgados cívicos; ello, con el propósito de inhibir el comercio popular. No obstante, este objetivo no se ha logrado. Lo que se ha conseguido, es una relación tensa entre comerciantes populares y elementos de la policía y jueces cívicos, que, frecuentemente, deriva en enfrentamientos físicos y verbales. En el contexto de este irresuelto problema social que se trata con medias policiacas, es que llegó la contingencia sanitaria por el COVID-19 a la Ciudad de México.

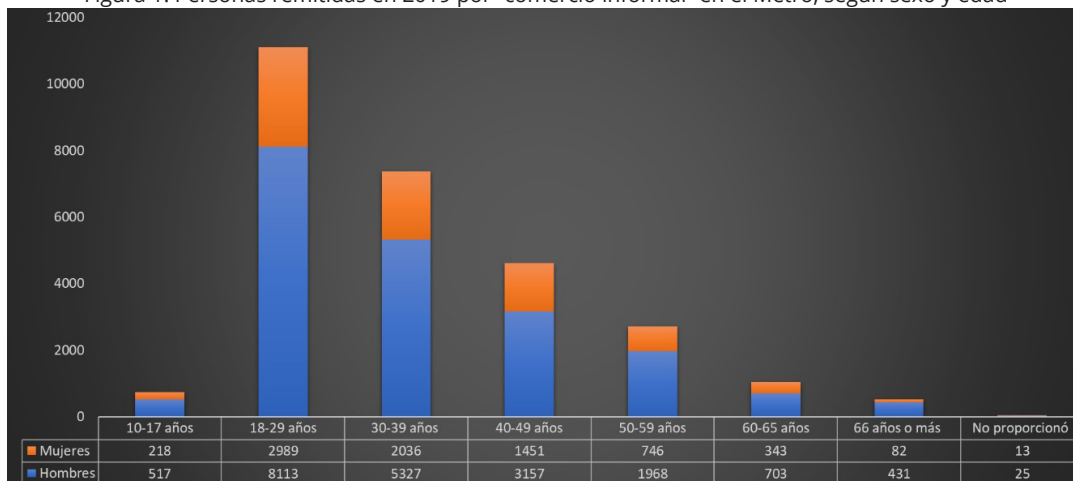
### **El comercio popular en el Metro de la Ciudad de México y la contingencia sanitaria**

Según datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, en el último trimestre del 2019, la Población Económicamente Activa (PEA) que se ocupa en actividades informales ascendió a 31.3 millones de personas, representando un 56.2% de la PEA del país. Estas cifras significaron un aumento del 2% en la población que se dedicaba a alguna actividad informal con respecto al mismo lapso de 2018. Si bien, no es nuevo que la economía informal sea un mercado que emplee a un gran número de la PEA en México, con la contingencia del COVID-19, se ha evidenciado nuevamente la precariedad y la desigualdad que rodea a la población que vive de su ingreso diario y que, por ello, está imposibilitada de guardar la cuarentena en casa, como lo ha recomendado el gobierno federal como medida primordial para frenar la propagación del COVID-19. Es decir, estamos ante la emergencia de un viejo problema con nuevas características.

Por su parte, dentro de las actividades que conforman la economía informal, el comercio popular tiene un papel primordial en la economía y la historia política de la Ciudad de México. Desde 1989 el comercio popular ha sido objeto de múltiples intentos por regularlo, ordenarlo y retirarlo del espacio público, especialmente, del espacio del Centro Histórico (Azuela; 1990; Lezama, 1991; Cross, 1998; Crossa, 2018). A su vez, dentro de estas políticas de combate al comercio popular, ha existido un especial énfasis en lo que se refiere al comercio popular en el Metro de la Ciudad de

México. Una actividad que, al realizarse, como ya se dijo, en un espacio de “máxima seguridad” –como fue declarado el Metro con la Ordenanza de 1993–, ha sido objeto de una política policiaca que ha buscado erradicar a las y los comerciantes del Metro. Como sucede con otros grupos de comerciantes populares, no se sabe el número exacto de las personas que comercian en el Metro de la Ciudad de México.<sup>1</sup> No obstante, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales (CJSL) de la Ciudad de México ha mejorado recientemente su sistema de datos estadísticos y para el 2019, articuló una base de datos que, entre otras cosas, nos permite saber la edad y el sexo de las personas que son remitidas a los juzgados cívicos de la Ciudad de México por haber cometido la falta administrativa de vender en el Metro de la Ciudad de México. En esta base de datos se tiene el registro de 28,119 personas. Véase figura 1.

Figura 1. Personas remitidas en 2019 por “comercio informal” en el Metro, según sexo y edad



Fuente: elaboración propia con base en las cifras proporcionadas por la Consejería Jurídica y de Servicios Legales (CJSL) de la Ciudad de México, mediante de la solicitud de información: 0116000045420.

Si bien el análisis estadístico que se podría derivar de esta base de datos es, en sí mismo, rico e interesante, lo que busco describir es la manera en cómo las personas que integran el comercio popular en el Metro han logrado enfrentar la contingencia del COVID-19 en el marco de una política de estigmatización y criminalización del comercio

<sup>1</sup> Algunas cifras muy tímidas se pueden encontrar en los cálculos que hizo Méndez y su equipo de trabajo (1990); en los documentos oficiales revisados por John Cross (1998), y en los programas de regulación del comercio informal en el Metro que emprendieron las autoridades de este medio de transporte en el 2010 y en el 2014.

popular en el Metro. Se trata de una política que fue reforzada a inicios de la presente administración, por medio del aumento del número de efectivos policiacos dedicados al resguardo de las estaciones y el reforzamiento de las leyes cívicas en contra del comercio popular en el Metro. No obstante, como sus antecesores, el gobierno en turno no ha logrado “erradicar al comercio informal” del Metro. Por el contrario, el 20 de marzo de 2020, la política de “Cero tolerancia en contra del comercio informal en el Metro”, tuvo su primera víctima fatal con la muerte de Luis Orozco.

### **Crónica de un deceso: la protesta y el sepelio de Luis Orozco.**

Después de disipar los rumores en el grupo de *WhatsApp* que comparto con un grupo de líderes de comerciantes del Metro, se confirmó la noticia, alrededor de las 17:00 horas, Luis Orozco, un comerciante que vendía congeladas en las estaciones de la Línea B, fue detenido por un grupo de policías en la estación del Metro Lagunilla. Los testigos contaron que, Luis, había sido detenido por los policías, como muchas otras personas, sin haber sido sorprendido vendiendo sus productos, en flagrancia como señala la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México (Serna, 2020). Por el contrario, como dicen las personas que comercian en el Metro, a Luis se le detuvo por “conocido”, por ser una persona a quién ya ubican los elementos policiacos como comerciante popular. Por ello, al no considerar su detención como justa, Luis se resistió a la remisión.

En consecuencia, los elementos de la Policía Auxiliar, pertenecientes al grupo Murciélagos, golpearon a Luis y lo pretendían llevar al Ministerio Público ubicado en la estación del Metro Pino Suárez para presentarlo por el delito de “resistencia a particulares”. No obstante, los golpes que le propinaron los oficiales a Luis ocasionaron que se desvaneciera y, eventualmente, perdiera la vida por las contusiones que sufrió en la cabeza y en el cuerpo. Si bien, los oficiales implicados lograron ser detenidos por otros elementos de la PBI cuando intentaron abandonar el cuerpo sin vida de Luis, razón por la cual se les abrió una carpeta de investigación, la familia y compañeros de trabajo de Luis, exigían justicia por su muerte (Animal Político, 2020).

Por ello, a las 2 de la tarde del sábado 21 de marzo, los familiares y compañeros de Luis, bloquearon el paso vehicular en el cruce de avenida Reforma y el Eje 1 Norte, Mosqueta. Ver imagen 1. A pesar de que los deudos de Luis negociarían de manera privada con las autoridades, el clamor popular ya se había encendido, pues, la muerte de Luis reflejaba las consecuencias de una política de criminalización y estigmatización del comercio popular en el Metro. Por ello, el lunes 23 de marzo a las 10 am, se acordó una

manifestación en el Zócalo de la Ciudad de México, presentando el féretro de Luis como evidencia de la política en contra del comercio popular en el Metro (Notimex, 2020).

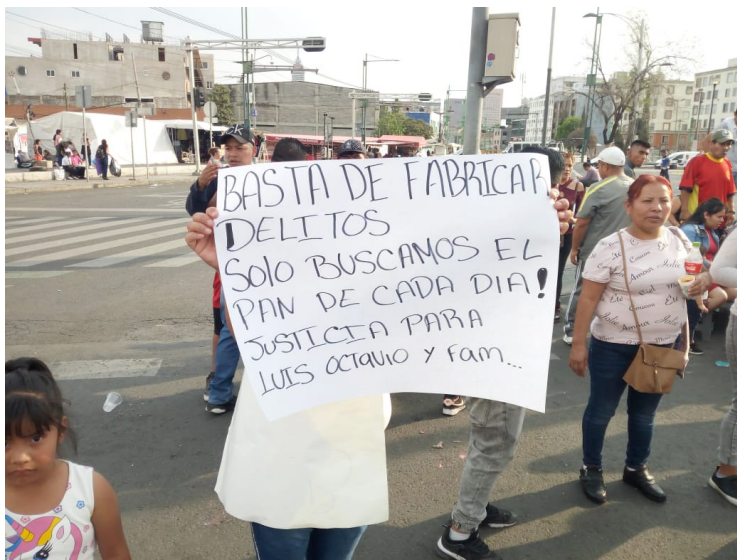


Imagen 1. Manifestación de comerciantes populares vagoneros en Reforma y Eje 1 Norte. 21 de marzo de 2020. Toma propia.

A raíz de estos sucesos, un nutrido grupo de líderes de comerciantes populares del Metro de la Ciudad de México, presentaron el 4 de abril de 2020, una carta colectiva ante la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México en la que exigían que la Comisión investigará y se pronunciará ante la muerte de Luis. Mientras tanto, el 20 de abril del año en curso, el gobierno de la Ciudad de México decidió restablecer las mesas de trabajo con los comerciantes populares del Metro para frenar las detenciones sin debido procedimiento y las agresiones en contra de los comerciantes populares del Metro. Los resultados de estas mesas de trabajo aún están por verse.

### **Con riesgo de contagio. El comercio que se adapta a la pandemia**

En tanto, conforme se anunciaba las fases de la contingencia por COVID-19, el mercado del comercio popular en el Metro se transformaba. Las y los comerciantes de los vagones del Metro, cambiaban los audífonos, los soportes para el celular, las golosinas y los

demás productos que venden habitualmente, por cubrebocas de tela, gel antibacterial, guantes desechables y demás enseres que, por la contingencia, se volvieron de primera necesidad para el público usuario (véase imagen 2). Así, desde los primeros días de abril, en los vagones del Metro se escuchaban pregones del tipo: “Mira, protégete contra el COVID-19. Diez pesos te vale, diez pesos te cuesta. Es el cubrebocas desechable. Cubre bocas de calidad” (Vagonero, Estación Gómez Farias, Línea 1, 6 de abril de 2020).



Imagen 2. Vagonera vendiendo cubrebocas con hija en brazos  
Estación Hidalgo, Línea 3. 4 de abril de 2020. Toma propia.

Los grupos de *Facebook* de comerciantes vagoneros, en los que suelen publicarse las ofertas de productos, ofertaban cubrebocas de tela en 4 pesos o en 4.50 pesos, “varios diseños y colores...entregas en el Metro...”, rezaban los anuncios. Se ofrecían preparaciones de gel antibacterial casero con distintos grados de alcohol. “Según el grado de alcohol, es el precio. Entre menos alcohol, más económico, porque lo que cuesta es el alcohol”, advierte un vendedor en su publicación.

Podría parecer oportunista la lógica comercial de las y los vagoneros del Metro, pues, de algún modo se lucra con la tragedia. Pero, la lógica de sobrevivencia del mercado

popular siempre ha sido así, se aprovecha el momento en el que surge una necesidad, aunque sea una tragedia. Sea por la muerte de una celebridad, que ocasiona que los pasillos y vagones se inunden con los discos o vídeos que grabó la celebridad<sup>2</sup>; o por un siniestro, como el temblor de septiembre del 2017<sup>3</sup>; el mercado popular busca la mercancía de “moda”, de necesidad conforme a la situación. Es un mercado reactivo y adaptable, un mercado de sobrevivencia.

Incluso, algunos comerciantes decidieron incursionar en actividades pedigüeñas, como la limpieza de tubos de los andenes y el ofrecimiento de gel antibacterial al público usuario, como tuve la oportunidad de apreciar el 16 de abril de este año, en la estación del Metro Eugenia, cuando tres hombres morenos de estatura y complexión regular, abordaron el vagón en el que me encontraba para limpiar los tubos y ofrecernos gel antibacterial a quienes estábamos en el vagón, mientras uno de ellos recitaba lo siguiente:

Nosotros somos vendedores de aquí del Metro. Desafortunadamente con esto de la pandemia, nos cerraron plazas, tiendas comerciales y dulcerías, donde solíamos comprar nuestra mercancía. Es por ello que ahora nos subimos a los vagones del Metro, limpiando y desinfectando con gel antibacterial y fabuloso<sup>4</sup> el piso y los tubos. Esta actividad no tiene ningún costo, el precio lo pones en tu corazón. Si en tus manos estás poder apoyarnos con una moneda o algún alimento que no afecte tu economía familiar, de antemano muchas gracias<sup>5</sup> y que llegues con bien a tu destino. Gracias.

(Diario de campo, estación Eugenia, Línea 3, 16 de abril de 2020).

Al respecto, si bien las personas que comercian en el Metro son conscientes de que sus productos y servicios, no son de la mejor calidad y que responden a un mercado económico pauperizado, también son conscientes de que, en tiempos de pandemia, cuando el flujo de personas en el Metro disminuye y los operativos en su contra siguen, se vuelve cada vez más difícil el sustento diario (Nájera, 2020).

---

<sup>2</sup> Así sucedió con las muertes de artistas como: Valentín Elizalde, Juan Gabriel, Michael Jackson, Jenny Rivera o José José. Después de su muerte, sus discos y vídeos se convirtieron en la “maleta” -forma con la que las y los comerciantes llaman a la mercancía- el “rayón” -una mercancía que seguro se vende con rapidez y grandes ganancias.

<sup>3</sup> En aquél entonces, los artículos que se encontraban mayoritariamente a la oferta eran lámparas de luces led y pilas para las lámparas pilas.

<sup>4</sup> El nombre de un producto de uso común en la limpieza del hogar.

<sup>5</sup> Después de que el hombre termina el discurso, los dos hombres restantes, recorren el vagón ofreciendo gel antibacterial y preguntándole a las y los usuarios “¿Alguna moneda que no afecte tu economía? Gracias”



## El comercio popular en la ciudad post pandemia

La situación del comercio popular en el Metro de la Ciudad de México es el ejemplo de los problemas históricos que, al correr de las distintas administraciones<sup>6</sup>, no ha logrado solucionarse. Por el contrario, emergen con mayor fuerza en tiempos de crisis como la que vivimos a raíz de la pandemia de COVID-19. Empero, las crisis también son una oportunidad de cambiar el rumbo del desarrollo de la sociedad. En este sentido, sería necesario buscar otro tipo de políticas que atiendan el problema del comercio popular desde una perspectiva no policiaca y sí desde una perspectiva inclusiva y con miras al desarrollo del bienestar de esta población. Al respecto, algunas cuestiones:

- ¿De qué manera se podrían integrar estas poblaciones a un sistema de ingreso mínimo universal?
- ¿Cómo se podría aprovechar la gran cadena de distribución de las mercancías que han construido las y los comerciantes en beneficio del mercado formal y del erario?
- ¿Cómo articular el derecho a la movilidad con el derecho al trabajo en el caso del comercio popular en el Metro?

## Reflexiones finales

Es necesario pensar en otras formas de establecer la gobernanza del comercio popular en la Ciudad de México. Un tipo de gobernanza que reconcilie el derecho al trabajo con el derecho a la movilidad, dándole mayor énfasis al bienestar de las personas que obtienen su ingreso por medio de la venta de productos en el espacio y el transporte público. Este pensamiento no puede descansar en las políticas inspiradas en el modelo de “cero-tolerancia” en contra del comercio informal, ni en políticas de criminalización del comercio popular. Por el contrario, es necesario apostar por formas redistributivas de la riqueza que genera la ciudad; un reto que debería atender el gobierno de la post-pandemia en la Ciudad de México.

Mientras esto sucede, miles de personas no sólo deben enfrentar la contingencia sanitaria, sino que, además, deben hacer frente a la contingencia económica que, derivado de la

---

<sup>6</sup> Incluso, el 7 de noviembre del 2019 en la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, se promovió un punto de acuerdo para que se instalarán mesas de trabajo entre las organizaciones de vagoneros y las autoridades de la Ciudad de México, para que construyeran acuerdos de pleno empleo y respeto a los derechos humanos de las y los comerciantes populares del Metro.

primera, ha ocasionado que disminuya el flujo de personas en los espacios y transporte público. Resultado de ello, las personas que viven del comercio popular en el Metro y en otros espacios públicos, se ven impedidos de tener una fuente de ingreso para vivir. A ello se suma su exclusión dentro de la categoría de “trabajadores no asalariados”, lo cual, les priva de recibir el apoyo económico que ha ofrecido el Gobierno de la Ciudad de México para esas poblaciones.

De tal forma, y apelando a la creatividad cuasi ontológica, que caracteriza a los grupos populares, las y los comerciantes han sabido hacer oportunidad de la necesidad que ha emergido con la contingencia. No obstante, los servicios y productos que han improvisado las y los comerciantes populares, además de ser de pobre calidad, no ayudan a completar el gasto para satisfacer el sustento diario. Así entonces, es urgente que se planeen medidas de economía social que incluyan a estas poblaciones de comerciantes dentro de la política de bienestar en atención a las poblaciones populares que ha implementado, tanto el gobierno federal como el gobierno de la Ciudad de México. De lo contrario, además del riesgo sanitario, el gobierno de la Ciudad de México podría enfrentar un estallido social, provocado por las poblaciones populares que, en las últimas administraciones, han sido excluidas de la política social y económica.

## Referencias

- Animal Político. 2020. “Vinculan a proceso a policías por el asesinato de un ambulante en el Metro.” *Animal Político*. 26 de marzo. En línea: <https://www.animalpolitico.com/2020/03/policias-asesinato-ambulante-metro/> Consultado el 23 de abril de 2020.
- Azuela, A. 1990. “Fuera del huacal, aun en la calle. El comercio y el espacio público en el centro de la ciudad”. *Trace*. 17: 20-24.
- Cross, J. 1998. *Informal Politics. Street vendors and the State in Mexico City*. California. Stanford University Press. DOI: 10.2307/2654192
- Crossa, V. 2018. *Luchando por un espacio en la ciudad de México. Comerciantes ambulantes y el espacio público urbano*. México. El Colegio de México. DOI: 10.2307/j.ctv6hp2nb

- Lezama, D. T. J. L. 1991. "Ciudad conflicto: el comercio ambulante en el DF." *Estudios Demográficos y urbanos*. 3(18): 649-675.
- Méndez, A. Aké, S. y Bautista, A. 1990. "El metro: un espacio para el comercio ambulante". *Momento Económico*. Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Programa de radio No. 51. En línea: <http://ru.iiec.unam.mx/2102/>
- Nájeera, Anwar. 2020. "Vagoneros cambian ventas por limpieza del Metro ante pandemia por COVID-19". *Milenio*. 22 de abril. En línea: <https://www.milenio.com/politica/comunidad/coronavirus-metro-cdmx-vagoneros-ingenian-subsistir> Consultado el 23 de abril de 2020.
- Notimex. 2020. "Con ataúd 'vagoneros' exigen justicia para su compañero". *El Diario de México*. En línea: <https://www.diariodemexico.com/con-ataud-vagoneros-exigen-justicia-para-su-companero> Consultado el 23 de abril de 2020.
- Serna Luna, E. 2019. "A la sombra de la modernidad, medio siglo del mercado popular bajo la ciudad". *Revista Nexos. La brújula. El blog de la metrópoli*. 3 de septiembre de 2019. En línea: <https://labrujula.nexos.com.mx/?p=2480> Consultado el 23 de abril de 2020.
- Serna Luna, E. 2020. "El comercio popular en el Metro de la Ciudad de México", "Apuntes sobre el futuro del trabajo." Num. 2. febrero 2020, *Seminario sobre trabajo y Desigualdades*. México. El Colegio de México, pp. 1-6. En línea: [https://trades.colmex.mx/assets/apuntes/11/original/Apunte\\_El\\_comercio\\_en\\_el\\_metro\\_2.pdf?1582740366](https://trades.colmex.mx/assets/apuntes/11/original/Apunte_El_comercio_en_el_metro_2.pdf?1582740366)

# La ciudad de los habitantes de la calle. Asistencia y propuestas en el escenario de la pandemia COVID-19 en la Ciudad de Buenos Aires.

*Paula Cecilia Rosa*

## **Introducción**

El 20 de marzo de 2020, a través de un decreto presidencial, se impuso el aislamiento social obligatorio al total de la población de la República Argentina como medida preventiva frente a la propagación de la pandemia COVID-19. Esto implicó que los ciudadanos deben permanecer en sus domicilios.<sup>1</sup> Sin embargo, es de destacar que hay un sector de la población a la cual estas indicaciones, resguardos y cuidados extremos parece no llegarles. Hacemos referencia a los habitantes de la calle que residen en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Según es posible constatar muchos continúan habitando el espacio público, al igual que lo hacían antes del decreto que prohíbe la circulación de la población, dado que no tienen otro lugar en donde residir. Los habitantes de la calle continúan durmiendo en sus colchones en las calles y veredas, siguen buscando alimentos en los basureros y esperan recibir alguna moneda para proveerse de algo que comer en una ciudad en la cual los habituales transeúntes ya no están y los pocos que lo hacen, pasan con prisa, usando barbijos (cubre bocas) y muy precavidos de ver qué tocan o con quienes se cruzan. Véase imágenes 1 y 2.

## **Planteamiento del problema**

El grupo de los denominados habitantes de la calle está constituido por personas solas, adultas y/o ancianos/as, jóvenes y grupos familiares que viven en una emergencia asistencial-habitacional extrema ya que su vida cotidiana se desarrolla en el espacio público y, para subsistir, dependen del circuito asistencial, sea público como privado

---

<sup>1</sup> Salvo excepciones puntuales como tener ocupaciones relacionadas con la provisión, producción y comercialización de alimentos, o ser personal de salud o quienes deben encargarse del cuidado de otras personas.



Imagen 1. Fotografía tomada en un barrio céntrico de la ciudad.  
Abril de 2020. Tomada por la autora.



Imagen 2. Fotografía tomada en un barrio céntrico de la ciudad.  
Abril de 2020. Tomada por la autora.

(Rosa, 2012). Esta persistente y creciente problemática<sup>2</sup> representa en este escenario particular un *riesgo sanitario* para quienes se encuentran habitando la calle, para quienes co-habitan con otros habitantes de la calle en alojamientos y asisten a comedores asistenciales, o bien para los propios transeúntes.

En este escenario de *control extremo* para unos y *ausencias* para otros, nos preguntamos qué se está realizando para cuidar a estas personas y que es posible hacerse a corto, mediano y a largo plazo. Esto se propone teniendo en cuenta que las respuestas deben ser inmediatas en este contexto, pero también considerando que, más allá de la actual pandemia, esta es una problemática social persistente que muchas veces es invisibilizada frente a otras situaciones precarias en cuanto al hábitat y la vivienda (casas ocupadas, villas, asentamientos, etc.). Por todo esto, se requiere de redoblados esfuerzos y nuevos abordajes y propuestas. Especialmente, porque están atravesando necesidades concretas vinculadas a su salud y alimentación.

## Problematización

Teniendo en cuenta las características del virus y las formas de transmisión, los habitantes de la calle se encuentran en riesgo de manera permanente. Esto se debe a que están expuestos al contagio y a contagiar a otras personas que pasan por donde residen: el espacio público. En estas circunstancias no poseen las condiciones de higiene necesarias (limpieza de manos permanente, desinfección de espacios comunes, pisos, ropas, etc.) y tampoco cuentan con las medidas precautorias como el uso de barbijos. Cabe aclarar, que, por la propia vida a la intemperie, muchos poseen enfermedades preexistentes (pulmonares, diabetes, coronarios, lesiones en la piel, etc.) lo cual los vuelve aún más vulnerables. Asimismo, dentro de esta población se encuentran también personas mayores de 65 años, conformando la población de alto riesgo.

El propio estilo de vida de esta población está basado en la movilidad constante. Los habitantes de la calle circulan por la ciudad de un servicio a otro, ideando estrategias, coordinando horarios y necesidades durante el día y la noche para poder satisfacer sus necesidades básicas (Rosa, 2012). Esta población aprende a moverse por la ciudad

---

<sup>2</sup> A partir del último Censo Popular de Personas en situación de calle de abril del 2019, es posible identificar un total de 7,251 personas en situación de calle. De ellas, 5,412 no tienen acceso a paradores, ni a establecimientos con convenio con el gobierno de la ciudad, es decir que duermen en la vía pública (CELS, 2019).

articulando la atención brindada por las distintas organizaciones de la sociedad civil y la oferta estatal. La Ciudad de Buenos Aires cuenta con diversos alojamientos temporales para los habitantes de la calle.<sup>3</sup> Nos referimos a paradores nocturnos y hogares de tránsito que son propios del gobierno local y otros convenidos con organizaciones de la sociedad civil, principalmente religiosas, para albergar a esta población de manera habitual. También en la ciudad existen diversos lugares comunitarios que ofrecen alimentos, lugares de aseo, ropa limpia y un lugar para pasar algunas horas del día.

A raíz de la cuarentena y las precauciones implementadas para evitar la propagación del virus, varios centros de atención asistencial han sido cerrados de manera preventiva, han acotado sus horarios de atención o bien se han visto desbordados por el aumento de la demanda de alimentos (esto debido al cierre de comercios a donde pedir alimentos, la escasez de ámbitos en los cuales mendigar o donde realizar changas a cambio de dinero, etc.), el pedido de un lugar donde dormir y/o de atención médica (hospitales y guardias médicas focalizaron su atención a casos de COVID-19).

Esto representa un problema para los habitantes de la calle que concurrían a estos lugares de manera habitual para proveerse de alimentos, medicamentos, ropas limpias y/o de abrigo, y también de un lugar para estar acompañados. Especialmente, por esto último, es posible que surjan problemas mayores a nivel emocional dado que estos ámbitos se constituyen en lugares para establecer relaciones, vínculos y apoyos sociales. Todo esto ha traído dificultades adicionales a la ya compleja vida cotidiana de esta población. Sumado a lo anterior, se quiera hacer notar que de manera habitual esta población es “blanco” de múltiples estigmatizaciones (Rosa, 2018). Esto se menciona dado a que es posible que se vean expuestos a situaciones de violencia y discriminación constituirse en una posible “amenaza” para el resto de la sociedad<sup>4</sup> al continuar habitando el espacio público.

---

<sup>3</sup> En la Ciudad de Buenos Aires es en donde se ubican las más variadas y, a veces, las únicas opciones tanto estatales como privadas para asistirlos. Allí se localizan los establecimientos de la mayoría de las organizaciones sociales, de los programas estatales, las oficinas para trámites relacionados con los subsidios, etc. También, es en la ciudad donde existe la posibilidad de llevar a cabo diferentes actividades que otorguen un dinero (venta de artículos en la vía pública, changas, mendicidad, limpieza de vidrios de autos, juntar cartones para vender, etc.) (Rosa, 2012). Estas actividades por la cuarentena se vieron disminuidas o bien no se están desarrollando.

<sup>4</sup> Esto se plantea teniendo en cuenta las recientes situaciones de violencia a lo que se ven expuestos por ejemplo personal del área de salud (médicos/as, enfermeros/as) en sus propias viviendas por sus vecinos, quienes les envían notas intimidatorias y hasta les hacen denuncias policiales por ser posibles focos de contagio. Como así también se ven intimidados o insultados por transeúntes, madres y padres que deben circular con sus niños/as pequeños/as.

**- Las deficiencias de la asistencia**

Según diferentes notas periodísticas, informes y denuncias<sup>5</sup> de los propios trabajadores del área pública encargada de esta población, se puede señalar que la atención a los habitantes de la calle se hace sin los recaudos necesarios, dando cuenta de amplias deficiencias. En esta dirección, a continuación, se ejemplifican algunas de estas situaciones problemáticas:

1. Los móviles que circulan por la ciudad para atender a los habitantes de la calle (vinculados al Programa social “Buenos Aires Presente-BAP”), son escasos y no están provistos de termómetros ni instrumental básico médico. Además, el personal que allí trabaja no cuenta con barbijos adecuados ni tampoco tienen para proveerle a la población que sigue residiendo en las calles;
2. Desde el Programa se entregan “trozos de jabones” para que se higienicen los habitantes de la calle cuando no cuentan con agua de manera permanente para el lavado de manos; no se les entrega repelentes para insectos (en la Argentina es época de contagios de dengue) ni alcohol en gel, ni guantes;
3. No se atiende de manera adecuada a la población en riesgo principal como son los adultos mayores. Los pocos que sí son llevados a algún alojamiento, lo hacen sin tener los controles previos requeridos lo cual implica un riesgo sanitario para el personal y los otros residentes. Además, el traslado se hace en móviles sin cumplir con la distancia mínima requerida (también se señala que estos móviles no son desinfectados luego de la jornada laboral);
4. Desde el gobierno local no se realizan apoyos alimenticios a esta población. Cuestión no menor dada la reducción de los lugares en donde pueden recibir alimentos (por ejemplo: bares, comedores, etc.). La comida que se reparte es escasa (sándwiches) y sin la cadena de frío correspondiente.
5. Desde el gobierno local se han abierto algunos lugares de emergencia para albergarlos (uno de estos es específicamente para adultos mayores y el otro es un polideportivo que alberga 100 personas conformando grupos familiares). Esto se debe a que los alojamientos existentes están

---

<sup>5</sup> Baldiviezo y Koutsovitis, 2020; CELS, 2019; Rodríguez, 2020; Canal Abierto, 2020<sup>a</sup> y 2020<sup>b</sup>; Carrete y Santoro, 2020; La Izquierda Diario, 2020.



colmados y no cuentan con la posibilidad de hacer nuevos ingresos. Según se señalan en los informes, estos nuevos espacios, no cuentan con las condiciones edilicias necesarias para albergar gran cantidad de población con las medidas requeridas (por ejemplo, las camas disponibles no cumplen con las distancias necesarias entre ellas);

6. Los ya existentes centros de atención –tanto públicos como privados–, no cuentan con los recaudos requeridos para la atención segura en este tipo de pandemia. Por ejemplo, los establecimientos en los cuales pueden dormir, en su mayoría son compartidos entre varios/as (grandes galpones y/o ambientes con varias camas cercanas unas de otras), lo que los torna focos de trasmisión del virus.<sup>6</sup> Lo mismo sucede con los lugares para comer que cuentan con amplias mesas. En ellos, es posible advertir situaciones de hacinamiento y la constante circulación de personas. En este sentido, las medidas de distanciamiento social y de prevención no son posibles de realizarse de manera adecuada siendo lugares de alta probabilidad de propagación del virus.
7. Las organizaciones sociales que sí siguen funcionando resaltan que ha aumentado la demanda de alimentos y de productos de higiene. Estas instituciones destacan que no han recibido los recursos suficientes por parte del gobierno local para afrontar esta nueva demanda. Asimismo, reclaman mayores controles y asistencia inmediata frente a posibles contagios dando cuenta de cierto “desamparo” para lograr una asistencia adecuada.

## **Identificación de nuevas direcciones para la investigación urbana y las políticas públicas**

A partir de lo desarrollado en líneas anteriores y recuperando a los actores sociales mencionados como centrales en esta problemática (Estado local, organizaciones sociales y habitantes de la calle) se presentan los siguientes problemas de investigación. Estos permitirían proveer un “nuevo enfoque” a una antigua problemática social y urbana.

---

<sup>6</sup> En muchos testimonios, los habitantes de la calle declaran que en los paradores se han contagiado de otras enfermedades como culebrilla o sarna, o bien que se han contagiado de piojos.

Posteriormente, se presentan las propuestas pensadas para atender las necesidades de esta población a corto y largo plazo.

*- Ejes de investigación:*

- Explorar las nuevas formas que asume la intervención estatal hacia grupos con alta vulnerabilidad. Específicamente, analizar nuevos programas y prácticas estatales ante la actual crisis epidemiológica COVID-19;
- Relevar las reconfiguraciones del campo de atención/asistencia de las organizaciones de la sociedad civil ante escenarios de riesgos sanitarios;
- Analizar los nuevos circuitos de atención/asistencia generados por los propios habitantes de la calle frente a la reconfiguración del campo de atención en el escenario actual;
- Relevar y analizar las percepciones de los habitantes de la calle en este escenario en torno a: 1) la atención recibida, 2) incertidumbres e inseguridades surgidas, y 3) creación de nuevos circuitos y experiencias urbanas frente al cambio en sus prácticas habituales.
- Describir las nuevas formas de discriminación y estigmatización surgidas en este contexto de crisis epidemiológica COVID-19 hacia los habitantes de la calle como hacia otros sectores/grupos vulnerables;
- Relevar propuestas de soluciones habitacionales de manera inmediata y a largo plazo para esta población.

*- Propuestas frente a la urgencia y a largo plazo:*

- Habilitar hoteles (turísticos, inquilinatos o pensiones) para la residencia, atención y control médico de esta población –especialmente tercera edad y con enfermedades preexistentes–, donde puedan ser revisados y donde se les ofrezca alimentos y productos de higiene;
- A quienes permanecen en el espacio público –como pueden ser ranchadas o grupos– visitarlos continuamente para controles médicos y aprovisionamiento de lo necesario para la vida diaria (alimentos, pero también barbijos aptos, alcohol en gel, ropa limpia, etcétera);
- Habilitar espacios de contención tanto social, médica, alimenticia y emocional con profesionales especialistas frente a este escenario de

incertidumbre (muchos habitantes de la calle manifiestan tener temor a enfermarse);

- Extremar medidas de cuidado y protección del personal encargado de esta población con todos los resguardos sanitarios necesarios (teniendo en cuenta que en algunos casos son voluntarios/as con poca experiencia);
- Generar un subsidio específico para esta población en cuarentena obligatoria para poder comprar alimentos, medicamentos y elementos de higiene mientras se encuentran alojados en los hoteles y/o inquilinatos.

Más allá de estas acciones posibles de realizarse a corto plazo, es necesario pensar soluciones habitacionales permanentes como puede ser la construcción de viviendas sociales que tengan como población prioritaria a los habitantes de la calle, la creación de centros de alojamiento transitorio y de medio camino cercanos a las necesidades de la población (adultos mayores o con la necesidad de cuidados médicos permanentes, adicciones, entre otros), utilización de viviendas desocupadas-ociosas como hogares de medio camino o permanentes, creación de cooperativas para la construcción autogestionaria de viviendas con los habitantes de la calle como principales adjudicatarios, entre otras.

## Conclusiones

Hoy todo en la Argentina circula con la consigna: *quédate en casa*. En los medios de comunicación, en los carteles informativos gubernamentales, en sitios webs públicos y privados y en publicidades comerciales, este slogan se expandió hasta el punto de ser “apropiado” por usuarios de las redes sociales quienes remiten a esta “propuesta” mientras dan cuenta de sus actividades en sus hogares. Sin embargo, el *quédate en casa* para algunos resulta una consigna vacía pues no es una opción. La medida de prevención más afectiva, hasta ahora comprobada, frente a esta pandemia no puede ser llevada a cabo por un sector de la población, lo cual pone en evidencia –y refuerza– su desprotección social.

A medida que se fueron escribiendo las líneas que componen este texto, la coyuntura fue cambiando. Lo que inicialmente fue una alerta, un llamado de atención a los responsables, una preocupación; hoy se torna una realidad. El pasado 2 de mayo, se conocieron los dos primeros casos positivos de coronavirus entre los habitantes de la

calle. El primero de los casos se detectó en un hogar de tipo religioso y el otro en un centro de día a cargo de una organización social. En ambas instituciones, y en otras tantas en la ciudad, concurren miles de personas que pueden contagiarse a medida que pasen los días. Desde las organizaciones sociales se pide mayor prevención y atención inmediata, específicamente en estos lugares, así como la puesta en marcha de un protocolo de asistencia.

A más de cuarenta días de la implementación del aislamiento social obligatorio muchas problemáticas vinculadas a la habitabilidad de la vivienda salieron a la luz. La falta de agua corriente, el hacinamiento, las deficiencias estructurales de las viviendas, la escasez de recursos para mantener la higiene adecuada, etcétera, han develado que las condiciones de vida de amplios sectores de la sociedad argentina son endeble. Del mismo modo, dejó entrever que existen poblaciones que atraviesan situaciones aún más complejas en torno a la salud, la atención y la vivienda que necesitan atención inmediata en este escenario, pero también que requieren de acciones y políticas a largo plazo para tener a una ciudad más igualitaria. En este sentido, este contexto puede resultar una oportunidad para generar un acercamiento a estas poblaciones, generalmente invisibilizadas, para realizar acciones efectivas de acompañamiento tanto en términos de salud-enfermedad y vivienda, pero también con relación a la situación de exclusión extrema en la que se encuentran.

## Referencias

- Baldiviezo, Jonatan Emanuel y María Eva Koutsovitis. *La pandemia del coronavirus y la crisis habitacional en la Ciudad de Buenos Aires*. Informe del Observatorio por el Derecho a la Ciudad. 24 de abril. En línea: <https://observatoriociudad.org/la-pandemia-del-coronavirus-y-la-crisis-habitacional-en-la-ciudad-de-buenos-aires/> Consultado el 8 de mayo de 2020.
- Canal Abierto. 2020a. "El coronavirus obliga a dar respuestas urgentes a la crisis habitacional". *Canal Abierto*. 26 de marzo. En línea: <https://canalabierto.com.ar/2020/03/26/el-coronavirus-obliga-a-dar-respuestas-urgentes-a-la-crisis-habitacional/> Consultado el 9 de mayo de 2020.
- Canal Abierto. 2020b. "Buenos Aires: El coronavirus obliga a dar respuestas urgentes a la crisis habitacional". *Blog Nuestras Ciudades*. 27 de marzo. En línea: <https://>

nuestras-ciudades.blogspot.com/2020/03/buenos-aires-el-coronavirus-obliga-dar.html Consultado el 14 de abril de 2020.

- CELS - Centro de Estudios Legales y Sociales. 2019. *Segundo censo popular de personas en situación de calle en la CABA*. CES. Fecha: 11 de julio 2019. En línea: <https://www.cels.org.ar/web/2019/07/segundo-censo-popular-de-personas-en-situacion-de-calle-en-la-caba/> Consultado el 19 de abril de 2020.
- Carrete, Minranda y Santoro, Estefanía. 2020. "Argentina. ¿Dónde hacen cuarentena lxs sin techo?" *Kaos en la Red*. 28 de marzo. En línea: <https://kaosenlared.net/argentina-donde-hacen-cuarentena-lxs-sin-techo/> Consultado el 17 de abril de 2020.
- La Izquierda Diario. Redacción. 2020. "Trabajadores desmienten a Larreta sobre las personas en situación de calle". *La Izquierda Diario*. 24 de marzo. En línea: <http://www.laizquierdadiario.com/Trabajadores-desmienten-a-Larreta-sobre-las-personas-en-situacion-de-calle> Consultado el 8 de mayo de 2020.
- Rodríguez, Carlos. 2020. "Los trabajadores del Buenos Aires Presente están sin móviles, ni barbijos ni jabón en plena cuarentena". Página 12. 24 de marzo. En línea: <https://www.pagina12.com.ar/254974-los-trabajadores-del-buenos-aires-presente-estan-sin-moviles>
- Rosa, Paula. 2018. "Exclusiones del espacio público de los habitantes de la calle en la ciudad de Buenos Aires". *Revista Territorios*. Universidad del Rosario. (39), págs: 157-173.
- Rosa, Paula. 2012. "Pobreza urbana y desigualdad: La asistencia habitacional a las personas en situación de calle en la Ciudad de Buenos Aires", en: Bolívar, Teolinda y Jaime Erazo Espinosa (eds.). 2012. *Dimensiones del hábitat popular latinoamericano*. Quito, Ecuador: FLACSO-CLACSO-Instituto de la Ciudad, pp. 295-310. En línea: <http://www.biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/gthi2.pdf>

# Aislamiento obligatorio y acceso a la salud en urbanizaciones informales de la Ciudad de Buenos Aires.

## Una oportunidad para repensar los programas de reurbanización.

*Melina Ons*

### **Introducción**

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) existen más de 56 urbanizaciones informales, conocidas también como barrios populares, asentamientos o villas. En ellas residen más de 73 mil familias (TECHO Argentina, 2013) o el 7.2% de la población de la ciudad (DGEC, 2018). Desde el año 2016, el gobierno local ha implementado programas de reurbanización en cuatro de estos barrios.<sup>1</sup>

El presente trabajo revisa estos programas en el marco de la pandemia del COVID-19. El Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio, que dispuso el gobierno nacional, puso en evidencia las distintas formas de habitar las viviendas y los espacios públicos, así como las diferentes condiciones sanitarias y de acceso a la salud.

La visibilización de problemáticas, permanentes pero marginalizadas de la agenda pública, puede significar una oportunidad para indagar los aspectos estructurales de las políticas urbanas. En nuestro caso, sobre los componentes de los programas de regularización de barrios informales.

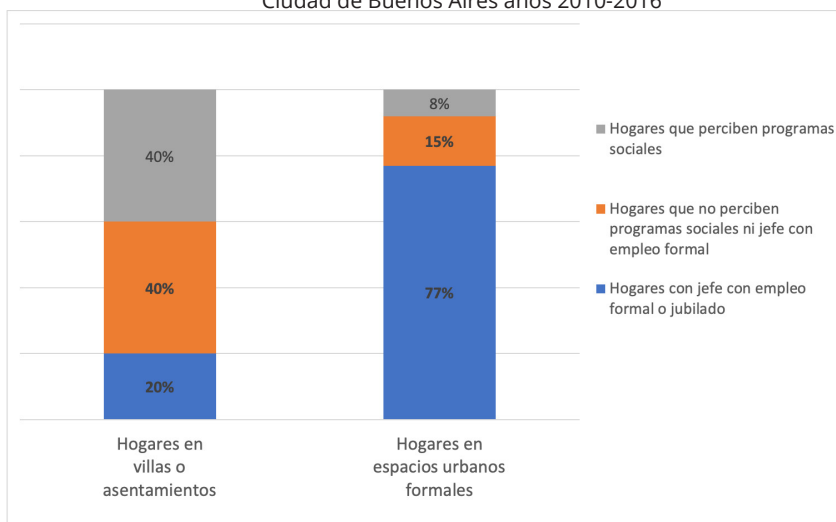
---

<sup>1</sup> Las reurbanizaciones se están implementando en la Villa Rodrigo Bueno, 31-31bis, Villa 20 y el Playón de Fraga (Chacarita).

## Planteamiento del problema: el acceso a la salud en los barrios populares de la Ciudad

Los contextos urbanos condicionan las posibilidades de atravesar el aislamiento requerido para aplanar la curva de contagios. En primer lugar, por las implicaciones de la medida de “quedarse en casa” en un contexto en el que 43% de la población que habita las villas de la ciudad sufre de hacinamiento o hacinamiento crítico. La media de este déficit para el total del distrito es del 10% y desciende a un 5% en las comunas con mayor poder adquisitivo. En segundo lugar, porque muchas de estas familias se mantienen con economías de subsistencia sin ingresos fijos. La figura 1 muestra la distribución de hogares con jefatura de empleados/as formales o personas en el sistema previsional para los distintos tipos de urbanización. La relación es inversamente proporcional en barrios informales que en urbanizaciones formales.

Figura 1: Porcentaje de hogares por tipo de protección social y localización, Ciudad de Buenos Aires años 2010-2016

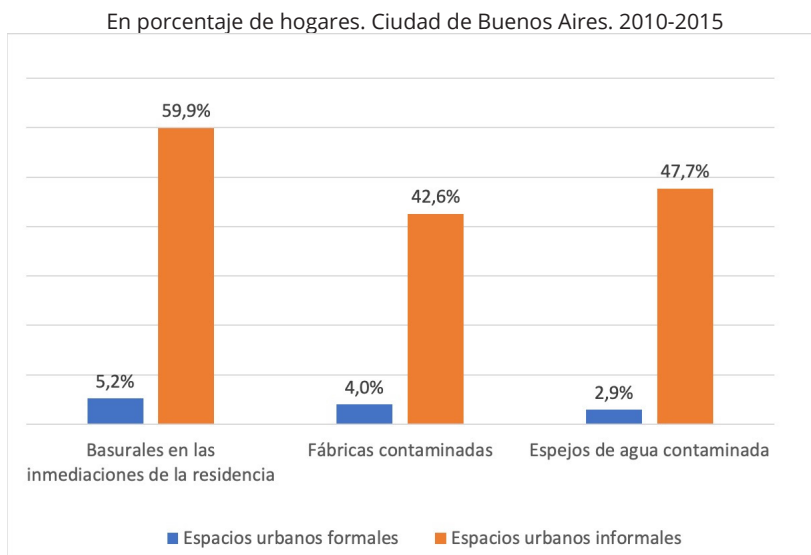


Fuente: Elaboración propia con base en ODSA-UCA-CABA, 2017.

El tercer aspecto resulta central en este contexto y son las condiciones de acceso a la salud, sanitarias y ambientales. Según datos oficiales, el 47.1% de la población de la ciudad en el quintil más bajo de ingresos no está afiliada a ningún sistema de atención médica, cifra que desciende a 2.6% en la población del quintil más alto (DGEC, 2016).

Sumado a esto, existe una importante presencia de enfermedades respiratorias debido a la calidad del ambiente. La figura 2 muestra la cantidad de hogares en villas expuestos a situaciones de riesgo ambiental con relación a los hogares en espacios urbanos formales.

Figura 2: Déficit en el acceso a condiciones ambientales saludables según tipo de espacio residencial.

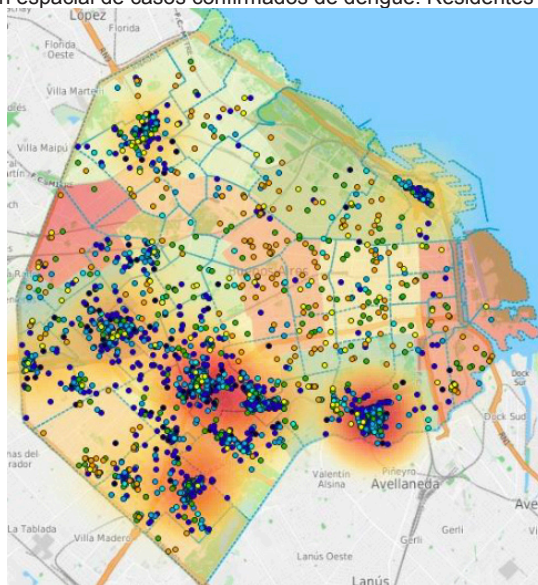


Fuente: Elaboración propia con base en ODSA-UCA-CABA, 2017.

En 2020 se sumó una problemática muy acuciante que es un recrudecimiento de la epidemia de dengue. En los primeros cuatro meses del año se presentaron más de 4 mil casos confirmados en la ciudad. En las figuras 3 y 4 se observa la distribución de infectados/as según el lugar de residencia de la persona contagiada (la figura 3 muestra la localización de casos confirmados y la figura 4 los barrios populares). Estos últimos son focos de infección producto de la falta de higiene urbana, de control del vector mediante fumigaciones y de las limitaciones de acceso a métodos repelentes por parte de la población.

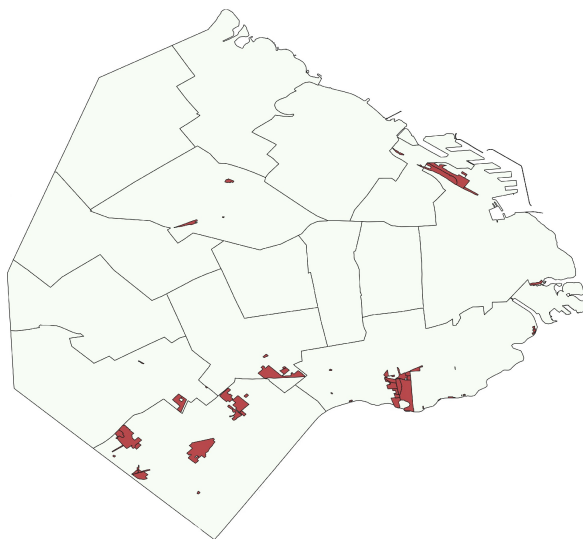


Figura 3: Distribución espacial de casos confirmados de dengue. Residentes de la CABA. Marzo 2020



Fuente: Boletín epidemiológico GCBA

Figura 4: Localización de Barrios Populares en la Ciudad de Buenos Aires



Fuente: elaboración propia con base en el Registro Nacional de Barrios Populares

Para evitar muertes en el marco de la pandemia del COVID-19 es importante proteger a la población de riesgo, tanto como ralentizar el ritmo de contagios a fin de no saturar los sistemas de salud. Las condiciones de vivienda y hábitat que hemos ilustrado más arriba son preexistentes a la pandemia y reflejan cómo la vulnerabilidad en urbanizaciones informales se agrava en este contexto ya que: a) sus habitantes tienen vulnerado su derecho a la salud, b) porque el aislamiento preventivo complica sus economías de subsistencia, y c) porque dicha población está expuesta a mayor cantidad de enfermedades derivadas del ambiente y las condiciones de vida.

## **Problematización**

### *- Políticas urbanas y regularización de villas y asentamientos en la Ciudad de Buenos Aires*

Desde al año 2007 gobierna en la ciudad el partido Propuesta Republicana (PRO). Durante sus tres mandatos profundizó un modelo de ciudad neoliberal que colocó al suelo disponible y al potencial para construir, en función de las necesidades del mercado (Fernández Wagner 2012, Cravino - Palombi 2015). Se implementaron regulaciones que facilitaron la acción empresarial en distintos ámbitos y se privatizaron cerca de 500 hectáreas de tierras públicas (Lloret et al, 2019). Además, se invirtió en la modernización de la ciudad, dinamizando su aspecto comercial y la oferta de servicios (Rodríguez y Di Virgilio, 2013). Por otro lado, también se identifican normativas locales<sup>2</sup> que buscan promover el derecho a la vivienda digna y a un hábitat sustentable, contexto que ha facilitado que los sectores populares ejerzan mayor presión sobre los distintos gobiernos para que generen políticas que efectivamente consoliden tales derechos.

En ese tenor, hoy día se propicia la reurbanización de cuatro villas. Un conjunto de urbanizaciones informales que albergan a cerca del 20% de la población en la informalidad de la ciudad. Tres de ellas, además, se emplazan en las zonas de más alto valor del suelo del distrito.<sup>3</sup> Si bien las características de cada una de estas urbanizaciones son distintas, los programas ejecutados comparten algunas características. A grandes rasgos, los proyectos incluyen apertura de calles, construcción de viviendas nuevas (para un

---

<sup>2</sup> Entre las que se destacan el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, el 31 de la Constitución de la Ciudad, el 36 de la Provincia de Buenos Aires y su más reciente Ley de Acceso Justo al Hábitat.

<sup>3</sup> Nos referimos a la Villa 31-31bis en Retiro, Rodrigo Bueno en Puerto Madero y Fraga en el barrio de Chacarita.

porcentaje de los habitantes), mejoramiento de viviendas autoconstruidas, instalación de servicios básicos y regularización dominial. La incorporación de equipamiento urbano como escuelas o centros de salud es escaso o inexistente. Los y las habitantes acceden a títulos de propiedad privada individual –tanto de las viviendas mejoradas como de las viviendas nuevas– mediante el pago de hipotecas con cuotas fijas a 30 o 40 años. En algunos casos, como en el de la Villa 31-31bis, incluso se han firmado escrituras que habilitan la posibilidad de la venta de dichas hipotecas en un mercado secundario (Clarín, 2020).

*-Programas de regularización de la informalidad en América Latina: una cura insuficiente*

Las urbanizaciones informales en América Latina encuentran sus causas en la pobreza, pero también en “...la falta de programas habitacionales, la disminución de inversiones públicas en equipamientos y servicios, y el propio vaciamiento del planeamiento urbano” (Smolka 2002, p.5). Esto ha generado una vía de acceso a la ciudad basada en la necesidad (Abramo 2012).

Similar a lo que ocurre con la economía popular, estos grupos desarrollan estrategias para acceder a la vivienda en la informalidad, ocupando tierras, autoconstruyendo viviendas y, finalmente consolidando asentamientos (Abramo 2013, Fernández 2005). La intervención del Estado a través de la regulación urbana adquiere en esta dinámica un rol central pero no neutral (Morales Schechinger, 2013). Las distintas formas de acción pública pueden tener efectos diversos sobre la segregación y la marginalidad urbanas (Wacquant 2003).

Si bien muchos programas de regularización de asentamientos han incorporado componentes como la participación de las comunidades en el diseño de los proyectos, o el acceso a servicios y equipamientos de mayor calidad, la mayoría aún sostiene una visión patrimonialista que hace foco en la regularización de la propiedad, privada e individual. Mientras tanto, se sostienen los sistemas políticos, jurídicos y regulatorios del mercado de suelo que fueron los que dieron origen a la informalidad (Almansi 2009). De este modo, se combina una regulación excluyente del suelo con la escasez de políticas que hagan efectiva la integración de estas poblaciones a la ciudad. Diversos autores advierten que, sin estas modificaciones, en el largo plazo los residentes de los barrios regularizados pueden quedar desposeídos del suelo por acción del mercado

“sin haber mejorado sus condiciones de bienestar ni haberse integrado al modo de producción capitalista” (Salazar 2014: 88).

## **Interrogantes emergentes en el marco de nuevos problemas de agenda**

En este trabajo planteamos, por un lado, las condiciones de vida de las poblaciones residentes en barrios informales de la Ciudad de Buenos Aires y, por otro, el carácter limitado de los programas de reurbanización que se están implementando en ellos. A modo de aporte para el debate, en el marco del aislamiento que requiere la pandemia del COVID-19, nos interesa abrir interrogantes con relación a estos dos puntos.

En lo que respecta a la prevención y atención de la circulación del virus, una de las medidas específicas para los barrios populares, que se implementó en la Argentina, fue el aislamiento comunitario. Esto se sumó a la transferencia de recursos económicos del gobierno nacional a los trabajadores de la economía informal, pero a nivel del distrito CABA esto no contó con un correlato en la entrega de artículos de higiene o campañas masivas de prevención y capacitación. Como consecuencia, dadas las condiciones antes relatadas y sin medidas complementarias para garantizar la profilaxis y evitar los contagios, en los barrios populares de la Ciudad de Buenos Aires se está produciendo un crecimiento exponencial de casos positivos. Desde que apareció el primer caso de COVID-19 en estos barrios, la curva de infectados aumentó de manera mucho más acelerada que en el resto de la Ciudad y, a la fecha de cierre de este trabajo, los casos detectados en las villas representaban ya el 30% del total de casos identificados en toda la ciudad.<sup>4</sup>

Cabe preguntarse entonces:

- ¿Qué tipo de controles son necesarios para disminuir los contagios y acelerar la respuesta del sistema de salud ante casos positivos en barrios vulnerables?
- ¿Es posible que el Estado trabaje en coordinación con las organizaciones populares que sostienen el funcionamiento comunitario en los territorios?
- ¿Qué recursos –humanos, económicos y materiales– puede proveer el poder público para fortalecerlas y permitirles sobrellevar esta crisis?

---

<sup>4</sup> Por citar un ejemplo, en el caso de la Villa 31-31bis, donde se realizó la mayor cantidad de testeos en las últimas semanas, el 70% de las personas analizadas dio positivo al virus.

En lo que respecta a los programas de reurbanización en curso, apelaremos a una metáfora que ha sido utilizada en distintos estudios urbanos y que, pertinentemente, hace referencia a la salud. Se cuestiona que regularizar la informalidad, sin intervenir en el mercado de tierras ni en la estructura socioeconómica que la originó, es una acción meramente “curativa”. Se atiende a los síntomas, pero no se combate la “enfermedad” que les dio origen.

Se presenta entonces, ante estos programas, una verdad y un desafío. La verdad es que la falta de regularización no es una opción política ni humanitaria. El desafío es qué hacer para interrumpir el círculo vicioso de pobreza e informalidad (Smolka 2003). Ante ello surgen las siguientes interrogantes:

- ¿Qué herramientas se pueden desarrollar para intervenir en el mercado formal de tierras y revertir la dinámica excluyente que dio origen a la informalidad?
- Qué políticas hay que desarrollar en los procesos de reurbanización para mejorar de manera integral y efectiva las condiciones sociales, económicas y sanitarias de estas comunidades?

## **Reflexiones finales**

En el desarrollo de este trabajo intentamos demostrar cómo el hábitat es central en la definición de las condiciones de vida. Los distintos contextos urbanos condicionan la calidad del hábitat y de la vivienda, pero también el acceso a muchos otros servicios y derechos disponibles en la ciudad formal, tales como la salud, la seguridad, la ciudadanía, el empleo, etcétera. Con el aislamiento obligatorio ocasionado por la pandemia del COVID-19, los déficits en este sentido se visibilizaron y se convirtieron en temas de agenda pública. Problemáticas urgentes derivadas de la crisis económica y sanitaria que requieren de políticas urgentes. Por un lado, para evitar un crecimiento exponencial de contagios en hogares con condiciones sanitarias desfavorables y hábitats deficitarios. Por otro, para atender los efectos que la paralización de la economía pueda tener sobre aquellas poblaciones que suelen encontrar su fuente de subsistencia en la informalidad económica.

Pero el hábitat es también una expresión territorial de una estructura de desigualdad que segrega y excluye a la población. En este marco, entendemos que los programas de reurbanización de asentamientos informales funcionan, en el mejor de los casos, como

herramientas que apuntan a reparar los resultados de esa estructura de desigualdad, pero que no revierten sus orígenes. Por tanto, mientras persistan, por un lado, políticas urbanas de mercantilización del suelo y de la vivienda, y por el otro, de concentración de las rentas del suelo, la construcción de viviendas para los sectores informales y su titulación mediante hipotecas puede significar un esfuerzo y gasto público que, sin embargo, no alcanza a solucionar la problemática de manera definitiva, ni con visión de largo plazo.

Si crisis es oportunidad, entendemos que estamos ante la oportunidad de repensar la distribución de los recursos comunes de la ciudad. Intervenir en el mercado de tierras para reorientar las rentas en función de la integración urbana es una manera de incidir en la estructura de desigualdad y buscar soluciones de largo aliento. De manera similar, repensar la planeación urbana, desde su estructura, puede reducir el gasto público y hacer más eficientes las políticas de integración de los sectores populares a la “ciudad formal”.

## **Referencias**

- Abramo, P. 2008. *La producción de las ciudades latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana*. Quito, Ecuador: Olacchi.
- Abramo, P. 2013. “Mercado informal y producción del hábitat: la nueva puerta de acceso a los asentamientos populares en América Latina”, en: Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa (coords). *Los lugares del hábitat y la inclusión*. Quito, Ecuador: FLACSO. Pp. 29-58. En línea: [https://biblio.flacsoandes.edu.ec/shared/biblio\\_view.php?bibid=132419&tab=opac](https://biblio.flacsoandes.edu.ec/shared/biblio_view.php?bibid=132419&tab=opac) Consultado el 20 de abril de 2020.
- Abramo, P. 2012. “La Ciudad informal COM-FUSA: el mercado y la producción de la territorialidad urbana popular”, en: Salazar, Clara Eugenia coord. *Irregular, suelo y mercado en América Latina*. Ciudad de México, México: El Colegio de México.
- Almansi, F. 2009. La regularización de la tierra en los Programas de Mejoramiento Integral del Hábitat. *Medio Ambiente y Urbanización*. 70: 61-88.

- Cravino, M. C. y Palombi, A. 2015. "El macrismo ¿neoliberal? Política urbana en el sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires." *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*. En línea: <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.cvu8-15.mnpu>
- DGEC – Dirección General de Estadística y Censos. 2016. *La cobertura de salud y la internación en la Ciudad de Buenos Aires EAH 2015*. Buenos Aires, Argentina: DGEC. En línea: [https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2016/09/ir\\_2016\\_1046.pdf](https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2016/09/ir_2016_1046.pdf)
- El Clarín. 2020. "El destino de 1.200 viviendas en la Villa 31: el motivo detrás del piquete que convirtió en un caos a la Terminal de Retiro". *El Clarín*. 6 de abril. En línea: [https://www.clarin.com/ciudades/destino-1-200-viviendas-villa-31-motivo-detras-piquete-convirtio-caos-terminal-retiro\\_0\\_SyyJppeL.html](https://www.clarin.com/ciudades/destino-1-200-viviendas-villa-31-motivo-detras-piquete-convirtio-caos-terminal-retiro_0_SyyJppeL.html) Consultado el 20 de abril de 2020.
- Fernández, E. 2003. "Programas de regularización de la tenencia de la tierra urbana y pobreza urbana en Latinoamérica". *Revista Vivienda Popular*. 12: 5-16.
- Lloret, Rodrigo *et al.* 2019. "Rodríguez Larreta batió el récord de privatización de tierras públicas en la Ciudad". Perfil. Buenos Aires, Argentina. 11 de diciembre de 2019. En línea: <https://www.perfil.com/noticias/equipo-de-investigacion/126-plazas-de-mayo-larreta-tiene-el-record-de-privatizacion-de-tierras-en-la-ciudad.phtml> Consultado el 20 de abril de 2020.
- Morales Schechinger, Carlos. 2012. "Curar o vacunar, dos políticas en tensión: la regularización frente a las reservas territoriales en el desarrollo urbano sustentable", en: Salazar, Clara Eugenia (coord.) *Irregular, suelo y mercado en América Latina*. Ciudad de México, México: El Colegio de México.
- ODSA-UCA-CABA. 2017. *Estudio sobre los procesos de integración social y urbana en tres villas porteñas*. Observatorio de la Deuda Social Argentina – Universidad Católica de la Argentina – Defensoría del Pueblo, CABA. En línea: [http://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/2017-Observatorio-Informes\\_Defensoria-CABA-24-10-VF.pdf](http://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/2017-Observatorio-Informes_Defensoria-CABA-24-10-VF.pdf)
- Rodríguez, María Carla y Di Virgilio, Mercedes. 2013. "Ciudad de Buenos Aires: políticas urbanas neoliberales, transformaciones socio-territoriales y hábitat

popular”, ponencia para el *Seminário Internacional A Cidade Neoliberal na América Latina: desafios teóricos e políticos. A la memoria de Emilio Duhau López*. Río de Janeiro 6-8 de noviembre de 2013.

- Salazar, Clara Eugenia. 2012. “Los ejidatarios en el control de la regularización”, en: Salazar, C. E. (coord). *Irregular, suelo y mercado en América Latina*. Ciudad de México, México: El Colegio de México.
- Salazar, C. 2014. “El puño invisible” de la privatización. Bogotá: *Revista Territorios*. 30: 69–90.
- Smolka, Martim. 2010. “Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra”, en: Martin O. Smolka y Laura Mullahy (eds). *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Cambridge, Massachussets, EUA: Lincoln Institute of Land Policy. Pp. 366-520.
- TECHO Argentina. 2013. *Relevamiento de asentamientos informales 2013*. Buenos Aires, Argentina: TECHO Argentina. En línea: [https://issuu.com/techoargentina/docs/relevamientos\\_de\\_asentamientos\\_2013](https://issuu.com/techoargentina/docs/relevamientos_de_asentamientos_2013) Consultado el 20 de abril de 2020.
- Wacquant, Loïc. 2013. *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.







## **Parte 4.**

### **Construcción, gestión y comunicación del riesgo ante el COVID-19**

# Retos de la comunicación de riesgos ante el coronavirus en las ciudades

*Ana Rosa Moreno  
Frederico Peres*

## **Introducción**

La presencia reciente y apabullante del coronavirus, responsable de la enfermedad COVID-19 ha resultado ser un gran reto para enfrentar por todos los sectores de la ciudadanía, pero en particular por los gobiernos al ser una emergencia en salud pública. Sus consecuencias no son solo sanitarias, sino también sociales y económicas.

Repentinamente, la sociedad se encuentra con un virus totalmente desconocido, responsable de un brote que conduce a una crisis sanitaria con un gran impacto en toda la población. El desconocimiento de esta nueva enfermedad junto la ausencia de una vacuna y/o cura y aunado al miedo y una gran incertidumbre, hacen que la información y la comunicación con la ciudadanía sean acciones indispensables, inmediatas y organizadas para disminuir los enfermos y fallecimientos.

El tiempo es clave para controlar los brotes de salud pública. Obtener buena información y actuar rápidamente puede detenerlos antes de que se necesite tomar medidas de emergencia.

## **Planteamiento del problema**

Las respuestas mundiales y nacionales de COVID-19 han presentado desafíos únicos y rápidamente cambiantes debido a la forma en que la enfermedad ha evolucionado a nivel mundial. Así, se han identificado las prioridades en el manejo de la pandemia ente las que se encuentran salvar vidas, extender el tiempo de la propagación de la enfermedad, proteger la vida y seguridad de los trabajadores sanitarios y evitar la

sobrecarga de los servicios ante el incremento de casos, de tal manera que se asegure la correcta atención a todos los enfermos (Organización Panamericana de la Salud, 2020a). Una de las estrategias para alcanzar estos objetivos es que la ciudadanía reciba información clara, oportuna y fidedigna proveniente de fuentes confiables, elaborada y transmitida de forma adecuada para cada audiencia, con base en sus características y necesidades particulares. Con información y comunicación se debe ayudar a que los diversos sectores de la población no solo reconozcan la incertidumbre, sino que tomen las medidas necesarias para protegerse a nivel personal y de sus seres queridos. Así mismo, deben estar alertas de los cambios que se están dando conforme evoluciona la epidemia e irse ajustando a los mismos en función de las respuestas del sector salud, responsable del manejo de la crisis.

## **Problematización**

Uno de los mecanismos para enfrentar el brote es sin duda la comunicación de riesgos. Esta se define como “...un proceso interactivo de intercambio de información y opinión entre individuos, grupos e instituciones. Involucra múltiples mensajes sobre la naturaleza del riesgo y otros mensajes, no estrictamente sobre el riesgo, que expresan preocupaciones, opiniones o reacciones a los mensajes de riesgo o a acuerdos legales e institucionales para la gestión del riesgo” (NRC, 1989, p. 21). Durante este siglo ha habido una evolución vertiginosa de este proceso a medida que las nuevas tecnologías, las prácticas de los medios de comunicación y las necesidades de la sociedad han promovido nuevos espacios y formas de comunicar.

A través de estas acciones se desarrolla la capacidad que debe tener la salud pública para que diversas audiencias conozcan un riesgo ante la exposición al peligro, en este caso al COVID-19, se alienten a tomar medidas de protección, y se empoderen ante la probabilidad de que sufran un daño a su salud.

La percepción del riesgo es un elemento esencial en la comunicación de riesgos y se identifica como la capacidad de percibir amenazas sobre la base de experiencias anteriores y creencias individuales y colectivas (Moreno et al., 2016). Los diversos niveles de tolerancia o percepción de riesgo entre diferentes personas se deben a las propias creencias y convicciones; la ambigüedad en los problemas de salud pública; múltiples fuentes de información; condiciones particulares de las audiencias en cuanto a experiencias vividas, nivel educativo, credibilidad de las fuentes de información, entre

otras. Así, los estudios de percepción de riesgos dan elementos para las campañas educativas y de comunicación y enlazan la investigación con la acción (Moreno y Peres, 2011). En la medida que los comunicadores conozcan cómo los individuos interpretan una situación potencialmente perjudicial serán capaces de elaborar mensajes que les clarifiquen los peligros a los que se pueden exponer y respondan asertivamente a las recomendaciones para la prevención, en particular ante una crisis como el coronavirus. Los funcionarios de salud pública se enfocan solo en transmitir mensajes de forma unilateral sin siquiera probarlos y conocer el impacto que tienen, confiando en que informan, pero estando lejanos a un proceso de comunicación; a menudo ven sus tareas como información predominantemente. En los últimos años, la realidad ha cambiado y el público ya no es pasivo para recibir recomendaciones y pautas de origen institucional, sino que reacciona frecuentemente a través de opiniones a favor o en contra de lo informado. No hay claridad en cómo los humanos procesan la información, se comunican entre ellos y cómo deciden sus pautas de comportamiento. Esto es especialmente importante durante una crisis.

A lo anterior, se añade el papel de las redes sociales, como medio interactivo de comunicación, donde se muestra como una conectividad descentralizada y generada por el usuario con un cambio permanente. Las noticias falsas (*fake news*) son elementos distractores en los que fácilmente pueden caer los usuarios de las redes y ser un obstáculo muy importante para desviar la atención de mensajes dirigidos a informar, educar y promover medidas de prevención (World Health Organization, 2020a).

Un mensaje claro o el uso de lenguaje adecuado no significa, necesariamente, una comunicación efectiva. Para promover este tipo de comunicación es importante considerar el enfoque de un proceso dialógico. Así, para la comunicación de riesgos este proceso se construye a partir de considerar las preocupaciones de la comunidad o audiencia involucrada, en el que una de las acciones prioritarias sería trabajar con la literacia en salud para enfrentar la pandemia del COVID-19 (Peres y Moreno, sin fecha). La comunicación de riesgos es decisiva para el manejo de una crisis, es un proceso permanente que necesita ajustarse en la medida que se van presentando sus diversas etapas. La comunicación es entonces un esfuerzo de comunicación reactivo ante un evento imprevisto, a menudo impredecible e inesperado y que se desarrolla repentinamente, toma un curso incontrolado y evoca reacciones incontrolables.

Al plantear el proceso de comunicación en una crisis se debe considerar que el ambiente social puede estar dominado por una sensación justificada de miedo y vulnerabilidad, que es a su vez el resultado de la incertidumbre del origen del evento, desarrollo, impacto

social y sanitario apoyado por las imágenes de los medios de comunicación, redes sociales e información de diversas fuentes. Todo lo anterior perturba la vida cotidiana, en particular cuando observan lo sucedido en otras sociedades y los individuos perciben que eso puede llegar a ponerlos en una situación franca de riesgo.

Una comunicación de riesgo efectiva depende de la credibilidad del emisor (fuente) y su conocimiento en profundidad de aspectos culturales, socioeconómicos y condiciones particulares de vulnerabilidad de la audiencia. En este caso, el COVID-19 siendo una enfermedad de características novedosas, el reto debe ser tratado con acciones particulares durante un proceso muy cuidadoso y permanentemente evaluado. Para abordar el desafío de comunicar sobre un virus del que se sabe muy poco se pueden identificar algunos principios como la confianza, honestidad, anuncio temprano, escuchar la respuesta de las audiencias y planificación. Además de los gobiernos, los expertos y el público deben participar en el momento adecuado, aportando puntos de vista diversos y cumpliendo las respectivas responsabilidades a partir de un lenguaje en el que cualquier audiencia pueda entender. Los científicos y técnicos muchas veces utilizan un lenguaje que los aleja de sus audiencias al no tener capacitación como voceros.

De esta manera, una comunicación de riesgo efectiva, en particular en una crisis, significa que todos los mensajes de riesgo relacionados se pueden presentar y compartir a los participantes en un proceso abierto y oportuno, con el objetivo de rectificar la brecha de conocimiento entre las fuentes de la información y las audiencias que la reciben, y ajustar el comportamiento del público para hacer frente al riesgo de manera proactiva. Cuando nos referimos las características de las ciudades que pueden influir en la comunicación de riesgos ante una pandemia como el coronavirus se encuentran varias condiciones. A continuación, se describen las más importantes.

La densidad de población de las ciudades es un elemento que propicia que las personas puedan vivir en hacinamiento, sobre todo en zonas marginales y pobres, careciendo de servicios de salud adecuados. Así mismo, el transporte urbano y suburbano en cualquiera de sus modalidades (buses, trolebuses, Metro, Metrobús, microbuses) hacen imposible mantener distancias para evitar el contacto cercano con otros pasajeros. En lugares donde se presenten grandes aglomeraciones como pueden ser mercados o lugares de reunión social y, mientras no haya sido convocada de forma obligatoria la cuarentena, serán otro espacio de riesgo de transmisión. En todas estas condiciones, la posibilidad de contagio es muy grande para todos los sectores de la población.

La falta de agua en los barrios pobres dificultaría llevar a cabo una de las medidas más importantes que es el lavado frecuente de manos y la higiene en general.

Asimismo, se tiene que considerar la diversidad de giros económicos que existen en las ciudades y que los trabajadores siguen asistiendo a su espacio laboral sin contar con ningún tipo de protección personal ni de su organización. Lo anterior, pone en riesgo al individuo desde que sale de su casa, se transporta al trabajo, convive con sus compañeros, se transporta a su casa; o bien personas que siguen trabajando en las calles como vendedores ambulantes, servicios de emergencia, policías, personal de la construcción; al regresar a su domicilio estos individuos conviven con miembros de su familia que también tuvieron diversas actividades fuera de casa por lo que la posibilidad de contagio puede ser muy importante.

En muchas de las ciudades grandes, los habitantes están familiarizados con ciertos riesgos como la contaminación atmosférica, lluvias intensas y olas de calor. Para estos riesgos ambientales existen sistemas de alarma que les informan del evento preventivamente y puede obtenerse información en tiempo real que conlleva a la posibilidad de que tomen las medidas de prevención adecuadas. La percepción de que viven en una ciudad con riesgos permite que haya una ciudadanía atenta. Este es un elemento que ayudaría a que en el momento que la crisis originada por el COVID-19 la ciudadanía le preste mayor atención a la información inicial.

#### *- Retos*

Los principales retos que se pueden identificar en las ciudades ante la comunicación de riesgos por coronavirus son:

- En las ciudades existen muchas audiencias, no solo por edad y género sino por condiciones sociales, económicas, religiosas, culturales, orientaciones políticas, nivel educativo, giros económicos y muchas otras condiciones. La diversidad de audiencias es un gran desafío para hacer una comunicación de riesgos exitosa, en particular en una crisis.
- La comunicación de riesgos debe ajustarse a las características específicas de la audiencia. Estas características incluyen percepción, género, educación, edad y cultura.
- La densidad de población y las formas de vida de la ciudadanía dificultarán el distanciamiento social.



- La capacidad para recibir información es mucho más versátil por lo que puede informar tanto en la televisión abierta como en la de paga en donde se presentan diversos foros de discusión, tanto nacionales como internacionales sobre el tema.
- Las redes sociales son muy activas y representan toda una serie de impactos en la información que incluye las noticias falsas o *fake news*.
- La comunicación honesta también es accesible y abierta, lo que significa que el público puede recibir mensajes por varios canales.
- Ante la falta de credibilidad o falta de capacitación en elaborar mensajes de riesgo por parte de las fuentes de información, las personas tendrán más posibilidad de buscar información que satisfaga sus necesidades, sin que necesariamente encuentren información certera y fácil de entender.
- La imposibilidad de seguir determinados mensajes clave en el enfrentamiento de la pandemia. Entre estas se encuentra el lavado de manos en comunidades que no tienen acceso a agua en cantidad ni calidad adecuadas; llevar a cabo la cuarentena o el distanciamiento social en comunidades donde cinco o 10 personas cohabitan en áreas muy pequeñas o los patrones obligan a sus empleados a asistir a sus áreas laborales a pesar de que las actividades no sean consideradas esenciales por las autoridades o que les permita trabajar en casa cuando no tienen la tecnología para poder hacerlo.
- La dificultad de comprender el rol cívico de cada individuo para cortar la cadena de transmisión (el propio concepto de transmisión es un término muy ajeno a la literacia en salud de la mayoría de la población) (Zarcadoolas, Pleasant y Greer, 2005).
- La infodemia masiva señalada por la OMS como una sobreabundancia de información cierta, precisa y otra no, dificulta que las personas encuentren fuentes y orientación confiables cuando la necesiten (World Health Organization, 2020b). La OMS está trabajando activamente para identificar los rumores más frecuentes que pueden dañar la salud como medidas de prevención o curas falsas. Estos mitos se refutan con información basada en evidencia (Organización Panamericana de la Salud, 2020b). Las personas están ávidas de recibir información respecto a la disminución del riesgo y la fecha en que se terminen las medidas de aislamiento social y se recupere la vida cotidiana. En este sentido,

se buscará y validará aquella información que esté de acuerdo con sus expectativas, aunque no necesariamente quien sea la fuente tenga credibilidad.

## **Identificación de nuevas direcciones para la investigación urbana y las políticas públicas**

En las políticas públicas se debe considerar a la comunicación de riesgos como un proceso que permita que las poblaciones se empoderen al darles la oportunidad de participar en las discusiones para la toma de decisiones con base en información sobre las condiciones y necesidades de las ciudades y los impactos que pueden tener en su salud y bienestar.

## **Conclusiones**

Los virus (sobre todo los respiratorios) se contagian en las interacciones cercanas, las cuales son más probables en la medida en que la distribución de espacio *per capita* obligue a ello. Los factores que influyen sobre la gravedad de un brote epidémico de un virus respiratorio son tan infinitos como los que afectan a nuestra vida cotidiana, y ninguna variable los va a explicar por completo.

En las prioridades que encontramos durante una crisis se encuentra el salvar vidas, proteger a los trabajadores de salud en su trabajo y en la comunidad, reducir la transmisión y mantener la vigilancia epidemiológica y la importancia del laboratorio para la toma de decisiones (Organización Panamericana de la Salud, 2020a). Para trabajar estas prioridades y alcanzar sus objetivos los países deben apoyarse en la comunicación de riesgos que identifiquen en principio las audiencias, para continuar con los mensajes que se irán elaborando y diseñando en función de cómo se vaya presentando la epidemia en cada lugar, para continuar con la decisión de las formas de transmitir los mensajes; y, en su caso, abrir canales en donde se pueda trabajar directamente con las comunidades para ir evaluando su evolución en cuanto al conocimiento de la información y en su actuación ante las medidas de prevención.

La comunicación de riesgos se identifica como un elemento clave para planificar y organizar la respuesta ante un evento de crisis como el COVID-19. La respuesta debe

asegurar el acceso de información en tiempo real de fuentes confiables proveniente tanto de fuentes oficiales, como de parte de grupos o individuos interesados, que les ayude a enfrentar su incertidumbre y responder de forma preventiva (World Health Organization, 2020c).

La meta de cualquier gobierno es proteger la salud de sus ciudadanos. En caso de una crisis, como el coronavirus, una de sus principales responsabilidades inmediatas es informar a todos sus ciudadanos sobre los riesgos existentes y sobre la forma de protegerse contra ellos.

## Referencias

- Moreno, S.A.R., Cubillas, T. A.C., Guerra G.A. y Peres, F. 2016. "Risk communication in Latin America", en: Galvao, L.A.C., Finkelman, J. y Henao, S. editores. *Environmental and Social Determinants of Health*. Washington/DC: Pan American Health Organization/ World Health Organization pp. 345-360.
- Moreno, S.A.R. y Peres, F. 2011. "El estado del arte de la comunicación de riesgos en la región de América Latina". *Cuadernos de Comunicación y Salud*, 1(1): 52-68.
- National Research Council (editor). 1989. *Improving risk communication*. Washington, DC: The National Academies Press. En línea: <https://doi.org/10.17226/1189>. Consultado el 9 mayo 2020.
- Organización Panamericana de la Salud. 2020a. *COVID-19 Novel Coronavirus 2019. Representación OPS/OMS Argentina*. Organización Mundial de la Salud, En línea: [https://www.paho.org/arg/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10430:coronavirus&Itemid=226](https://www.paho.org/arg/index.php?option=com_content&view=article&id=10430:coronavirus&Itemid=226). Consultado el 8 mayo 2020.
- Organización Panamericana de la Salud. 2020b. COVID-19: Materiales de comunicación. Washington, D.C. OPS/OMS. En línea: <https://www.paho.org/es/temas/coronavirus/enfermedad-por-coronavirus-covid-19/covid-19-materiales-comunicacion>. Consultado el 2 de abril de 2020.

- Peres, F. y Moreno, A.R. Sin fecha. *Comunicación de riesgos sobre el COVID-19 en la región de América Latina: nuevos desafíos y perspectivas para comunicadores y actores de la práctica*. Enviado a publicación.
- World Health Organization. 2020a. *WHO Risk communication and community engagement (RCCE) readiness and response to coronavirus disease (COVID-19): interim guidance, 19 March 2020*. OMS. En línea: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/331513>. Consultado el 2 de mayo de 2020.
- World Health Organization. 2020b. *Novel coronavirus (2019-nCoV) Situation Report-13. 2 de febrero de 2020*. OMS. En línea: <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200202-sitrep-13-ncov-v3.pdf>. Consultado el 3 abril de 2020.
- World Health Organization. 2020c. *Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020*. OMS. En línea: <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>. Consultado el 7 de mayo de 2020.
- Zarcadoolas, C., Pleasant, A. y Greer, D.S. 2005. "Understanding health literacy: an expanded model". *Health promotion International* 20(2): 195-203.



# La construcción social del riesgo de COVID-19: una metodología para la interfaz ciencia-política pública en contextos urbanos.

*Fernando Aragón-Durand*

## **Introducción**

La pandemia del COVID-19 es un fenómeno global que no solamente tiene que ver con la salud pública y la epidemiología del virus sino también con las estructuras socioeconómicas y políticas que construyen y transforman el espacio urbano. Se ha llegado a decir que la pandemia del COVID-19 cambiará la manera de vivir y trabajar en las ciudades y qué tendrá implicaciones en la planeación, movilidad, comercio, gestión de los servicios básicos como el agua y saneamiento, entre otros. Hasta ahora el análisis sociológico-urbano de la pandemia ha estado ausente en la narrativa dominante, lo que ha hecho difícil entender los procesos de cambio que están en curso y que determinan en alguna medida la eficacia de las intervenciones de política en materia de salud pública y la manera en cómo la emergencia está influyendo en la propia dinámica urbana. Este texto propone una metodología de análisis sociológico de la pandemia, de corte constructorista, en donde se resalta la utilidad de la gestión de riesgo de desastres en la gestión del riesgo del COVID-19 en la interfaz ciencia-política pública y, por ende, se busca ir más allá del encuadre sectorial sanitarista prevaleciente.

## **Planteamiento del problema**

La pandemia como un fenómeno predominantemente urbano nos obliga a avanzar en el diseño o adaptación de metodologías que busquen identificar a los grupos vulnerables al contagio de SARS-CoV-2 al interior de la ciudad, sus respuestas y las formas en cómo interpretan el riesgo, así como las políticas públicas y medidas orientadas a reducirlo. De

acuerdo con Leach et al (2020), la dinámica del virus, infección, inmunidad, tratamientos médicos y vacunas son componentes centrales de la narrativa que está en desarrollo; también lo son las respuestas sociales de la gente a la enfermedad. El COVID-19 revela, refuerza y cataliza nuevas relaciones sociales, pone al descubierto las inequidades, ansiedades, discriminación y división, al mismo tiempo que galvaniza solidaridades y estimula la acción colectiva.

Hasta ahora los modelos usados (por ejemplo, el modelo del Colegio Imperial de Londres en Reino Unido) para entender el comportamiento de la pandemia se han enfocado en el número de casos que llegan al hospital con la finalidad de que los casos confirmados para hospitalización no rebasen la capacidad existente de las unidades de cuidado intensivo. Con esto en mente, la gente que merece ser diagnosticada con el virus es aquella que solamente puede ingresar al hospital. Esto en sí mismo, parte del supuesto de que las áreas clave de intervención de la pandemia son la capacidad hospitalaria y los cuidados intensivos; mirada que deja a un lado los espacios extra-hospitalarios de una posible intervención como lo son los propios sitios de confinamiento y el espacio público.

No se cuenta con evidencia empírica acerca del comportamiento y creencias de la gente, por lo tanto, no se sabe si los modelos son socialmente sensibles. Aquí se propone una investigación urbana que busca indagar, entre otras, las formas en cómo la gente interpreta y construye imágenes de los peligros biológicos y de la pandemia en función de su posición socioeconómica y espacial dentro de la ciudad, sus intereses, la percepción del riesgo de contagio en función de sus hábitos de movilidad y residencia, las creencias sanitarias y estrategias de afrontamiento familiar y laboral y las prácticas cotidianas de la gente *vis a vis* las restricciones sociales y económicas resultantes de la política de cuarentena y aislamiento.

Es en este contexto que un marco de gestión de riesgo de desastres puede contribuir a la política pública y a las respuestas socio-institucionales –hasta ahora guiadas por el sector de la salud pública. Este trabajo propone elementos para vincular el componente de gobernanza de reducción de riesgo de desastres expresado en el Marco de Sendai con el modelo de comunidades epistémicas de conocimiento y práctica (Aragón-Durand, 2011) con la finalidad de, por un lado, promover la preparación y, por el otro, mejorar la respuesta comunitaria al riesgo del COVID-19.

## Problematización

La narrativa dominante de la pandemia, promovida por las instituciones de salud mundial y nacionales, enmarca el riesgo del COVID-19 como un asunto de emergencia sanitaria causado por el peligro biológico, SARS-CoV-2 y condicionado por las comorbilidades de las poblaciones. El riesgo lo equiparan al peligro, y las acciones de intervención se enfocan primordialmente en el peligro biológico, lo que dificulta y a veces impide considerar las restricciones sociopolíticas en las respuestas al riesgo y en general a la pandemia. Esto tiene implicaciones en la definición de política pública urbana e implementación más allá de la etapa de emergencia y del sector salud.

En la respuesta de la Organización Mundial de la Salud (OMS) a la pandemia del COVID-19 se ha prescindido del Marco de Emergencia de Salud y Gestión del Riesgo de Desastres (Health-EDRM, por sus siglas en inglés); inclusive no se menciona la palabra *desastre* en la guía técnica de la OMS, en particular en el *Plan Estratégico de Preparación y Respuesta al COVID-19* (OPS/OMS, 2020). En cambio, la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR, por sus siglas en inglés), les ha pedido a los países que en la gestión nacional del riesgo de desastres incluyan de manera prioritaria los peligros biológicos y continúen con el desarrollo de sus capacidades de preparación y respuesta al incluir las emergencias de salud como máxima prioridad al igual que los sismos, inundaciones, tormentas y otros peligros naturales (Djalante, Shaw and De Wit, 2020).

Al igual que en Asia, la participación directa de las organizaciones de gestión de riesgo de desastres GRD en México (conocido tradicionalmente como el Sistema Nacional de Protección Civil SINAPROC) ha sido muy escasa a pesar de que la arquitectura institucional, políticas públicas relacionadas y capacidades instaladas en todo el país han conformado desde hace varias décadas un sistema relativamente eficiente y funcional para atender emergencias derivadas del impacto de los peligros geofísicos e hidrometeorológicos.

Esto llama mucho la atención y pudiera ser resultado de que la concepción de la respuesta se centre en el virus SARS-CoV-2 y por ende el foco de atención e intervención sea el peligro sanitario. Una vez más, la emergencia –en este caso resultado de la pandemia– se convierte en el espacio de acción, se cosifica y se dejan a un lado los procesos que generan diferencialmente las vulnerabilidades a la transmisión del virus y a sus impactos en la salud. Las preguntas que este texto propone son las siguientes:



- ¿En qué medida el Marco de Acción de Sendai de Gestión de Riesgo de Desastres (MAS-GRD) puede contribuir a la respuesta institucional al COVID-19 en México?
- ¿Qué rasgos distintivos adquiere el MAS-GRD-ES desde la perspectiva del construccionismo social? Y ¿Qué utilidad tiene para la toma de decisiones?

La metodología para la interfaz ciencia-política pública en contextos urbanos que aquí se presenta y cuyo modelo se puede ver en la figura 1 sirve para contestar las anteriores preguntas.

El Marco de Acción de Sendai para la Gestión del Riesgo de Desastres (MAS-GRD) explícitamente incluye a las epidemias y pandemias como parte de los peligros biológicos. Por su parte, la Organización Mundial de la Salud (OMS) adoptó en 2019 el MAS-GRD para las emergencias sanitarias (GRD-ES). El MAS-GRD-ES se refiere al “... análisis sistemático y gestión de los riesgos de salud impuestos por las emergencias y los desastres, a través de la combinación de (1) la reducción del peligro y la vulnerabilidad para prevenir y mitigar los riesgos, (2) la preparación, (3) la respuesta y (4) las medidas de recuperación” (WHO, 2019 citado en Djalante, Shaw and De Wit, 2020). El MAS-GRD-ES es un término que considera la intersección de la salud con la gestión del riesgo de desastres. También comprende las áreas de emergencia, y medicina del desastre, el reforzamiento de los sistemas de salud y resiliencia, la reducción del riesgo de desastres, la respuesta humanitaria y la resiliencia comunitaria de la salud.

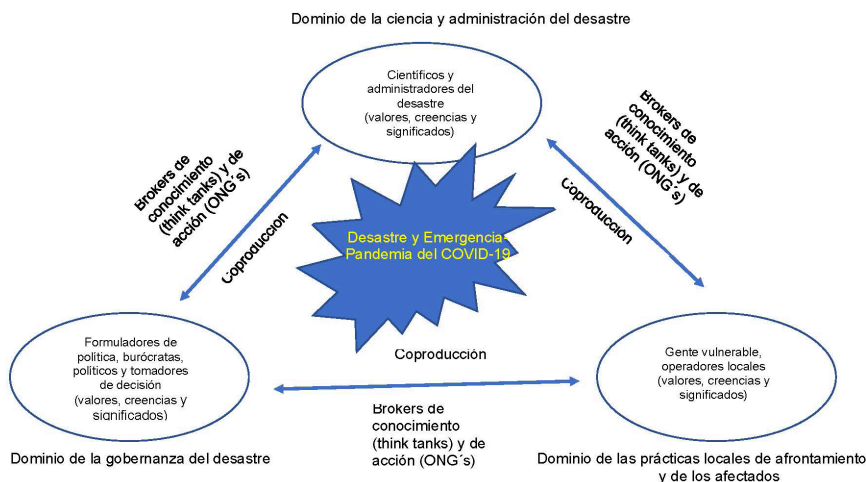
*A priori* se sugiere analizar la contribución potencial de la MAS-GRD-ES desde el SINAPROC-México para el combate a la pandemia de COVID-19 en los siguientes rubros:

- Revisión y en su caso, empleo de las evaluaciones de riesgo de desastres en las evaluaciones de riesgo de COVID-19.
- Movilización de la estructura de gobernanza de la reducción del riesgo de desastres para hacer gestión de riesgo de desastres y potenciales emergencias de salud.
- Análisis del uso de los actuales mecanismos de coordinación de GRD a nivel federal-estatal para fortalecer la respuesta a la pandemia.
- Análisis construccionista del riesgo de COVID-19 para contribuir al fortalecimiento de la preparación y respuesta a nivel comunitario.

Se propone adaptar el modelo de comunidades epistémicas de conocimiento y práctica en contextos de desastres diseñado por Aragón-Durand (2011) para analizar la

gobernanza de la reducción del riesgo del COVID-19 en las distintas formas de producción y uso del conocimiento entre las distintas comunidades del desastre como son: (1) la ciencia y administración del desastre, (2) la gobernanza del desastre, (3) las acciones y prácticas de enfrentamiento al impacto del COVID-19, (4) los *brokers* de conocimiento (*think-tanks*) y de acción (ONG's) tanto en la respuesta como en la coproducción del conocimiento sobre el riesgo al COVID-19 y a la pandemia en términos de significados, creencias y valores (ver figura 1).

Figura 1. Comunidades epistémicas de conocimiento y práctica para las MAS-GRD-ES



Fuente: elaboración propia, adaptado de Aragón-Durand, 2011.

A pesar de que la evidencia científica indica que el SARS-CoV-2 es el virus causante de la enfermedad COVID-19, diversas interpretaciones han surgido en torno a su origen, medio de contagio, impactos en la salud pública y acciones de intervención. Con la ayuda de este modelo se propone analizar los elementos argumentativos y discursivos de los sujetos que pertenece a cada una de las comunidades epistémicas con la intención de develar los valores, creencias y significados que le atribuyen a la problemática del riesgo del SARS-CoV-2, como de la pandemia del COVID-19 en general. Se hace hincapié en la definición social del COVID-19 y, como parte del análisis, se pone atención a la construcción semiológica de las imágenes del virus SARS-CoV-2 como objeto del riesgo, así como de los sujetos que conforman las mencionadas comunidades epistémicas. Se

espera que este análisis sea sensible a la coproducción y comunicación del conocimiento que ocurre entre las comunidades y que es facilitado y moldeado por los *brokers* de conocimiento (ONG's, *think-tanks*).

## Reflexión final

Al hacer evidente los distintos significados y creencias que los sujetos e instituciones le asignan al virus SARS-CoV-2 como objeto de riesgo y a la pandemia del COVID-19 como espacio de múltiples interpretaciones, se espera encontrar coaliciones discursivas que faciliten el diálogo entre los sectores involucrados. Esto será un avance en la necesidad de integrar, como se mencionó arriba, los procesos de generación de vulnerabilidad urbana a la pandemia y de esta manera al reconocimiento de la gestión y planeación urbana en el repertorio de respuestas *post-emergencia* con la finalidad de reducir el riesgo al COVID-19 a largo plazo. Es en este sentido que esta propuesta puede abrir una nueva dirección de investigación urbana en el contexto de ciudades virales.

## Referencias

- Aragón-Durand, Fernando. 2011. *Disaster discourses, policy values and responses: the social construction of urban floods in the peri-urban interface of Mexico City*. Germany. Lambert Academic Publishing.
- Djalante, R, R. Shaw, A. De Wit. 2020. "Building resilience against biological hazards and pandemics: COVID-19 and its implications for the Sendai Framework", *Progress in Disaster Science 6*, <http://dx.doi.org/10.1016/j.pdisas.2020.100080>. Elsevier.
- Leach Melissa, M. Parker, H. MacGregor and A. Wilkinson. 2020. *COVID-19 – a social phenomenon requiring diverse expertise*. Institute of Development Studies – Opinion. En línea: [www.ids.ac.uk/opinions/covid-19-a-social-phenomenon-requiring-diverse-expertise/](http://www.ids.ac.uk/opinions/covid-19-a-social-phenomenon-requiring-diverse-expertise/). Consultado el 21 de abril de 2020.
- OPS/OMS. 2020. Plan estratégico de preparación y respuesta para la enfermedad por coronavirus 2019 (COVID-19) – Pautas para la planificación operativa de la

preparación y la respuesta de los países. En línea: <https://www.paho.org/es/documentos/plan-estrategico-preparacion-respuesta-para-enfermedad-por-coronavirus-2019-covid-19>. Consultado el 21 de abril de 2020.





## **Parte 5.**

### **Percepciones, malestar y ciudadanía en la pandemia del COVID-19**

# ¿Dónde está lo real del virus?

*Armando Silva Téllez*

## **Introducción**

Quizá nunca se había expuesto un tema tan públicamente como lo concerniente al COVID-19 y quizá nunca, tampoco, sepamos menos de una realidad que ansiamos descubrir, pero se nos escapa. ¿Dónde está lo real y dónde lo imaginado en esta pandemia con la que abre el 2020 y que afecta a todo el planeta? ¿Se trata de un virus de particular construcción imaginaria? ¿Qué relación podría establecerse entre la irrupción de una enfermedad de base biológica y los modos en que se informa y circulan sus efectos socialmente, en especial dentro de nuevas tecnologías de comunicaciones digitales?

## **Planteamiento del problema**

En distintas publicaciones sobre imaginarios sociales y urbanos he sostenido que la producción imaginaria del pensamiento crece y se magnifica en la incerteza y que al ser lo imaginario de otro orden al puramente racional o psíquico, se tratará entonces, de una manera de pensar y sentir al mismo tiempo y por ello he considerado que algo determinante llega para calificarlo: es una teoría del conocer desde los sentimientos y de su expresión colectiva manifestándose de modo grupal. De este modo tenemos que en la percepción social puede dominar, bajo ciertos momentos y circunstancias, lo imaginado sobre lo real: en otras palabras, lo real es lo imaginado. Ello significa que ante hechos donde los sentimientos humanos son dominantes en la percepción y por distintas circunstancias se exacerban, tendríamos una mayor producción imaginaria, de modo jerarquizado y por un espacio de tiempo, como ocurre frente a objetos a situaciones de afecto como los que involucran pasiones, amenazas en las fronteras entre naciones o ciudades, el rencor entre personas, sentimientos de venganza o peligro: en esos referentes afectivos se instalan modos de percepción encarnando el objeto en



una imagen que lo identifica por un tiempo al cabo del cual cambia pues la percepción es cambiante. Ello significa que el objeto como tal no es lo que percibimos sino los imaginarios construidos sobre ese mismo objeto. Si llegamos, por ejemplo, a una urbe “marcada” por distintas fuentes de percepción como peligrosa, esto desencadenará miedos, se liberan distintas fantasías de temor y angustia y tenemos reacciones muchas de las veces desproporcionadas. El miedo, en este caso, domina mi percepción y varias experiencias que pueda tener en habitar esa urbe serán filtradas por esa circunstancia previa, vividas antes de la visita real: borrar un imaginario en la mente social toma tiempo y de ahí que aquellos estudios basados en mediciones realistas, como curre en la imagen de una ciudad o en política u otros escenarios, muchas veces se equivocan por no tener presente los estados emocionales al momento de las respuestas.<sup>1</sup> Es allí donde he sostenido que la ciudad imaginada actúa como filtro desde donde vemos y vivimos la ciudad real. Pero también he subrayado que el mundo contemporáneo, en consonancia con ciertas tecnologías digitales, es cada vez más imaginado y, por tanto, aumentan sus propiedades mentales en las operaciones de intercambio social lo que ha adquirido proporciones épicas en esta experiencia pandémica del coronavirus donde lo real se queda atrás frente a toda su simbología que lo encarna y desde la cual circula. Al dominar la incertidumbre en el pensamiento, se producirán un sin número de imaginarios, incluso contradictorios sobre el hecho real, como lo he argumentado en mi libro sobre *Imaginarios, el asombro social* (Silva, 2017).

## Problematización

En la cadena de incertidumbres del coronavirus, he aislado tres incertezas que asumo son las dominantes y que en conjunto podrían soportar mi argumento del virus imaginado haciendo mella profunda en lo real, pues es parte de su constitución. En este proceso el orden imaginario que abordo, a diferencia de lo real concreto, permanece avivando toda representación. Lo imaginario, como problema, dice más bien de las cualidades estéticas, sensibilidades que conducen al hacer. Se constituye

---

<sup>1</sup> Es muy conocido en Colombia un plebiscito donde el gobierno del JM Santos (2016) que se pedía responder Sí o No estaban de acuerdo con que se firmase un tratado de paz con la guerilla y contra todo pronosticado ganó el NO: todas las encuestas fallaron. En mi caso, desde los imaginarios, en una columna de opinión que mantengo, había pronosticado el resultado final pues en este país la furia y desprecio por las FARC me permitía creer razonablemente que era difícil que ganara el Sí (Silva, 2016).

en el “cemento invisible” de toda representación. Y entonces a lo que apunto con la pregunta “dónde está lo real del virus” es a rastrear algunas incertezas que rodean y determinan su percepción social para materializar una alta producción imaginaria. Y cuando digo ello no es solo percibir pues en la dimensión del imaginario social, como se indicó, percibir conlleva a actuar.

### **Tres incertezas del COVID-19 que alientan su producción imaginaria**

#### *- Las mediciones que no permiten proyectar*

¿Acaso sabemos en realidad cuántos y dónde están los infectados? Las cifras cambian en una ciudad si agregamos alguna nueva variable, lo cual es lo usual en este virus como pasó en Nueva York cuando el mismo gobernador (Andrew Cuomo) para explicar por qué en un momento aumentaron a más del doble las muertes diarias, manifestó que los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades habían cambiado las pautas” (BBCa, 2020). Algo similar ocurrió, con algunas variables, en Guayas, Ecuador. El 16 de abril el gobierno informó que “...hubo un desfase en los reportes de fallecidos y que en los primeros 15 días de abril se registraron unas 6,700 muertes en esa región, en la que normalmente hay 1,000 fallecidos por quincena” (BBCb, 2020).

La dificultad para hacer proyecciones y trabajar con datos consolidados para establecer proyecciones ciertas, ponen el hecho del lado de intensas especulaciones imaginarias, lo que se consolida y amplía con su tratamiento mediático.<sup>2</sup>

#### *- Medios, noticias, redes.*

El consumo de televisión ha aumentado de modo evidente durante los dos últimos meses. En las ciudades colombianas, que tomo como referencia de otras, el tiempo promedio creció un 29,4%, lo que es 85 minutos más por persona. Por días, el promedio del 14 y 15 de marzo fue de 290 minutos de consumo, mientras que el 21 y 22 marzo, ya con cuarentena, la cifra aumentó a 372 minutos (Portafolio, 2020).

---

<sup>2</sup> El mismo presidente de Tanzania, de formación científica, llegó a practicar pruebas del virus a conejos y a papayas que dieron positivas, sembrando la mayor confusión en su país sobre la veracidad de las pruebas (véase video en: <https://www.facebook.com/101387961246627/posts/259677422084346/?vh=e&d=n>)

O sea, digámoslo, el virus es cada vez más mediatizado. Esto significa que las ciudades viven una superconectividad pero ahora no se trata de una opción privilegiada sino una obligación y seguramente ya no tendrá marcha atrás (Carlón, 2020). Lo más significativo es que la experiencia de la ciudad ya no la vivimos de modo directo y sensorial, sino por imágenes y mediada: prensa, radio, medios tradicionales masivos y los nuevos digitales nos narran como está la ciudad, nos enmarcan las calles vacías, los bares cerrados, los avisos luminosos y las publicidades titilan para nadie: el silencio, nos muestran, envuelve las urbes. En Bogotá se hizo un ejercicio desde la prensa nacional (El Tiempo) con un *link* que mostraba los parques vacíos. Esto desencadenó gran nostalgia y tristeza social que llevaron a colmar las redes con frases evocativas y fotos de familia de cuando se podía disfrutar; “cuando éramos libres”. Estamos en la cuarentena aprisionados en las casas, pero salimos a ver el mundo desde los medios, lo que constituye una nueva manera de relacionarnos y de compartir experiencias. Pero a este hecho de mediatización se une otro poderoso para la construcción imaginaria, las noticias falsas.

Es bueno destacar la vocación, que pareciese natural, de las telenoticias en occidente enmarcadas por la búsqueda del error, el lapsus, la derrota, el accidente, y al mismo tiempo construidas hacia el espectáculo, el fútbol, la moda, el consumo. Con el virus, precisamente, se ha encontrado un tema precioso y privilegiado por poseer todos estos elementos atesorados en uno solo: muerte, espectáculo, terror, inmediatez. Observar los noticieros en estos últimos meses es asistir a un espectáculo de muerte de impensable contabilidad de cadáveres arrumados, paseándose en extrañas camillas cubiertos con un plástico transparente o simplemente verlos tirados y hasta abandonados en las calles o en islas adonde se llevan los cuerpos inertes no reclamados. Los noticieros abren todos los días con un titular ya hecho desde el día anterior por lo que se ha perdido la novedad o nuevas focalizaciones de los hechos: cuántos son los nuevos infectados y cuántos muertos, según países y ciudades, es el monotema radical y obsesivo. Parece verse siempre el mismo telediario, como que no se moviera ni hubiera nuevas representaciones posibles, como un real lacaniano que no admite otras simbolizaciones, solo cambian los números, que, ya vimos; son apenas indicios de algo real.

Las noticias, entonces, son una privilegiada fuente de imaginarios del COVID-19, el virus es el rey, el protagonista y ahí aparece glamuroso con su cara pérfida, representándose a sí mismo como una bola de mundo con muchos huecos, como perforaciones, exhibiéndose donde antes estaban las estrellas del cine, de la moda, del deporte o incluso los antihéroes de la corrupción, pues el virus es heroico, pero también juega a antihéroe: destructor y cobra

cuentas de un pasado glotón, avaro y destructivo con la naturaleza que hace arrepentir a muchos y nacer culpas y hasta delirios autodestructivos.

Del lado de las redes sociales como WhatsApp o Instagram, éstas han sido el vehículo de comunicación entre los ciudadanos encerrados. A través de ellas se hablan, se reúnen. Una nueva herramienta como Zoom, que nació para la academia, es muy usada para reuniones familiares. Se pueden incluso observar fases en el uso de estas herramientas personales hasta esta última frente a un posible fin de cuarentenas en distintas ciudades del mundo, que sorprende. En cambio, del goce colectivo con el “regreso a alguna normalidad”, aparece fantasmal, aquella urbe de las calles reales, afuera, asociada al terror. La eventualidad de salir del encierro a la vida real y ser tocado por alguien pesa contra el deseo de normalidad. Tocar una superficie infectada intensifica el terror y se van proyectando conductas miedosas y fóbicas. Crece un nuevo imaginario, imposible de realizarse: el deseo de no salir, “encerrados estamos a salvo”.

En los últimos días, también se refuerzan imaginarios contradictorios, pues el encierro trae otros peligros. En las ciudades de América Latina se recrudece la violencia doméstica; una de las víctimas confiesa: “...mi única forma de escapar de la realidad que vivo era irme a la calle y al trabajo”. Antes del confinamiento en Bogotá eran 181 denuncias diarias pero una vez el aislamiento, éstas aumentaron a 471, esto es, a más del doble.

- *Otras narrativas: conspiraciones y complots.*

Son incontables las teorías del complot que ha desplegado el virus y también muchos de los esfuerzos de medios y opinadores para desactivarla: que el virus es un arma biológica extranjera o de otro planeta, un invento partidista o parte de un complot para reconfigurar a la población eliminando ancianos o pobres. Cada afirmación, “...parece darle a una tragedia absurda algún grado de significado, sin importar cuál oscuro sea” (Fisher, 2020).

En verdad, el Coronavirus posee todos los elementos melodramáticos para llevar la “gente a la idea de una conspiración”: rumores de curas secretas —cloro diluido, apagar los dispositivos electrónicos, comer plátanos, chupar limón, cargar estampas de la virgen— mientras en su divulgación popular en varios casos se promete la esperanza de protección contra una amenaza a la que ni siquiera los líderes mundiales pueden escapar. Se llega incluso a dudar de los mismos instrumentos que más nos socorren y acompañan, al punto de llegar a creer que la infección se trasmite por las redes y apuntan a las torres de teléfonos como enemigos solapados, tal cual ocurrió en Birmingham, Inglaterra, donde fueron apedreadas. O un algo más contradictorio, se

ha visto en ciudades en crisis salir a las ventanas a aclamar como héroes a los médicos, pero también unos usurpadores marcar sus casas o coches con grafitis como: "...fuera cerdos infectados", o como ocurrió en Bogotá el día 24 de abril cuando en un conjunto residencial le escribieron a un doctor en la puerta de su departamento que se fuese "...o matamos a su esposa e hijos".

El mismo hecho de que algunos países asiáticos hayan resultado más exitosos que los occidentales ha generado uno de los mayores rumores de conspiración al considerar que los orientales "ya lo sabían" y lo habían puesto a circular para destruir a occidente. El filósofo coreano Yung-Chui Han, al contrario, plantea la hipótesis de un final del liberalismo democrático transformándose las sociedades en zonas de seguridad. El liberalismo no contempla la posibilidad de hacer de la persona un delincuente y su objeto de vigilancia y por esto no le queda otro camino que el *shutdown*, es decir, del encierro con consecuencias devastadoras sobre la economía. En cambio, en China se monitorea cada paso, todos están en cámaras y los ciudadanos se someten a pruebas de sanidad para lo cual la policía puede hasta acceder a los domicilios, dando paso a un inquietante modelo para occidente como es desencadenar para el futuro un "feudalismo digital" (Silva, 2020).

## **Nuevas y posibles investigaciones de ciudad desde los imaginarios urbanos**

Según lo dicho en cada una de las tres sesiones de incerteza descritas aparecen opciones de investigación ante un nuevo urbanismo basado en la comprensión de la producción imaginaria:

- *Incerteza 1.* Se puede, como hacemos en las investigaciones de ciudades imaginadas ([www.datos.imaginariorurbanos.net](http://www.datos.imaginariorurbanos.net)), distinguir los datos de percepción imaginaria, de aquellos originados en fuentes medibles de modo objetivo y así hacer comparaciones.
- *Incerteza 2.* Si estamos en las cuarentenas aprisionados en las casas y salimos a ver el mundo desde los medios, lo que constituye una nueva manera de relacionarnos y de compartir experiencias, se abre un filón de estudio de estos mensajes e imágenes que circulan dejando valiosa documentación para estudios psicosociales y semióticos. A este hecho de mediatización se une otro para la construcción imaginaria, las noticias falsas, que ameritan recolectar y sobre ellas practicar análisis discursivos y de sus bases imaginarias que sustentan sus enunciados. Y si la ciudad

real se mira desde lejos, sin cuerpo, solo fantasmal y al acecho, como lo muestran infinidad de memes o post-idealizando el pasado, ello amerita el estudio del peso de lo digital en el uso cotidiano de la urbe contemporánea.

- *Incerteza 3.* Al tomar como referencia el 9/11 en Estado Unidos cuando los controles de entrada en aeropuertos se desbordaron e intensificaron de modo compulsivo, cabe preguntarse qué pasará luego de la pandemia. Debe sobrevenir un estricto control ciudadano en especial del extranjero, pero no por terroristas sino por sospechosos de ser un posible portador de un virus mortal. ¿Es ello el anuncio del desarrollo de un agresivo feudalismo digital? Este hecho de conductas de gobiernos nacionales y sobre acciones de los gobernantes de ciudades, permite análisis, con clasificación semántica, de cámaras instaladas y análisis de sus disposiciones y alcances en lo privado y sobre las revelaciones en medios de esos gobernantes de cómo operan contra los posibles nuevos brotes en sus ciudades. En fin, sobre cómo la producción imaginaria seguiría dominando este acontecimiento.

## Reflexión final

Quizá el coronavirus se adelantó a un mundo y una ciudad del futuro en la que somos hipermediados y donde el quehacer y la interacción digital domina. En el estudio sobre los territorios imaginados he puesto énfasis en el dominio progresivo de la ciudad imaginada sobre la real, usando en especial tecnologías digitales, lo que se proyecta de modo extraordinario en un contexto de COVID-19 pues si la real solución está en una vacuna ansiosamente buscada por la ciencia, ésta aun no existe sino en la imaginación y el cálculo investigativo. Si la conectividad de las redes, de modo similar a los imaginarios, se trasmite por contagio, a la manera como opera lo viral de base química, entonces estamos ante una producción imaginaria poderosa que domina el futuro y esta experiencia viral, que hoy padece el planeta es una demostración más de que lo real es construido desde encarnaciones imaginarias y, por tanto, el virus real no puede concebirse aparte del virus imaginado, forma parte de su estructura. El coronavirus no sería lo que es, si no se hubiese desarrollado en un entorno digital. El coronavirus, por eso mismo, es un virus digital.

## Referencias

- BBCa. 2020. "Por qué ha habido repunte repentino en las muertes de NY por COVID-19". *BBC*. 16 de abril. En línea: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52306456> Consultado el 20 de abril de 2020.
- BBCb. 2020. "Coronavirus en Ecuador: el gobierno confirma más de 6,700 muertes en 15 días en Guayas, la provincia más golpeada por COVID-19". *BBC*. En línea: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52318389>. Consultado el 20 de abril de 2020.
- Carlón, Mario. 2020. "El virus no vino solo." *Hipermediaciones*. 19 de abril de 2020. En línea: <https://hipermediaciones.com/2020/04/19/el-virus-no-vino-solo/>. Consultado el 22 de abril de 2020.
- Fisher, Max. 2020. "Teorías de la conspiración del coronavirus: por qué prosperan y por qué son peligrosas." *New York Times*. 13 de abril. En línea: <https://www.nytimes.com/es/2020/04/13/espanol/mundo/coronavirus-conspiracion-fake-news.html>. Consultado el 18 de abril de 2020.
- Portafolio. 2020. "Consumo de televisión subió durante el simulacro de aislamiento." *Portafolio*. 25 de marzo. En línea: <https://www.portafolio.co/economia/coronavirus-colombia-consumo-de-television-subio-durante-el-simulacro-de-aislamiento-539386> Consultado el 4 de abril de 2020
- Silva, Armando. 2020. "Territorios y lugares imaginados". *Topofilia, Revista de Arquitectura, urbanismo y Territorios*. XII(19).
- Silva, Armando. 2017. *Imaginarios. El asombro social*. México: Universidad Autónoma de Sinaloa.
- Silva, Armando. 2016. Verdad y emoción. ¿Por qué nos fascinan los crímenes atroces? ¿Cuáles son sus relaciones con los medios? *El Tiempo*. 23 de diciembre de 2016. En línea: <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/armando-silva/verdad-y-emocion-armando-silva-columna-el-tiempo-54625>. Consultado el 20 de abril de 2020.

# El malestar en tiempos de pandemia

*María del Carmen Franco Chávez*

## Introducción

En el transcurrir de la pandemia COVID-19 se ha mostrado a todas luces lo psíquico del ser humano, eso que nos distingue del resto de las especies. Más allá de si es una estrategia para acabar con la población de la tercera edad o bien para desestabilizar económica y políticamente al mundo de tal suerte que los grandes capitales salgan fortalecidos, el fenómeno plantea en la vida cotidiana la mezquindad y el narcisismo de la especie humana. Analicemos estos ejemplos que pueden o no ser ciertos, pero que señalan, sin lugar a duda, las fantasías que subyacen a la pandemia.

La teoría de la conspiración plantea que es una estrategia de los dueños del capital para beneficiarse a través del Fondo Monetario Internacional. La desestabilización de los gobiernos y el endeudamiento de estos refleja que en las fantasías de la gente está presente que, esos órganos internacionales no son lo que pregonan, que no están por la estabilización de la economía, o sí, desde lo que ellos consideran esa estabilización. Un virus del que se dice cualquier cantidad de cosas, esas que circulan en las redes y que en la gente generan, por su posibilidad psíquica, un miedo que no tiene relación con el miedo interno que no pueden ver.

## Planteamiento del problema

Como lo decía Freud en *Más allá del principio del Placer* (Freud, 2001), las fuentes principales de excitación provienen del interior, lo que no implica que uno no deba cuidarse en la realidad cotidiana. Sin embargo, plantear facciosamente noticias falsas, esas *paparruchas*<sup>1</sup> que se pueden comprar y esparcir a través de los medios electrónicos con la intención de generar pánico y descrédito de cualquier movimiento institucional

---

<sup>1</sup> Me gusta más esta palabra en español.



que se haga, es promover la debacle en todos sentidos a través de lo que está hecho el ser humano y deja ver sin ninguna reserva: lo ominoso de la existencia, la cualidad narcisista, egoísta, destructiva y estúpida. Basta soltar las ideas de una forma sospechosa, para que todos la esparzan incontrolablemente, más aún con las redes sociales.

Son tiempos extraños, donde la amenaza de muerte, aunque sea del dos por ciento, no se sabe si le tocará al sujeto específico, acciones que son del todo absurdas como plantear curas con aire caliente de la secadora de pelo que mucha gente habrá hecho, subidas a la red por un “supuesto” médico experto del que no se encontraron datos. Situaciones como la intolerancia e irracionalidad de un hombre mayor que golpeó a una mujer por no traer cubrebocas, es decir, si pensamos que no quería contagiarse, podría haber injuriado a la mujer e irse, pero no, ahí donde no se piensa se es, se es violento y destructivo, parafraseando a Lacan (2007:127) en el seminario diez. No solamente es el miedo a la enfermedad lo que suscita estas acciones, sería entendible desde un punto de vista que se representa en la siguiente fábula árabe (Esteban, 2020):

Un rey árabe atravesaba el desierto cuando de pronto se encontró con la peste.

El rey se extrañó de encontrarla en aquel lugar:

- Detente, peste, ¿a dónde vas tan deprisa?
- Voy a Bagdad - respondió entonces ella. Pienso llevarme unas cinco mil vidas con mi guadaña.

Unos días después, el rey volvió a encontrarse en el desierto con la peste, que regresaba de la ciudad. El rey estaba muy enfadado, y dijo a la peste:

- ¡Me mentiste! ¡Dijiste que te llevarías a cinco mil personas y murieron cincuenta mil!
- Yo no te menté -dijo entonces la peste. Yo sesgué cinco mil Vidas... y fue el miedo quien mató al resto.

Es así, pero no solo por miedo a morir por la enfermedad misma, insistimos, sino por las secuelas que traiga y que no son seguras: ¿Cuántas personas morirán por hambre o por no ser atendidas? Fantasías terroríficas que envuelven a los sujetos por la incertidumbre del futuro. ¿Qué va a pasar después? Cualquier persona puede pensar: ¿Qué va a pasar con mi trabajo?, ¿Me despedirán?, ¿Me van a bajar el sueldo?, ¿Seguirán las ventas igual que antes?, ¿Podré pagar la renta?, ¿Qué voy a comer la semana entrante o mañana mismo? El confinamiento recomendado de quienes pueden hacerlo tiene niveles, como bien lo señalan esos recursos que tenemos las personas para reírnos en lugar de llorar

llamados memes: nivel 0 ninguna ventana, nivel 1 ventanas, nivel 2 balcón, nivel 3 terraza, nivel 4 jardín, nivel 5 alberca y así sucesivamente.

Todo lo anterior muestra que la vida del ser humano en el planeta es cíclica, es ese eterno retorno de lo igual, porque volvemos a pasar una y otra vez por los mismos lugares tropezándonos con la misma piedra, esa compulsión a la repetición que está ligada a la pulsión de muerte que nos permiten ver con contundencia que eso denominado la esencia humana<sup>2</sup>, la naturaleza humana, no tiene movimientos diferentes, siempre hemos sido los mismos desde que el lenguaje nos habitó. Cambian las formas, los recursos, los elementos tecnológicos, pero no la lógica que nos hace seres hablantes. Veamos tan solo un ejemplo de lo que sucedió en una de las pestes que han azotado a la humanidad, la bubónica, que mató alrededor de 50 millones de personas en todo el mundo, sin contar a la gripe española ni al sida. Para ello tomaremos la obra de Daniel Defoe (2017), *Diario del año de la peste de 1664*, para hacer esos parangones que nos definen como seres hablantes.

Si se lee con detenimiento la obra, veremos muchísimas coincidencias entre esa época y la actual. Al principio de la peste, se consideraba que eran los judíos que portaban la enfermedad, por ello se les segregaba y reprimía. También está presente la exclusión del otro como principio, aquellos que no sean como los demás. Ello revela algo de la estupidez humana, alguien debe tener la culpa y debe ser castigado. En este tiempo, las causas son varias: los chinos, castigo de Dios por la homosexualidad, en fin. Los mismos argumentos que se utilizaron en esos años. Los medicamentos novedosos e infalibles para la cura de la peste del que se aprovecharon muchos vivales pueden verse todavía; se encuentran en los mercados curas para el COVID-19, veladoras con poderes para erradicar el virus, etcétera.

## **Problematización**

Todavía no sabemos qué es lo que pueda pasar, faltan cosas por acontecer, digamos que falta que toda la gente adquiramos el virus o bien pasen las etapas de su evolución y respondamos como nos sea posible. Es importante tomar en cuenta lo que ha pasado para saber cómo podría ser lo que ocurrirá. Dice la sabiduría popular que las crisis sacan lo peor y lo mejor de los seres humanos. Es posible. Pero en esta sentencia se asume que no hay concordancia entre cada ser humano individual, menos en masa, no

---

<sup>2</sup> Que de natural no tiene nada, ya que el ser humano se ha arrancado de la naturaleza en cuanto tal.

hay manera de ponernos de acuerdo, es decir, que lo que se valora por unos en la crisis es deleznable para otros. Así, lo que está por venir puede llevarnos a escenas que se han visto en la crisis que hemos tomado de referencia. El ejemplo que cita Defoe (2017: loc.2636) es ilustrativo de lo que queremos decir:

Como digo, esto hacía que nadie sintiese compasión; la ley primera era la propia salvación. Los hijos se apartaban de los padres cuando éstos se consumían en el dolor. Y en algunos lugares, aunque esto no era tan recurrente como lo anterior, los padres hacían lo mismo con sus hijos; es más, se produjeron algunos casos espantosos, señaladamente dos en una misma semana, de madres angustiadas que, en el delirio de la locura asesinaron a sus propios hijos; una de ellas vivía no lejos de mi casa, y la pobre criatura enajenada no vivió lo suficiente como para tomar conciencia del pecado que había cometido, ni mucho menos para ser castigada por él.

De esta forma, el ser humano que es impredecible manifiesta su angustia existencial de maneras que no están aceptadas y que van en contra siempre del otro que se vuelve amenazador, amenazante para la vida propia, es como pueden entenderse esas acciones de violencia y discriminación en contra de los médicos y enfermeras, que son los que en algún determinado momento son los que tratarían a esos mismos que los agreden. Por lo que a todas luces no se trata de una circunstancia racional, no, se trata de que se ve amenazada la vida y atacar a quien se interponga, más aún si llevan las insignias de los que están expuestos todo el tiempo al virus, aunque más adelante necesitaran de su auxilio. En el extremo de esas acciones también pueden contarse, por ejemplo, recibir con flores, canciones y carteles a los médicos y enfermeras que comparten el mismo edificio donde se reside.

Parece que a partir de lo que ha logrado el ser humano, sus descubrimientos e inventos, lo que es diferente son las actividades, pero no lo que subyace al ser humano atravesado por el lenguaje, así, puede pasar su tiempo leyendo o pegado a los videojuegos que por cierto han aumentado sus ventas, o bien pregonar noticias falsas gritándolas o por las redes sociales.

Otra de las ambivalencias de la crisis actual al igual que en la que tomamos de ejemplo es la solidaridad surgida en ella: las contradicciones entre las personas, sus creencias, sus posiciones políticas se relajan, se acercan, o por el contrario se utiliza todo lo que acontece para golpear a los adversarios, sean políticos, competidores económicos o religiosos. Aparecen las ilusiones, nunca olvidemos que están animadas por un deseo, de lo que sería un mundo sin contradicciones, volvamos a citar la obra de Defoe (2017: loc 4008).

Hay que observar aquí, y confío en que no estará de más tomar nota de ello, que la contemplación de la muerte próxima reconciliaría rápidamente a los hombres de buena voluntad; y que es nuestra situación desahogada en la vida de nuestro alejamiento de estas cosas, la causa principal de que nuestras disensiones se vean fomentadas, de que reine la animosidad y de que se mantengan y se practiquen entre nosotros los prejuicios y la falta de caridad y unión cristiana. Otro año de la peste eliminaría todas las diferencias; el conversar cerca con la muerte, o con enfermedades que amenazan traerla, apartaría el rencor de nuestros corazones, eliminaría la inquina y nos haría ver las cosas con ojos diferentes. Del mismo modo que los que estaban acostumbrados a congregarse en torno a la Iglesia se avinieran en aquellos tiempos a admitir que les predicaran los disidentes, por su parte, que se habían separado con extraordinarios prejuicios de la comunión de la Iglesia de Inglaterra, estaban satisfechos de poder ir a las iglesias de sus parroquias y celebrar el culto que antes no aprobaban; mas cuando el terror de la peste menguó, aquellas cosas volvieron otra vez a su cauce menos grato y al curso que habían seguido anteriormente.<sup>3</sup>

Otra de las similitudes entre esa pandemia y esta, es la actitud de la población ante las recomendaciones médicas. Unos haciendo caso de las recomendaciones médicas, otros a fuerza de las recomendaciones policíacas sin llegar a arrestos. Los médicos y los encargados gubernamentales repitiendo hasta el cansancio las medidas sanitarias, si tomamos en cuenta la experiencia de la peste, es posible que en cuanto empiece a bajar el número de defunciones, la gente baje la guardia y relaje las medidas y vuelva un repunte de muertes.

Así lo muestra Defoe (2017: loc 5179) en otra parte de su diario.

Los médicos contrarrestaban este ánimo irreflexivo de las gentes con todas sus fuerzas, y publicaron impresos que se distribuyeron por toda la ciudad y los suburbios, aconsejando a las gentes que continuaran recluidas y que siguiesen utilizando las mayores precauciones en su conducta diaria, a pesar de la disminución de la fuerza de la epidemia, atemorizándolos con el peligro de que se produjese una recaída en toda la ciudad; y diciéndoles que tal recaída podría ser aún más peligrosa y fatal que, todo el castigo que ya habrían sufrido; todo ello con la gran profusión de argumentos, que son demasiado numerosos como para ser repetidos aquí, para demostrar y explicar la naturaleza de dicho peligro.

---

<sup>3</sup> El subrayado es de la autora

Más todo fue en vano; las audaces criaturas estaban tan poseídas de la primera alegría y tan sorprendidos por la satisfacción de observar que las cifras de las listas semanales habían bajado mucho, que eran incapaces de volver a sentir terrores nuevos, y solo querían creer que la amargura de la muerte ya había pasado; y tratar de convencerlos era como clamar en el desierto; abrían tiendas, callejaban por todas partes, resolvían negocios, charlaban con quienquiera que se cruzase en su camino, tuviesen algún asunto con ellos o no lo tuviesen, sin importarles su estado de salud ni sentir recelo por cualquier peligro que pudieran representar ni en el caso de que supiesen que estaban enfermos.

Esta conducta imprudente costó la vida a muchos que se habían encerrado y recluso aislándose de todo contacto humano y que, gracias a ello y a la Divina Providencia, habían sido preservados durante el auge de la infección.

Es muy probable que se repita lo que ha sucedido en esa pandemia citada, que el ser humano repita interminablemente lo que siempre ha hecho, en estas condiciones es capaz de crear cosas que distraen su angustia como juegos, artes, inventos, lecturas, o bien desatarla hasta querer acabar con el otro, que siempre será querer acabar consigo mismo, aunque de forma tímida. De esa forma se entenderán las violencias en las viviendas, más aun en las pequeñas, ya que no es lo mismo estar confinado en un ambiente amable donde el individuo pueda realizar ciertas actividades, a un espacio de hacinamiento, donde todos se topen con todos y las tensiones se acumulen hasta que terminen en violencia, incluso hasta llegar a la muerte, sobre todo de mujeres, ya que los feminicidios no se han detenido, al contrario, por esa misma situación han aumentado. Tenemos claro que todos los estados han sido rebasados por este virus, poniendo en jaque a aquél que se considera a sí mismo como el dueño del planeta: el ser humano. Los organismos de salud pregonan las medidas sanitarias para evitar el contagio. Lo que no sabemos es si la mortalidad rebasará a la capacidad de las instituciones y los contagiados morirán en sus viviendas con todo lo que ello implica. Escenarios terribles que no sabemos si van a ocurrir.

Por otra parte, también son posibles actuaciones tan extravagantes ante la posibilidad de la muerte, como es posible que se presenten cuando se decreta que la pandemia ha pasado, cosas como celebraciones que pondrán en riesgo la vida que recién se había salvado. No tenemos porque pensar que no sea de ese modo.

## **Reflexión final: la reacomodación del mundo.**

Es importante señalar que no se habla en este escrito de los cambios a nivel económico, político y social que reacomodarán esas relaciones por los que se disputan el mercado mundial, que también están regidos por las pasiones humanas, por el deseo y su respectivo goce. Esos los habrá de manera que satisfagan las necesidades del gran capital. La disputa por ser el que rijan los destinos de la mayoría en el planeta tendrá su lucha sin tregua por los mercados. Se habla de un reacomodo del mundo como no se había visto, muchos claman por la muerte del capitalismo y cómo esta crisis viene a demostrar que los seres humanos podemos vivir sin adquirir nuevas mercancías. No se sabe, pero es difícil tener ese optimismo. Si la hegemonía no se logra a través de los mercados, para eso están las guerras, que son la expresión más nítida de la perversidad de la humanidad y que abonan a esa conquista del mercado con esas mercancías, mismas que todos querrán producir y comprar: las armas. Quien acabe con más vidas será el ganador como lo ha sido siempre, imponiendo su forma de ver el mundo, determinando quién es el modelo, ¿variará de ser el que es hoy?<sup>4</sup> Es imposible saberlo, de lo que estamos seguros es que solo lo sabremos con posterioridad.

Quiero enfatizar que no soy optimista, como uno de mis maestros enseñaba: un optimista es un pesimista mal informado. El ser humano no cambiará en su esencia, en su constitución, o como una analizante decía: somos los mismos, nada más que encerrados, refiriéndose a los conflictos entre los que comparten espacios en estos momentos de confinamiento. Y sí, si el psicoanálisis nos ha enseñado algo es que no hay armonía entre el sujeto mismo, siempre estará dividido, que la compulsión a la repetición abona del lado de la pulsión de muerte, que siempre está presente en ese ambivalente existir.

Tampoco creo que sea necesario ser totalmente pesimista, consideremos que en ese devenir de la existencia del ser humano destruirá y violentará, pero también se creará y en ello, en ese deseo siempre insatisfecho, nos moveremos para tratar de alcanzar lo inalcanzable, pero en ese camino es justo donde pueden crearse nuevas posibilidades porque no todo está dicho.

---

<sup>4</sup> Hombre blanco, europeo, casado por alguna iglesia, heterosexual, emprendedor, con recursos suficientes.

## Referencias

- Defoe, Daniel. 2017 [1720]. *Diario del año de la peste*. E-book. CreateSpace Independent Publishing.
- Esteban, E. 2020. *El rey y la peste. Fábula sobre el miedo*. En línea: <https://tucuentofavorito.com/el-rey-y-la-pestes-fabula-sobre-el-miedo/>[Último Consultado el 24 de abril de 2020.
- Freud, S. 2001 [1920]. *Más allá del principio de placer*. O.C. Vol. 18. Buenos Aires: Amorrortu.
- Lacan, J. 2007 [2004]. *La angustia*. El seminario. Libro 10. Buenos Aires: Paidós.

# La política del nuevo militarismo urbano como ruptura: ciudades en estado de excepción frente a la pandemia.

*Jorge David Díaz Guarneros*

## Introducción

Cualquier sonido que hiciera Winston superior a un susurro, era captado por el aparato. Además, mientras permaneciera dentro del radio de visión de la placa de metal, podía ser visto a la vez que oído. Por supuesto, no había manera de saber si le contemplaban a uno en un momento dado. Lo único posible era figurarse la frecuencia y el plan que empleaba la Policía del Pensamiento para controlar un hilo privado... Tenía que vivir –y en esto el hábito se convertía en un instinto– con la seguridad de que cualquier sonido emitido por usted sería registrado y escuchado y que, excepto en la oscuridad, todos sus movimientos serían observados.

*1984, Cap. I, George Orwell*

Orwell escribió “1984” en los años cuarenta, cuando la tecnología comenzaba a tener gran relevancia en el ámbito social y un gran avance por las conflagraciones bélicas de la época. Quizás, el apabullante despunte de dichas tecnologías haya sido la inspiración de Orwell para pensar en los perniciosos alcances de estas, y la gran capacidad de destrucción en manos del ser humano. Orwell no llegó a imaginar un desarrollo tecnológico capaz de observar aun en la oscuridad y detrás de una pared.

## Planteamiento del problema

Si he traído a colación un fragmento de 1984 y las ideas de Orwell, es porque la sociedad orwelliana ejemplifica un recio y duro control social, y que hoy en día, ya no parece ser una idea tan distópica como hace algunos años. La gran amenaza de ser observado y vigilado en todo momento, casi hasta el punto de saber qué es lo que pensamos, hoy ya no es más ficción. El caso chino evidencia el gran potencial de la tecnología al desplazarse en todo el contexto urbano y al analizar cientos de datos para lograr



objetivos establecidos. Los derechos ciudadanos, la convivencia social y las libertades humanas, capturadas por un estado de excepción; todo justificado por la supervivencia humana, el bienestar general, y claro, la seguridad.

La seguridad pública, ciudadana, humana, multinivel, o cualquier apellido conceptual que se le adjudique es vista como una de las necesidades primordiales del ser humano. Sin seguridad, el contrato social pactado con el Estado-nación, queda desquebrajado, y entonces se opta por un autoritarismo que anule el contrato social y quede en manos de un dictador, o cada uno hace justicia por su propia mano. En ambos casos, hay la necesidad de buscar un entendimiento en donde ciudadano y Estado participen en la construcción de una sana convivencia y bienestar para todos.

Graham ya hace algunos años, iniciaba su libro, *Cities under siege*, señalando que en el mundo existe una proliferación muy profunda de tecnofilia hacia proyectos de un Estado vigilante, y dichos proyectos son señales alarmantes de la doctrina militar de la sociedad civil a través de las ideas militares: tracking (rastreo), identification (identificación) y targeting (focalización) dentro de los espacios cotidianos (2011, p. XI). Dicha doctrina militar se inserta en el centro de las naciones, las ciudades, los espacios urbanos.

La pandemia del coronavirus a nivel global ha reafirmado este militarismo urbano al tener algunas ciudades sitiadas y vigiladas (Nueva York, Madrid, Wuhan, etcétera), ello en gran medida con el soporte de la tecnología. Esto ha llevado a muchas naciones a tomar medidas extremas ante la incertidumbre de enfrentar lo desconocido. El presidente francés Emmanuel Macron en marzo señalaba, "...estamos en guerra, en una guerra sanitaria...el enemigo está ahí, invisible y evasivo, y avanza" (El Mostrador/EFE: 2020). Es decir, usando la metáfora de la guerra y un enemigo invisible, justificó las medidas de cuarentena y el estado de excepción en Francia, claro al igual que muchos otros países en Europa y América Latina; sin embargo, países como Corea del Sur, Japón, Hong Kong o Taiwán han estado conteniendo la pandemia del COVID-19 sin paralizar por completo las actividades diarias (La Nación: 2020).

## **Problematización**

### *- El miedo y el encierro ciudadano*

Las medidas han sido excesivas ante el miedo de tener una gran cantidad de muertes en las ciudades de América Latina, y de la gravísima situación en que se encuentra el

ramo de salud pública en nuestros países. Los presidentes han optado por decretar la cuarentena total en dichos países, como el caso de Iván Duque en Colombia que expidió el decreto 457 para reglamentar la cuarentena que aplicó el 24 de marzo del presente año. En dicho decreto se hace obligatorio el aislamiento a nivel nacional, y en caso de incumplimiento a dichas medidas, prisión de 4 a 8 años, además de pagar las multas del Ministerio de Salud y Protección Social (Semana: 2020a). Ahora mismo, en la ciudad de Armenia, Colombia la gente puede salir solo un día a la semana, aplicando la estrategia de “pico y cédula” que refiere a salir los días indicados en referencia a la terminación de tu cédula ciudadana o pasaporte, para realizar compras en el supermercado, ir al banco o a comprar medicinas; cualquier otra actividad es casi imposible de realizar. En dicho contexto, los más afectados son los grupos más vulnerables: los que viven en situación de calle, los migrantes venezolanos, la gente en extrema pobreza, entre otros. Los trapos rojos colocados en viviendas de Soacha en Bogotá y en el barrio Las Colinas en Armenia, indican que esos hogares no tienen alimento y hacen evidente la incapacidad de muchos habitantes de guardar una cuarentena obligatoria, ya que o pasan hambre o salen a trabajar para sobrevivir (La Crónica, 2020).

El miedo ha sido tal en las principales ciudades que ahora, no solo los extranjeros, sino los médicos que arriesgan su vida frente a la pandemia son vistos como amenazas para la comunidad. Se les ha amenazado para echarles fuera de los conjuntos habitacionales, como en la ciudad de Bogotá, en donde dejaron una amenaza contra un pediatra que decía: “...doctor si no se va matamos a su esposa e hijos” y a quien más tarde le lanzaron piedras a la ventana de su apartamento (Semana, 2020b).

El miedo a las pandemias o las enfermedades catastróficas no es nada nuevo, tampoco lo es el encierro para proteger las ciudades. Según DUBY, existen registros de las deliberaciones de asambleas municipales en Francia en el siglo XIV, donde los consejos municipales adoptaban medidas para luchar contra la invasión de la enfermedad (la peste negra), y en ella se observan las disposiciones para encerrarse detrás de las murallas y hacer prohibitorio el acceso de extranjeros a las ciudades (DUBY, 1995: 90). Aunque, lo que si parece nuevo el día de hoy es que, en la mayoría de los países democráticos, el encierro hecha por la borda todos los derechos ciudadanos, retomando la analogía de la “guerra”, se instaura el Estado de excepción. Una “guerra contra la pandemia” es evocada por muchos políticos para implementar las acciones de vigilancia y encierro obligatorio. La desciudadanización, como le ha llamado GARCÍA CANCLINI (2020) o la perdida de los derechos ciudadanos ha ocurrido desde que la política de las plazas y las calles se ha trasladado a las pantallas.

*- La justificación perfecta para un despliegue tecnológico en las ciudades*

Byung-Chul Han (2020) ha recientemente hecho algunas observaciones importantes, en las que manifiesta que el posible éxito de contención del COVID-19 en algunas ciudades de países asiáticos, ha sido mediante el manejo de una infraestructura para la vigilancia digital y el uso de Big Data; lo cual representa un gran riesgo a los derechos humanos en Occidente. Señala que en Asia los proveedores de internet comparten datos sensibles de los clientes al Estado y con ello no hay más donde esconderse: saben dónde estás, con quien estas, que haces, qué estás buscando, en qué piensas, lo que comes, lo que compras y hacia a dónde vas, –¿no les recuerda esto un poco a Orwell?– y muy probablemente en el futuro el Estado pueda controlar la temperatura corporal, el peso, el nivel de azúcar en la sangre; la biopolítica digital controlando activamente a las personas (Byung-Chul Han, 2020: 102).

El despliegue tecnológico y digital desplegado en la ciudad, bajo una doctrina militar que rompe los derechos civiles, que aplica un estado de excepción y justifica el Estado vigilante. Los “trackers” bajo el mando del ministerio de salud coreano, día y noche vigilan material en video para completar los perfiles de los infectados y localizar a las personas con las que han tenido contacto (Byung-Chul Han, 2020: 103). Lo anterior como una estrategia militar en las zonas urbanas. La idea militar de rastreo se aplica en la vida cotidiana para detener y confinar en cuarentena a los portadores de esta enfermedad. Al mismo tiempo, se mantiene una vigilancia sobre posibles infectados.

García Canclini ha señalado algo importante recientemente: “...las urgencias de una ‘dictadura sanitaria` están (¿por ahora?) agrandando el papel de las fuerzas armadas en todos los países afectados y avalando la vigilancia permanente y generalizada” (Canclini, 2020: 8). También están reforzando la innovación tecnológica a través de las aplicaciones, la virtualidad y la rapidez de la información (García, 2020, p. 8). Es quizás aquí donde se tengan que hacer evaluaciones para identificar si los países democráticos preferirán dar mayor autoridad y poder a la presencia militar, con todo su despliegue de tecnología y estrategias de guerra, apostando por una estrategia eficaz o si, por el contrario, deciden enfrentar la situación apoyándose en los ciudadanos como lo sugiere el caso de Suecia que no ha mandado a la ciudadanía a confinamiento (Paredes, 2020).

## **Identificación de nuevas directrices para la investigación urbana y las políticas públicas**

Las observaciones antes hechas dejan nuevas preguntas en muchos ámbitos: el social, el político, el económico, etcétera. Las dificultades de hacer frente a una enfermedad desconocida para el ser humano y de la toma de decisiones han puesto a todo el mundo a evaluar cientos de opciones. La estrategia militar y de mano dura con el ciudadano parece ser vigente hoy como en siglos pasados.

La razón por la cual se hace pertinente en los estudios urbanos un análisis de los efectos del despliegue tecnológico y militar para la seguridad en América Latina es para comprender sus alcances y sus limitaciones en contextos donde la corrupción e impunidad cruzan de manera transversal el aparato estatal de seguridad, ya sea militar o policial. Dichos despliegues tecnológicos se han puesto en marcha anteriormente con el tema de la seguridad pública, y recientemente redirigiendo estrategias de vigilancia para evitar saqueos y mantener a la población en casa con los decretos de cuarentena en varios países.<sup>1</sup> Hacer investigación sobre tecnologías en el ámbito urbano y de seguridad puede vislumbrar propuestas conjuntas entre los ciudadanos y el Estado; ello en el entendido de que éste ha sido superado en sus fronteras físicas y que sus estrategias pueden ser más eficaces con la participación de los ciudadanos.<sup>2</sup>

En este marco, algunas de las preguntas que surgen se relacionan al ejercicio del poder de los cuerpos de seguridad en América Latina, ya sean militares o policiales y el despliegue de tecnología en las principales zonas urbanas:

- ¿De qué manera el miedo o la alarma social es justificante para implementar las tecnologías disponibles y endurecer un estado de excepción en las ciudades de América Latina?
- ¿Quién asegura que estas tecnologías están siendo usadas correctamente cuando en la mayoría de los países latinoamericanos no existe rendición de cuentas sobre sus usos por parte de las fuerzas estatales (sean militares o policías)?

---

<sup>1</sup> Países en América Latina como México, Colombia y Brasil, refuerzan la vigilancia con cámaras de video vigilancia y drones en algunas de sus ciudades como Río de Janeiro, Barranquilla, Bogotá y en el Estado de México. Véase más información en: *Heraldo de México*, 2020; *Noticiascaracol.com*, 2020; *El Tiempo*, 2020; *UNTV News*, 2020.

<sup>2</sup> La propuesta en Ciudad de México de una red de personas que tengan drones para apoyar tareas de sanitización, patrullaje y transportación de medicamentos y comida; es un ejemplo de estrategias conjuntas que pueden desarrollar los gobiernos locales y la ciudadanía (Miranda, 2020).

- ¿Cómo se podría evaluar el uso de estas tecnologías en las zonas urbanas para lograr impulsar políticas públicas con evidencia científica, en lugar de aplicar un incremento de tecnologías motivada por el miedo—tal y como lo señala Gemma Galdon (2015) cuando advierte que “...hemos puesto a toda la ciudadanía bajo vigilancia y sospecha preventiva”?
- ¿De qué manera la participación ciudadana puede colaborar a evitar un autoritarismo justificado por el miedo a una pandemia por parte del aparato Estatal?

En este sentido se pueden realizar nuevas aproximaciones en algunas de las principales ciudades latinoamericanas: Ciudad de México, México; Rio de Janeiro, Brasil; Buenos Aires, Argentina; Lima, Perú; y Bogotá, Colombia. Algunas de ellas, que han desplazado tecnología en las zonas urbanas para vigilar por el tema de seguridad pública, pero que ahora frente a la pandemia han estado utilizando para vigilar el distanciamiento social y que los ciudadanos estén cumpliendo la cuarentena.

Algunas posibles técnicas de investigación pueden contemplar los métodos mixtos, en cuanto a tener información documental de cómo los gobiernos han estado decidiendo implementar estas estrategias y las evaluaciones que llevan a cabo para medir la eficacia de estas tecnologías. La observación y la etnografía como parte de recuperar información y relatos de cómo la ciudadanía ha desarrollado estrategias para sobrevivir en el confinamiento y la pandemia; encuestas ciudadanas de percepción de miedo y de evaluación del uso de las tecnologías por parte de las instituciones de seguridad del Estado. Los grupos focales o entrevistas a ciudadanos y desarrolladores tecnológicos para ampliar ideas del uso de tecnología en conjunto con el aparato Estatal, pueden también ser herramientas útiles para abordar la problemática. Incluso los simposios y seminarios abordando este tema, pueden dar luz a nuevas estrategias e impulsar nuevas políticas públicas más incluyentes con el ciudadano en los temas de seguridad en los países latinoamericanos.

## Conclusiones

La situación de emergencia global nos ha puesto nuevos retos, y posiblemente exista un antes y un después de este capítulo en la historia de la humanidad, tal y como lo hubo con los lamentables hechos del 11 de septiembre en los Estados Unidos. Los

gobiernos tendrán que evaluar qué nuevas rutas seguir para enfrentar el futuro que se avecina y que ya podemos entrever: las economías desgastadas, fuerte presencia militar en las principales ciudades, una mayor vigilancia de las personas a nivel global, etcétera. Sin embargo, la dinámica tecnológica que se presenta en nuestros días hace necesario aun más el diálogo del Estado con la ciudadanía con el fin de que se habilite el reconocimiento de los derechos ciudadanos ante cualquier dificultad.

La pandemia ha expuesto el gran número de interconexiones que tenemos entre países (solo en unos días la enfermedad salió de Wuhan y llegó a otras latitudes). La apertura comercial y de fronteras, dentro del proceso de globalización, ha permitido tales interconexiones. El cierre de fronteras, de ciudades enteras al confinamiento refleja el temor del ser humano a las epidemias. Y aunque hoy como antes se ha optado por establecer las cuarentenas (ahora también extendidas por mucho más tiempo), existe una preocupación de volcar los derechos ciudadanos y abrir paso al estado de excepción en tanto que se sigue utilizando la metáfora de la guerra, la cual obliga a actuar frente a un paradigma militar en un campo de guerra que son las ciudades y en el que, en medio de ese, estamos todos.

## Referencias

- Byung-Chul H. 2020. "La emergencia viral y el mundo de mañana". *Sopa de Wuhan Pensamiento Contemporáneo en Tiempos de Pandemias*. ASPO Editorial. pp. 97-111.
- Duby, G. 1995. *Año 1000, año 2000 la huella de nuestros miedos*. Santiago de Chile, Chile: Editorial Andrés Bello.
- El Mostrador/EFE. 2020. "Emmanuel Macron y pandemia del coronavirus: 'Estamos en guerra' contra 'enemigo invisible y evasivo'". *El Mostrador*. 16 de marzo. En línea: <https://www.elmostrador.cl/dia/2020/03/16/emmanuel-macron-y-pandemia-del-coronavirus-estamos-en-guerra-contra-enemigo-invisible-y-evasivo/>. Consultado el 22 de abril de 2020.
- El Tiempo. 2020. "Con drones buscan que barranquilleros cumplan aislamiento". *El Tiempo*. 29 de marzo. En línea: <https://www.eltiempo.com/colombia/barranquilla/>

con-drones-policia-refuerza-vigilancia-en-barranquilla-478384. Consultado el 21 de abril de 2020.

- Galdon, G. 2015. "Seguridad mal entendida". *El País*. 11 de diciembre. En línea: [https://elpais.com/ccaa/2015/12/10/catalunya/1449775862\\_907296.html](https://elpais.com/ccaa/2015/12/10/catalunya/1449775862_907296.html) Consultado el 20 de abril de 2020.
- García, N. 2020. *La dictadura sanitaria por el coronavirus y la vigilancia corporativa generalizada*. En línea: [https://urbanalogia.blogspot.com/2020/04/garcia-canclini-la-dictadura-sanitaria.html?fbclid=IwAR0xGnJ-XYgVx1Jb1gzoKPZpCIClT\\_rpQIb19ptR82bIZQ8qCPVgZTfU5g&m=1](https://urbanalogia.blogspot.com/2020/04/garcia-canclini-la-dictadura-sanitaria.html?fbclid=IwAR0xGnJ-XYgVx1Jb1gzoKPZpCIClT_rpQIb19ptR82bIZQ8qCPVgZTfU5g&m=1). Consultado el 21 de abril de 2020.
- Graham, S. 2011. *Cities Under Siege The new military urbanism*. Londres, Reino Unido / Nueva York, EUA: Verso Books.
- Heraldo de México. 2020. "Secretaría de Seguridad refuerza vigilancia ante saqueos por cuarentena". *El Heraldo de México*. 24 de marzo. En línea: <https://heraldodemexico.com.mx/estados/saqueos-edomex-por-coronavirus-refuerzos-vigilancia-policias-edomex/>. Consultado el 21 de abril de 2020.
- La Crónica. 2020. "Alerta roja' en los barrios". *La Crónica del Quindío*. 06 de abril. En línea: <https://www.cronicadelquindio.com/noticia-completa-titulo-alerta-roja-en-los-barrios-nota-138059>. Consultado el 15 de abril de 2020.
- La Nación. 2020. "Coronavirus: las estrategias más prometedoras para salir de una cuarentena". 15 de abril. En línea: <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/las-estrategias-mas-prometedoras-salir-cuarentena-nid2354400>. Consultado el 22 de abril de 2020.
- Miranda, P. 2020. "Drones van por controlar sana distancia ante coronavirus". *El Universal*. 5 de abril. En línea: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/desde-el-cielo-dan-batalla-al-covid-19>. Consultado el 21 de abril de 2020.
- Noticiascaracol.com. 2020. "Drones a la caza de infractores de la cuarentena en la localidad de Suba". *Noticias caracol*. 03 de abril. En línea: <https://noticias.caracoltv>.

com/coronavirus-covid-19/drones-la-caza-de-infractores-de-la-cuarentena-en-la-localidad-de-suba-nid225606-ie35596. Consultado el 21 de abril de 2020.

- Oquendo, C. 2020. "El hambre como bandera". *El País*. 20 de abril. En línea: <https://elpais.com/sociedad/2020-04-17/el-hambre-como-bandera.html>. Consultado el 20 de abril de 2020.
- Orwell, G. 2007. *1984*. Millenium Ediciones.
- Paredes, N. 2020. "Coronavirus: la "arriesgada" apuesta de Suecia de luchar contra el COVID-19 protegiendo la economía y la libertad ciudadana". *BBC*. 28 de abril. En línea: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52049694>. Consultado el 2 de mayo de 2020.
- Semana. 2020a. "Duque expide decreto que da luz verde a cuarentena total en Colombia". *Semana*. 23 de marzo. En línea: <https://www.semana.com/semana-tv/vicky-en-semana/articulo/duque-expide-decreto-que-da-luz-verde-a-cuarentena-total-en-colombia/658619>. Consultado el 20 de abril de 2020.
- Semana. 2020b. "De las amenazas a los hechos: atacan vivienda de médico en Bogotá". *Semana*. 27 de marzo. En línea: <https://www.semana.com/nacion/articulo/de-las-amenazas-a-los-hechos-atacan-vivienda-de-medico-en-bogota/666525>. Consultado el 28 de abril de 2020.
- UNTV News. 2020. "Rio de Janeiro authorities use drones to get people off streets during quarantine". *UNTV - News & Rescue*. 18 de abril. En línea: <https://www.untvweb.com/videos/rio-de-janeiro-authorities-use-drones-to-get-people-off-streets-during-quarantine/>. Consultado el 21 de abril de 2020.







## **Parte 6.**

**Género, pobreza, propiedad de la tierra y  
trabajo en la cuarentena de COVID-19.**

# Una reflexión a partir de la pandemia COVID-19. Sobre la construcción de ciudadanía biológica y vidas descartables.

*Adriana Rovira  
Laura López  
Sandra López*

## **Introducción**

Ante la declaración mundial de emergencia sanitaria por COVID-19 parece quedar cada vez más invisibilizada la desigualdad en la producción de las condiciones de existencia. Esta situación, sin bien no es actual, nos ubica distinto ante la muerte, la gestión de la vida y la producción de los procesos de salud-enfermedad organizados en muchos casos a partir de la falta de una vida digna.

La utilización de la ciencia médica y la epidemiología están produciendo un nuevo acuerdo y distribución de lo político afectando más a la democracia que al capitalismo. Se definen medidas que apuntan al policiamiento y militarización del espacio público como estrategia de combate a la pandemia. Cuestiones éstas que nos interpelan y que en otros momentos nos harían tomar las calles, pero que hoy en el marco de estos nuevos acuerdos se aceptan e incluso se llegan a reclamar.

Este trabajo no discute sobre la eficacia del distanciamiento social para enfrentar el COVID-19, sino que problematiza el acuerdo moral y político que hay en el mundo respecto a qué vidas valen y en cómo el distanciamiento social en el marco del COVID-19 aumenta las brechas de desigualdad y sufrimiento de las vidas que no vale la pena salvar.

## **Vidas dignas de ser cuidadas y/o lloradas en el marco de la pandemia del COVID-19.**

En el libro *Por una repolitización del mundo. Las vidas descartables como desafío del siglo XXI*, Didier Fassin (2018) realiza un análisis del trabajo de Colin Turnbull acerca de la

hambruna sufrida por los lks (Uganda, 1965). Una decisión política del gobierno declaró sus territorios reserva natural y eso provocó que los lks fueran expulsados. Pasaron de ser un pueblo de nómadas cazadores a agricultores precarios y sedentarios. Este cambio provocó una hambruna devastadora con el consiguiente genocidio, en plena Guerra Fría y ante un mundo que se mostró impávido espectador.

En este estudio el autor realiza, por un lado, una revisión ética del encuentro intercultural y la mirada moral etnocéntrica con que se construye el conocimiento y, por otro, plantea una discusión política de la pérdida de lo que él discute como *humanidad*, las situaciones al límite y la creciente desigualdad nos arrastran, como a los lks, en una dirección desconocida. Ante esto consideramos importante preguntarnos en el marco del COVID-19, cómo la humanidad se atribuye el derecho, y bajo qué criterios, de pensar a ciertas vidas como no humanas. En otras palabras, y a decir de Judith Butler (2010), ¿qué vidas son dignas de ser lloradas?

La declaración de pandemia de la OMS trajo como consecuencia una emergencia social y económica sin precedentes, así como graves consecuencias de despolitización y desalojo de una forma de estar en el mundo. Al decir de Butler (2020) la desigualdad es hoy lo que con más fuerza discrimina y la pandemia por COVID-19 hará que se ello se intensifique. La muerte de unas<sup>1</sup> garantiza la vida de otras y habrá vidas que no tendrán valor que serán estigmatizadas y puestas en riesgo, la desigualdad en las formas de existencia marca los acuerdos morales para definir quienes son importantes y quienes invisibles.

### **Cuerpos vulnerables, vidas precarias.**

La ontología del cuerpo según Judith Butler (2010) se apoya en un cuerpo que es social, un cuerpo expuesto a los demás, en definitiva, un cuerpo vulnerable a los otros. En función de esta vulnerabilidad corporal compartida que instaura condiciones de dependencia mutua entre las vidas, se produce una precariedad generalizada. Ahora bien, existe una diferencia entre lo que puede ser la *precariedad* (*precariousness*) como condición corporal compartida, de la *precaridad* (*precarity*) como condición política inducida en determinadas poblaciones seleccionadas en función de raza, género, clase social o edad.

---

<sup>1</sup> En este texto se emplea el femenino para llamar la atención del lenguaje androcéntrico.

En este escenario de pandemia la distribución desigual de la *precaridad* nos golpea, en un contexto en el cual la enfermedad nos homogeniza como vidas que pueden enfermar, pero donde la intersección de las condiciones de desigualdad genera diferencias que son radicales y están presentes como tramas de vulnerabilidad que configuran los cuerpos y ponen aún más en riesgo las vidas ya precarizadas.

Las consignas “*quédate en casa*” y “*nos cuidamos entre todos*”, se propagan como un mantra que da por sentado una igualdad de vidas y de condiciones que es, en el mejor de los casos, ingenua y que parte de un universalismo de existencia. Hasta el momento en Uruguay no se han puesto en práctica políticas públicas contundentes dispuestas a generar mínimos de protección social para las personas en situación de mayor vulnerabilidad.

Habrán personas en situación de precariedad biológica pero no material, que serán confinadas al espacio de lo privado, y otras en precariedad biológica y precariedad política que son condenadas a vagar en un mundo que ha limitado aún más sus posibilidades. Vidas biológicamente precarias y vidas administradas en una precarización política, en las cuales se gestiona una distribución desigual de la violencia. Estas vidas arrojadas a lo público, sin público, presentan un desgaste extremo en tratar de mantener la existencia donde no hay con quien negociar las condiciones de producción de esas vidas.

Se generan lógicas paradójicas, el Estado define políticas donde personas sin derechos pasan a tener obligaciones vinculadas a administrar la salud de todas. La salud ha pasado de ser una responsabilidad administrada por los Estados de manera colectiva, a un proceso autogestionado donde la persona tendrá responsabilidades individuales de automantenimiento (Rose, 2012). Asistimos al extremo de un nuevo proyecto de ciudadanía en nombre del mantenimiento de la salud, donde lo humano es biológico y la legitimidad de la vida prevalece sobre los componentes políticos (Fassin, 2018). Con el COVID-19 se instalan procesos de biolegitimidad que se sustentan en el reconocimiento de lo viviente y que son más que un derecho a la salud, también son un reconocimiento político para algunas (Fassin, 2018; Petryna, 2016).

En Uruguay, por disposición de decreto presidencial, a partir del 24 de abril no se puede entrar a comercios para comprar alimentos, medicamentos o hacer uso del transporte público sin el uso de tapabocas. Sin embargo, en este mismo país están quienes hacen largas colas en la puerta del Ministerio de Desarrollo Social para acceder a una bolsa de alimentos que tiene el mismo costo que dos barbijos reutilizables. Miles de trabajadoras informales se han quedado sin ingresos que les permitan mínimos de vida. Personas en situación de calle, privadas de libertad, o que viven en instituciones asilares o quienes no

pueden aislarse en el marco del COVID-19 porque ya están aisladas en la materialidad de la existencia, son las vidas más vulneradas y violentadas.

En estos contextos surgen acciones que convocan desde distintos colectivos sociales a la solidaridad y a no abandonar el espacio público. Estas iniciativas son fundamentales para brindar mínimos de existencia, pero sobretodo para visualizar la desigualdad de vidas. No obstante, tales acciones han sido duramente cuestionadas por no mantener el distanciamiento social preventivo en la pandemia. Pensando desde la tensión entre precaridad/precariedad parece que sólo vale atender la precariedad de vida biológica en riesgo por COVID-19 y no las vidas que quedan al margen de las posibilidades materiales que conjugan un doble riesgo de existencia, el biológico y el material.

### **Estrategias biopolíticas, acerca del gobierno de la vida.**

De forma precipitada algunas hemos sido desalojadas de lo público y confinadas a territorios domésticos con familias que aprendieron a verse poco, a causa del propio desgaste que lleva la gestión de la vida (Berlant, 2011). Y subrayamos algunas porque no somos todas, mientras algunas miran el mundo desde adentro, muchas otras vagan en búsqueda de sobrevivir en un mundo que cerró sus puertas y dejó a otras afuera. El virus funciona en la lógica de precipitación fisicoquímica que cae sobre nuestros cuerpos, desde una otra infectada y eso redefine los vínculos. A partir de esta precipitación se toman medidas que quedan acotadas a ese nivel dejando por fuera otras dimensiones. El mundo no se ha parado, la vida sigue en las fronteras de la desocupación, el paro, y los Estados de control. Hay muchas vidas que no pueden quedarse porque no hay materialidad que lo resuelva, deben salir a trabajar en empleos precarios y en economías informales, o en trabajos mal remunerados para sostener los servicios que permiten que otras vidas puedan quedarse en casa. Ante ello surge preguntarse: ¿cómo se valora la vida de las *deliverys*, de las recolectoras de residuos, de quienes abastecen de alimentos o limpian las calles de la ciudad, de todas aquellas personas que están en la llamada primera línea de los servicios esenciales?

Por otro lado, y con otros efectos, también están mujeres, niñas y niños que son confinadas a un estar en casa lo cual mantiene e intensifica las relaciones de violencia y abuso sufridas. Otras, también mujeres, son censuradas/cuestionadas por habitar el espacio público o resolver situaciones de su cotidianidad acompañadas de niñas y niños, ¿Acaso desconocemos la cantidad de hogares monoparentales con jefatura

femenina que configuran las relaciones familiares actuales? Datos del Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social (2006-2018), indican que el quintil más pobre de la población uruguaya el 17.3% son hogares monoparentales con jefatura femenina. Ver figura 1.

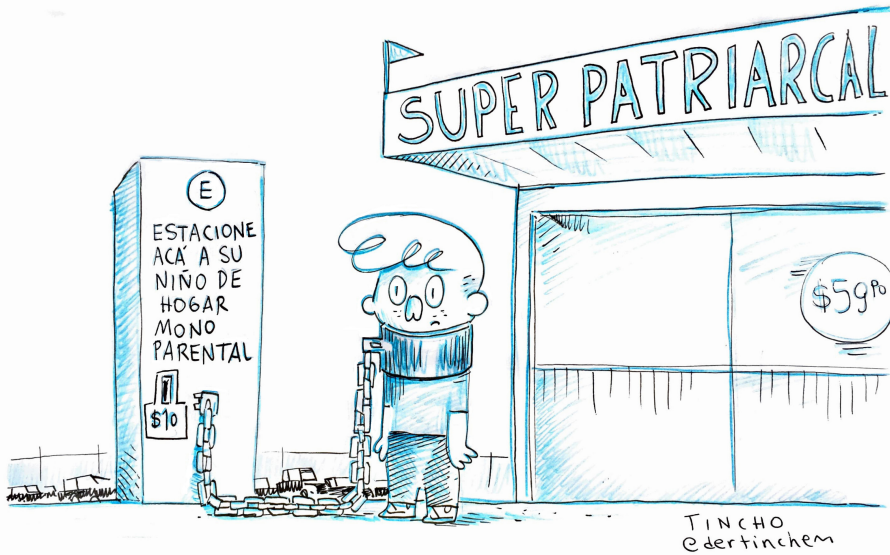


Figura1. Cuidado que el virus no encadene las posibilidades de mirar los mundos que habitamos.

¿Cuántos mundos hay en nuestros mundos? Fuente: @dertinchen

Cuando decimos que lo político organiza la distribución de la vida, es porque en el marco del COVID-19 se plantea un orden de aislamiento, encierro y confinamiento como elemento protector de la vida que algunas personas pueden acatar, al mismo tiempo que se niega la condición de imposibilidad que tienen otras vidas para sostener materialmente estas prácticas de protección. La autogestión del cuidado pone en riesgo las vidas que no tienen condiciones de existencia para autoadministrar un aislamiento social, al mismo tiempo que acorrala y segmenta aún más las situaciones de vulnerabilidad. Si antes del COVID-19 costaba llegar al final del día, ahora es casi imposible. A decir de Lauren Berlant (2011) hay vidas que tienen condiciones sólo para ejercer la existencia como un hecho, no como un proyecto. El COVID-19 también ubica la constitución de procesos de subjetivación universales frente al virus, generando una abolición de las desigualdades, lo que Berlant (2011) plantea como fantasía transclasista donde pasamos a pensar que el virus atraviesa por igual la vida de todas.



El “quédate en casa” se ubica desde estas categorías universales y transclasistas de pensar a las personas frente al virus. Pero hay también un segundo elemento importante de subrayar, el confinamiento a la vida privada y desalojo de la vida pública forma parte de un proceso caracterizado por el desalojo radical de lo público a partir de un orden biológico de administración de lo político (Butler, 2017). Así entonces cabe preguntarse, ¿Qué estrategias de producción política podemos desarrollar desde el distanciamiento físico y/o social?

### Apuntes para la investigación

Si bien la desigualdad y la precarización de la vida no se han instalado con la emergencia mundial a nivel sanitaria, la declaración de pandemia ha dado lugar a una crisis económica, social y política de magnitudes históricas. Es importante poder analizar cómo estos acontecimientos vienen aumentando las brechas y la desigualdad de la población en América Latina provocando distintos niveles de riesgo. Para esto nos parece pertinente plantear dos líneas de investigación:

1. La construcción de información sobre los *actuales impactos* que las distintas medidas sanitarias, sociales, económicas y políticas tienen sobre la vida de las personas en situación de indigencia y pobreza. Sería importante priorizar algunos grupos de población que son los de mayor vulnerabilidad y que viven lo que identificamos como vidas descartables: mujeres, niños y niñas, migrantes transfronterizos, indígenas, afrocaribeños y afroamericanos, personas mayores, personas con discapacidad y personas trans. Entre las preguntas relevantes están:
  - ¿Cómo es la circulación de las vidas descartables en el espacio público?
  - ¿Cuáles son las estrategias de cuidado ante el COVID-19 de las personas que carecen de materialidad y soporte económico para llevar adelante el aislamiento social?
  - ¿Cómo perciben y administran el riesgo por COVID-19 las personas que tienen vidas invivibles?
  - ¿Cómo se organizan las estrategias de respuestas y cuidados a personas en situación de desigualdad y precariedad cuando los servicios públicos no funcionan o han mermado a su mínima expresión?

2. Generar investigaciones y construcción de información para conocer y analizar los impactos a *largo plazo* en América Latina, para lo cual es necesario atender las siguientes interrogantes:
  - ¿Cuál es el impacto de las políticas sanitarias y aislamiento social en los procesos de sostenibilidad económica y familiar en la población de mayor vulnerabilidad?
  - ¿Cuál es el impacto de las políticas sanitarias y aislamiento social en los procesos de sostenibilidad económica y familiar en la población de mayor vulnerabilidad?
  - ¿Cuáles son los impactos en los índices de violencia intrafamiliar y violencia basada en género?
  - ¿Cómo se han visto afectadas las estrategias de sostenibilidad económica dentro de los marcos de precarización laboral y de economías informales que ya existían fuertemente en América Latina?
  - ¿Cómo se reorganizan las estrategias de cuidado familiar en el ámbito doméstico?
  - ¿Cómo sistematizar y analizar las modalidades y niveles de respuestas de las políticas públicas llevadas adelante en América Latina para dar respuesta a la emergencia sanitaria y social?

## Conclusiones

Con la emergencia sanitaria por COVID-19 se han instalado en el mundo distintas matrices de control sobre el cuerpo que llegan hasta niveles moleculares. La biopolítica contemporánea no es resultado del COVID-19, sino de distintos cambios operados en diferentes dimensiones durante largo tiempo (Rose, 2012), no obstante, el COVID-19 parece el corolario perfecto. Se constituye con su aparición no solo un gobierno extremo del cuerpo, sino también de medidas prontas de seguridad que, como expresa Patricia Manrique (2020), primero están tus obligaciones después tus derechos.

Los mandatos instalados globalmente en el mundo refieren a que cada persona es responsable de cumplir con el deber del aislamiento, confinamiento o distanciamiento social, pasando a ser responsable de mantener la salud de toda la población. Vivimos en tiempos en que la moral neoliberal de “soy sólo responsable de mí” obtura la posibilidad

de discutir en términos de corresponsabilidades que incluyan al Estado y las personas en relaciones de interdependencia.

Cuando se plantea que el individuo puede hacerse cargo de sí mismo bajo unas condiciones de precariedad generalizada, si no de auténtica pobreza, se está dando por hecho algo asombroso, y es que se asume que las personas pueden (y deben) actuar de manera autónoma en unas condiciones en que la vida se ha hecho invivible (Butler, 2017, p. 23).

Lauren Berlant (2011) plantea que se ha producido un abandono de los Estados nación en las responsabilidades de bienestar social, privatizando la solución de los problemas en la esfera de la autogestión individual (Berlant, 2011). En este escenario biológicamente administrado tenemos a vidas precarizadas que no tienen con quien negociar marcos de inteligibilidad. Nuevos procesos de subjetivación instalados a partir de ciudadanía biológicas que generan nuevos acuerdos sobre las obligaciones, derechos y expectativas sobre los procesos de salud-enfermedad y el vínculo con el Estado y las políticas del gobierno de la vida (Rose, 2012). El cuerpo biológico es sobre el cual se establece la norma (Fassin, 2018), transformando la vida en un fenómeno exclusivamente biológico y en donde a partir de esto se distribuye lo político.

Como nos señala Paul Preciado (2020), cómo se piensa y actúa en estos momentos oficia como lupa de procesos biopolíticos que ocurren desde hace tiempo para determinadas poblaciones. Y agrega, "...al mismo tiempo, una epidemia permite extender a toda la población las medidas de 'inmunización' política que habían sido aplicadas hasta ahora de manera violenta frente aquellos que habían sido considerados como 'extranjeros' tanto dentro como en los límites del territorio nacional" (Preciado, 2020). ¿Cómo se definen estos/estas "extranjeros/as" en el marco del COVID-19 parece ser una de las preguntas también obligadas?

## Referencias.

- Berlant, Lauren. 2011. *El corazón de la Nación. Ensayos sobre política y sentimentalismo*. 1a. ed. México: Fondo de la Cultura Económica.

- Butler, Judith. 2020. 'El capitalismo tiene sus límites'. Publicado el 19 de marzo. En línea: <https://www.lavaca.org/notas/el-capitalismo-tiene-sus-limites-la-mirada-de-judith-butler-sobre-el-coronavirus/>. Consultado el 10 de abril de 2020.
- Butler, Judith. 2017. *Cuerpos Aliados y lucha política. Hacia una teoría performativa de la asamblea*. 1a. ed. Buenos Aires: Paidós.
- Butler, Judith. 2010. *Marcos de Guerra. Las vidas lloradas*. 1a. ed. México: Paidós.
- Fassin, Didier. 2018. *Por una repolitización del mundo. Las vidas descartables como desafío del siglo XXI*. 1a. ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno editores.
- Manrique, Patricia. 2020. "Hospitalidad e inmunidad virtuosa". *La Voragine*. 27 de marzo. En línea: <https://lavoragine.net/hospitalidad-inmunidad-virtuosa/>. Consultado el 5 de abril de 2020.
- Preciado, Paul. 2020. "Aprendiendo del Virus". *El País*. 28 de marzo. En línea: [https://elpais.com/elpais/2020/03/27/opinion/1585316952\\_026489.html](https://elpais.com/elpais/2020/03/27/opinion/1585316952_026489.html). Consultado el 13 de abril de 2020.
- Petryna, Adriana. 2016. "Ciudadanía biológica: Ciencia y políticas sobre poblaciones expuestas a Chernobyl". *Revista Redes*, 22(42): 83-107.
- Rose, Nikolas. 2012. *Políticas de la vida. Biomedicina, poder y subjetividad en el siglo XXI*. 1a. ed. Buenos Aires: Ed. Unipe, Universidad Pedagógica.



# Impacto del COVID-19 en el empleo informal en ciudades latinoamericanas: elementos para el diseño de políticas públicas

*Angélica Maza Albores  
Aline Villarreal*

## **Introducción**

La pandemia COVID-19 ha provocado que los gobiernos tomen medidas precautorias para evitar el aumento y la velocidad de contagios, entre ellas, el distanciamiento social y el confinamiento, además de la suspensión de actividades no esenciales en los sectores público, privado y social. Estas medidas tienen un enorme impacto socioeconómico a nivel mundial, en la medida que han generado la desaceleración de la producción, comercialización y consumo de bienes y servicios, y en su caso más extremo, su interrupción total (CEPAL, 2020a). Estos impactos han sido tan grandes que se habla, desde los organismos supranacionales, de “la peor desaceleración económica desde la Gran Depresión” (Gopinath, 2020), con una contracción de la economía global “mucho peor que durante la crisis financiera de 2008-09” (IMF, 2020). En tal sentido, se considera que los impactos “superarían con creces cualquier cosa experimentada durante [dicha] crisis financiera mundial” (OECD, 2020). Asimismo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estima que el COVID-19 conducirá a la peor contracción de la actividad económica que la región latinoamericana ha sufrido desde 1914 y 1930 (CEPAL, 2020c).

## Problematización

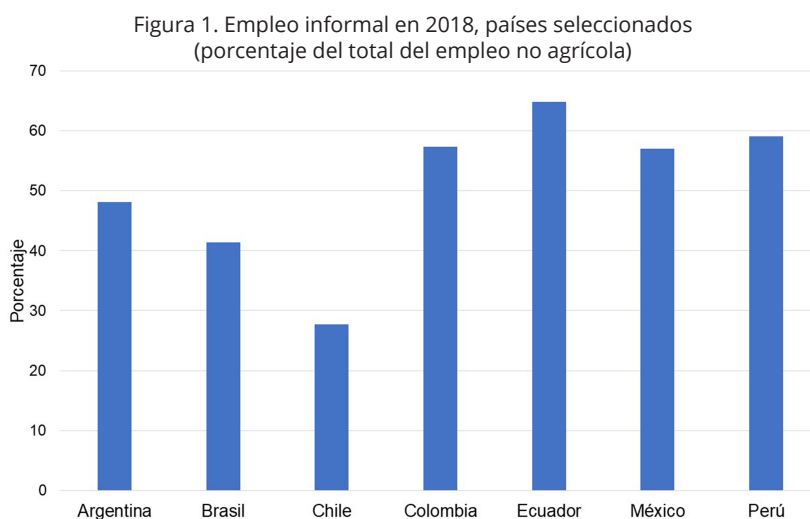
En América Latina, tras el agotamiento de la industrialización sustitutiva de importaciones derivado de la crisis de la deuda externa en 1982, se impulsó un nuevo patrón de especialización productiva basado en la exportación *commodities* agrícolas, energéticos y metales industriales, así como de algunos bienes industrializados con poca tecnología y valor agregado. Este nuevo patrón de acumulación de capital exigió la reconfiguración de la estructura económica e institucional de los países, que puede resumirse en la neoliberalización de las economías latinoamericanas. Uno de estos cambios fue la flexibilización del mercado laboral, a partir del desmantelamiento sistemático de los marcos normativos para la protección de la fuerza de trabajo (Harvey, 2007: 176), teniendo como resultado bajos niveles de remuneración y generación de empleo, así como el limitado acceso a la seguridad social. Al mismo tiempo, se muestra que la producción, y por lo tanto el consumo, están orientados a los mercados exteriores a través de las cadenas productivas globales, lo que conlleva a que las estructuras productivas de los países latinoamericanos no apunten a satisfacer las necesidades materiales del grueso de la sociedad. Lo anterior se expresa en la gran heterogeneidad del mercado laboral–asalariada y no asalariada, formal e informal, y desigualdad salarial (por género, edad y sector de ocupación)–, así como en los índices de pobreza y pobreza extrema.

La crisis sanitaria actual ha puesto en evidencia estos problemas estructurales, que van más allá del confinamiento y de la interrupción de las actividades económicas. Si bien se enfatizan los efectos de la pandemia en el mercado laboral<sup>1</sup>, lo importante a resaltar son sus impactos diferenciados: en “...el número de empleos (aumento del desempleo y el subempleo), la calidad del trabajo (reducción de salarios y menor acceso a la protección social) y en los grupos más vulnerables, como [...] el sector informal” (CEPAL, 2020a: 5). En este último caso, la fuerza laboral informal contribuye con 2 millones de personas, y en su gran mayoría se encuentra en las economías emergentes y en desarrollo (ILO, 2020b). Así, el problema estructural del empleo informal puede magnificarse en países de América Latina, pues representan una participación importante en el número de casos de COVID-19, en un contexto en el que han seguido las recomendaciones de confinamiento y suspensión de actividades de la Organización Mundial de la Salud. Al mismo tiempo, la informalidad, que suele ser más visible en zonas urbanas, tiene como característica que el ingreso monetario depende de las actividades laborales diarias.

---

<sup>1</sup> El impacto en el mercado laboral se estima en “...casi 2.7 millones de trabajadores, lo que representa alrededor del 81% de la fuerza laboral mundial” (ILO, 2020b: 1).

Por otro lado, las ciudades tienen una alta densidad poblacional, y ya que el número de contagios suele ser mayor en estas zonas, las medidas precautorias contra el COVID-19 han sido más estrictas. Por ello, es menester analizar el impacto del COVID-19 sobre la economía informal en las grandes urbes de América Latina. En la figura 1, se puede observar el peso de la informalidad urbana en países seleccionados de América Latina.



Nota: El dato de Perú corresponde al año 2017

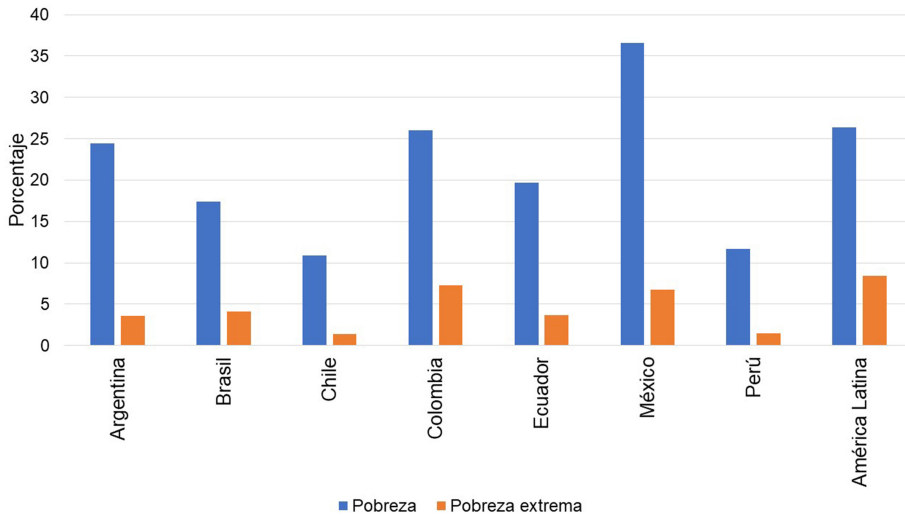
Fuente: Elaboración propia a partir de Indicadores del desarrollo mundial (2020); Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (2019); Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2019).

La manifestación de los impactos del COVID-19 en economías urbanas informales no sólo se observa en la caída del empleo, sino en la reducción del ingreso de los hogares. Por lo tanto, el resultado general puede ser el aumento y profundización de la pobreza.<sup>2</sup> En dicho sentido, se pronostica un aumento de la tasa de pobreza durante 2020, la cual podría pasar de 30.3% en 2019 a 34.7%, es decir un incremento de 28.7 millones de personas en situación de pobreza (CEPAL, 2020b). Como se observa en la figura 2, en específico, la población urbana en situación de pobreza y pobreza extrema tiene una participación importante en América Latina, del 25% y 10% de la población, respectivamente.

<sup>2</sup> La “pobreza extrema” se define como aquella situación en que la que no se dispone de los recursos para satisfacer al menos las necesidades básicas de alimentación, es decir, no se puede adquirir una canasta básica de alimentos si se destinaran todos los recursos a dicho fin. La situación de pobreza, como “pobreza total”, es la situación en que los ingresos son inferiores al valor de una canasta básica de bienes y servicios, tanto alimentarios como no alimentarios (Naciones Unidas, 2010).



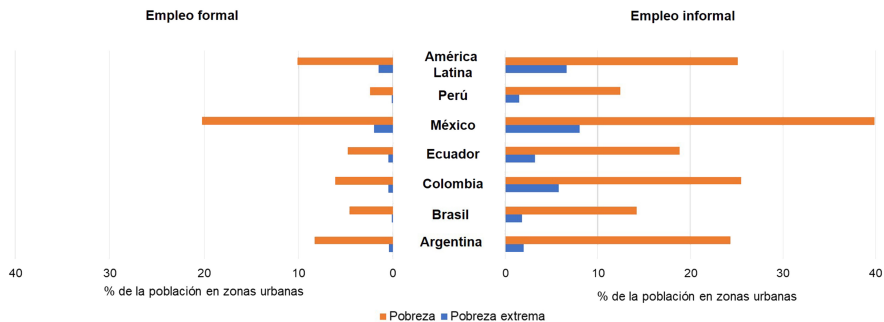
Figura 2. Población en situación de pobreza y pobreza extrema en zonas urbanas en 2018, países seleccionados (porcentaje del total de la población urbana)



Nota: El dato de Chile corresponde al año 2017. Fuente: elaboración propia con base en datos de CEPAL correspondientes a encuestas de hogares de los países (Banco de Datos de Encuestas de Hogares – BADEHOG).

Es importante resaltar, como se muestra en la figura 3, que si bien un porcentaje de la población empleada en el sector formal vive en condiciones pobreza (figura 3, lado izquierdo), el porcentaje de personas que viven en pobreza y pobreza extrema cuyo empleo se encuentra en el sector informal es mucho mayor (figura 3, lado derecho).

Figura 3. Población en situación de pobreza y pobreza extrema en zonas urbanas en 2018 según inserción laboral, países seleccionados (porcentaje del total de la población urbana)



Fuente: elaboración propia con base en datos de CEPAL correspondientes a encuestas de hogares de los países (Banco de Datos de Encuestas de Hogares – BADEHOG).

Aunado a lo anterior se suma la transmisión de los efectos de la caída del Producto Interno Bruto y del comercio mundial a los países de América Latina mediante sus principales socios comerciales y la integración a los encadenamientos productivos globales. De acuerdo con la CEPAL, "...la magnitud del impacto final dependerá de la estructura sectorial de cada país" (CEPAL, 2020a: 5), por lo que es necesario analizar el tipo de inserción de las ciudades en las cadenas productivas y el peso de la economía informal en dichos encadenamientos. En esta misma línea, algunas actividades del sector público y privado han adecuado su funcionamiento interno a las medidas de distanciamiento social mediante el uso masivo de plataformas de teletrabajo. Sin embargo, "...el teletrabajo no es adecuado en toda circunstancia o para todo tipo de puestos" (ILO, 2020), por lo que esto dependerá del nivel de automatización y digitalización de algunos sectores y procesos productivos en los países latinoamericanos (CEPAL, 2020b).

### **Identificación de nuevas direcciones para la investigación urbana y las políticas públicas**

De cara al panorama antes descrito, se requieren nuevas aproximaciones a la investigación urbana con el objeto de aportar evidencia científica a las próximas políticas públicas encaminadas a resolver el problema de la informalidad y la pobreza, consecuencia del COVID-19; ello en por ejemplo las ciudades con mayor número de casos de contagio de América Latina: Guayaquil, Ecuador; Lima, Perú; Sao Paulo, Brasil; Buenos Aires, Argentina; Bogotá, Colombia, Ciudad de México, México, y Santiago de Chile.

Siguiendo las recomendaciones del Grupo de Río sobre Estadísticas de Pobreza, la técnica de investigación que se sugiere es la medición del problema a partir del enfoque de *líneas de pobreza monetaria*, el cual se basa en el análisis del mercado laboral, en este caso el informal urbano, con lo cual se requeriría abarcar los siguientes aspectos: la remuneración en el trabajo informal, la caracterización de la estructura productiva informal, y el análisis de las políticas de generación de empleo formal desde una perspectiva histórica, para luego avanzar en la comparación internacional (Grupo de Río, 2007 citado en Acosta, 2009). Esta medición proporcionaría evidencia científica para el diseño y evaluación de políticas públicas en tanto que posibilita magnificar la relación entre informalidad y pobreza urbana, y sus principales características, permitiendo el diseño de indicadores específicos, como la elaboración de perfiles de las ciudades,

tomando en cuenta los estratos sociales, grupos etarios y nivel educativo, así como la relaciones entre pobreza e informalidad con la estructura productiva de las ciudades (Grupo de Rio, 2007, citado en Acosta, 2009).

Debe considerarse también que el empleo informal tiene un fuerte componente de desigualdad de género. En América Latina, el porcentaje de empleo informal es más alto para mujeres que para hombres, en 51.8% y 46.8% de la población con empleo informal, respectivamente (ILO, 2018). En algunos sectores como la industria restaurantera, que ha sido de las más afectadas por el COVID-19, más de la mitad de los empleados son mujeres. Por este motivo, la desagregación de los datos por género será fundamental para abordar las preguntas de investigación que se proponen en este trabajo.

La pregunta de investigación que se sugiere, en general, es la siguiente: ¿Cuál es el impacto socioeconómico del COVID-19 para las ciudades que tienen una fuerza laboral informal importante? A partir de esto, en particular nos preguntamos:

- ¿Cómo impacta el COVID-19 a los sectores informales dada la estructura económica de las ciudades?
- ¿Se profundizará la dependencia a la informalidad en las ciudades?
- ¿Cuál es el impacto en el ingreso de las familias empleadas en la economía informal?
- ¿Es mucho mayor o menor en comparación con el ingreso familiar del empleo formal?
- ¿Cómo es el impacto a los sectores formales por la disminución de la actividad de la economía informal?
- ¿Existe alguna relación entre la informalidad urbana, el nivel educativo, el nivel de ingreso, y el acceso a ciertos bienes y servicios?
- ¿Es posible que ciertas actividades de la economía informal pueden transitar a una actividad de teletrabajo?
- ¿Aumentará la presión fiscal debido a los programas sociales por el aumento en la pobreza?
- ¿Cuáles son las consecuencias socioeconómicas de largo plazo derivado de un posible desvío de del gasto público encaminadas a mitigar la contingencia?
- ¿Cuáles son los mecanismos de transmisión de la caída de actividad económica de los principales socios comerciales de los países en los sectores informales de las ciudades?

- ¿Qué consecuencias sociales se generan en las ciudades a partir de la caída de actividad económica de los principales socios comerciales de los países?
- ¿Cuáles son los mecanismos de política pública que deberán implementarse para llegar con éxito a esta población?
- ¿En qué nivel de gobierno se deben implementar estas políticas?

Es deseable que la planeación y coordinación de políticas públicas busquen disminuir la pobreza y desigualdad para lo cual será relevante incorporar las respuestas obtenidas a las preguntas de investigación antes propuestas. Por ejemplo, la respuesta actual del gobierno mexicano ha sido ampliar los programas de transferencias monetarias directas como Jóvenes Construyendo el Futuro o Sembrando Vida. Sin embargo, estos programas no están en posibilidad de apoyar a aquellas personas que perdieron sus ingresos debido a la contracción de la economía, sobre todo en zonas urbanas (Oxfam, 2020). Por ello, ante una pandemia no prevista como el COVID-19, es necesario que las políticas públicas tengan una dirección y enfoque que incorpore los resultados de investigaciones dirigidas a responder la problemática causada por el virus SARS-CoV-2.

## **Reflexiones finales**

Las zonas urbanas, especialmente aquellas que tienen alta densidad de población, han sido las primeras y las principales afectadas por la pandemia COVID-19. Una de las consecuencias económicas previstas es el aumento del desempleo, producto de la desaceleración económica, a su vez resultante de las medidas de confinamiento impulsadas por las autoridades. Aquellos trabajadores empleados en el sector informal se encuentran dentro de los más vulnerables debido a la intermitencia de su ingreso (precariedad), así como de la imposibilidad de migrar a actividades de teletrabajo. Si bien se conoce la proporción de personas empleadas de manera informal en las zonas urbanas en general, es necesario, conocer la situación específica de las ciudades más afectadas por el virus SARS-CoV-2 en América Latina. Por este motivo la principal interrogante de investigación planteada es ¿cuál es el impacto socioeconómico del COVID-19 para estas ciudades que tienen una fuerza laboral informal importante? Cabe resaltar que muchas de las familias que dependen del empleo informal en zonas urbanas, que se encuentran en condiciones de pobreza o pobreza extrema, son, por

tanto, más vulnerables. Por este motivo, las políticas públicas deben tener la capacidad de resolver de manera efectiva y mitigar el impacto social y económico de los más afectados en el corto plazo. Sería por tanto deseable que las políticas públicas puestas en marcha incorporen las respuestas obtenidas a las preguntas de investigación aquí propuestas.

## Referencias

- Banco Mundial. 2020. *Empleo informal (% del total del empleo no agrícola)*. Datos Banco Mundial. En línea: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.ISV.IFRM.ZS> Consultado el 3 de abril de 2020.
- CEPAL. 2020. *Estadísticas e Indicadores sociales*. CEPALSTAT. En línea: [https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp](https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp). Consultado el 3 de abril de 2020.
- CEPAL. 2020<sup>a</sup>. *Informe Especial COVID-19 N° 1. América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19. Efectos económicos y sociales*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. En línea: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45337-america-latina-caribe-la-pandemia-covid-19-efectos-economicos-sociales>. Consultado el 3 de abril de 2020.
- CEPAL. 2020b. "Informe Especial COVID-19". N° 2. *Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. En línea: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45445-dimensionar-efectos-covid-19-pensar-la-reactivacion>. Consultado el 21 de abril de 2020.
- CEPAL. 2020c. *Pandemia del COVID-19 llevará a la mayor contracción de la actividad económica en la historia de la región: caerá -5,3% en 2020*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. En línea: <https://www.cepal.org/es/>. Consultado el 21 de abril de 2020.
- García, Ana Karen. 2018. "6 de cada 10 trabajadores son informales y generan el 22.7% del PIB de México". *El Economista*. México, 17 de diciembre de 2018. En línea: <https://www.economista.com.mx/empresas/6-de-cada-10-trabajadores-son-informales-y-generan-el-22.7-del-PIB-de-Mexico-20181217-0053.html> Consultado el 21 de abril de 2020.

- Gopinath, Gita. 2020. “El Gran Confinamiento: La peor desaceleración económica desde la Gran Depresión”. *Blog Dialogoafondo*. FMI. 14 de abril de 2020. En línea: <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=13190> Consultado el 22 de abril de 2020.
- Grupo de Rio de Expertos sobre estadísticas de pobreza. 2007. *Compendio de mejores prácticas en la medición de la pobreza*. Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica de América Latina y el Caribe – CEPAL.
- Harvey, D. 2007. *Breve Historia del Neoliberalismo*. Madrid, España: Akal.
- ILO. 2018. *Women and men in the informal economy: a statistical picture* (Third edition). Ginebra, Suiza: International Labour Office.
- ILO. 2020. *Claves para un teletrabajo eficaz durante la pandemia del COVID-19*. International Labour Organization. 26 de marzo de 2020. En línea: [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_740038/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_740038/lang--es/index.htm) Consultado el 20 de abril de 2020.
- ILO. 2020b. *ILO Monitor: COVID-19 and the world of work*. 2nd edition. Updated estimates and analysis. International Labour Organization. 7 de abril de 2020. En línea: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_740877.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_740877.pdf). Consultado el 22 de abril de 2020.
- IMF. 2020. “The Great Lockdown”. *World Economic Outlook*. Chapter 1. International Monetary Fund. Abril de 2020. En línea: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020> Consultado el 20 de abril de 2020.
- La República. 2019. “La informalidad en el mercado laboral rompe récord en Brasil, según señaló IBGE”. *La República*. Colombia, 28 de septiembre de 2019. En línea: <https://www.larepublica.co/globoeconomia/la-informalidad-en-el-mercado-laboral-rompe-record-en-brasil-segun-senalo-ibge-2914454>. Consultado el 21 de abril de 2020.

- Naciones Unidas. 2010. *El Progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad*. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas.
- OECD. 2020. "Evaluating the initial impact of COVID-19 containment measures on economic activity". Confederation of International Contractors' Association: CICA. En línea: [http://www.cica.net/wp-content/uploads/2020/04/200331\\_OECD\\_evaluating-initial-impact-of-Covid-19.pdf](http://www.cica.net/wp-content/uploads/2020/04/200331_OECD_evaluating-initial-impact-of-Covid-19.pdf) Consultado el 22 de abril de 2020.
- Oxfam México. 2020. "Nota Metodológica, 2020". Oxfam México En línea: <https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/Nota%20Metodolo%CC%81gica%20Oxfam%20Me%CC%81xico%20COVID%2019.pdf>. Consultado el 20 de abril de 2020.

# Una ciudad ardiente de pobreza: la angustia de las mujeres ante la pérdida de sus economías de subsistencia.

*Marta Mazier Casaña*

## **Introducción**

Mientras en las redes sociales se publican las imágenes y recomendaciones de exquisitos platillos, ejercicios de yoga, la lectura, el aprendizaje de idiomas y muchas otras propuestas para no aburrirse en casa –producto de las medidas de cuarentena por COVID-19– muchas mujeres en Honduras denuncian la escasez de alimentos y la imposibilidad para salir a atender sus pequeñas economías.

La situación se agrava con el confinamiento. Si abandonan la casa y rompen las medidas, sobrevienen las amenazas de encarcelamiento, multas por transgredir la ley y la exposición a atropellos si salen a la calle a buscar el sustento familiar. Todo un lenguaje de miedo y amenaza que profundiza la situación de violencia y exclusión de las mujeres que no tienen un empleo digno, ni cuentan con medios y recursos para sostener su ya empobrecida economía, mucho menos, los efectos e impactos de la pandemia.

Tegucigalpa, es una ciudad ardiente de pobreza, donde la llamada modernidad y planificación urbana se viste de puentes grises, se talan los árboles para ampliar la vía pública y se favorecen los empleos de telefonía (*call centers*) donde quedan excluidas las personas que no hablan inglés. También se excluye a quienes se ven forzados a generar su propio empleo desde la producción de bienes, los servicios y el arte.

## **Un problema históricamente conocido, pero no abordado: la informalidad urbana.**

Honduras ha experimentado un crecimiento continuo del sector de la economía informal urbana. Según CEPAL (1998), en 1996 un 43% del sector informal urbano estaba atendido por mujeres. Este porcentaje observó mayor crecimiento en esa misma



década por los efectos de los programas de ajuste estructural de la economía y del Huracán Mitch.

A partir de 2009, este sector se ha desbordado en cifras debido al Golpe de Estado, a la falta de gobernanza pública y a una débil respuesta de empleabilidad por parte del sector público y privado. Esta situación afecta al 43% de las mujeres en Honduras, quienes trabajan por cuenta propia; el resto se compone de asalariadas en un 44% y de trabajadores familiares no remunerados en 13 por ciento (INE, 2019).

Con la pandemia, la tendencia del sector informal es a la alza, tanto en las ciudades como en la zona rural, por otra causa que tiene que ver con la reducción de las remesas familiares provenientes de países como Estados Unidos y España; ingresos que en buena medida se dejaron de percibir y que en el 2018, según cifras del Banco Central de Honduras, representó un total de USD 4,759.9 millones (BCH, 2018).

La importancia de investigar los efectos del COVID-19 en las mujeres que trabajan en el sector informal de la economía, está relacionada con causas estructurales, no obstante, es urgente la mirada investigativa sobre esta población laboral en un contexto de nueva crisis, ya que son las mujeres, mayoritariamente vulneradas en sus derechos económicos, violentadas en el acceso a medios y recursos para una vida de calidad y excluidas de políticas públicas congruentes con sus demandas y necesidades de trabajo. Las mujeres del sector informal de Tegucigalpa no gozan de ninguna protección social, situación a la que se suma el riesgo constante por los conflictos y la violencia de la ciudad.

Este tipo de investigación habrá de conocer las determinantes que acentúan la precariedad laboral de las mujeres en el nuevo contexto urbano a partir de la pandemia, para lo cual resulta crucial responder preguntas como:

- ¿Es el COVID-19 un detonante de la precariedad de las mujeres del sector informal de la economía?
- ¿Qué piensan las mujeres del sector informal de la economía con respecto a los efectos del COVID-19 y la respuesta del Estado y su institucionalidad pública?
- ¿Cuál debería ser el papel de la academia en la conducción de investigaciones que contribuyan a mejorar la calidad de vida de las mujeres de cara a los efectos del COVID-19?

## **Más allá del empleo precario, la profundización de inequidades y desigualdades para las mujeres del sector informal**

Un estudio de la Organización Internacional del Trabajo – OIT (2013) afirma que en América Latina la economía informal se percibe fundamentalmente como un fenómeno urbano. Se estima que la economía informal afecta aproximadamente al 75% de los trabajadores y contribuye con aproximadamente el 40% del producto interno bruto (PIB) de la región. Se trata de un sector que, además, durante los últimos 15 años, ha representado el 70% del número total de empleos creados. Este mismo informe atribuye como causales de la informalidad económica a la incapacidad del sector formal para proporcionar empleo estable y bien remunerado; a la excesiva regulación de la economía que afecta al mercado laboral, especialmente en el campo tributario, lo que ha ocasionado que muchas empresas micro y pequeñas se hayan trasladado a la informalidad; las migraciones internas y externas; y a la sustitución de la mano de obra por la tecnología en los medios de producción y de servicio. Por otra parte, dicho informe indica que la informalidad facilita el ingreso, pues no se exige ningún requisito para operar, así como el acceso a aquellos trabajadores que no han entrado al sistema educativo, propiciando que la PEA tenga baja productividad y bajas competencias (OIT, 2013).

La ciudad de Tegucigalpa y Comayagüela, integran el Municipio del Distrito Central, en el departamento de Francisco Morazán, donde la economía informal encuentra su mayor concentración. Además, este departamento, después del de Cortés, en la región norte del país, observa la mayor violencia de género, incluyendo los feminicidios (CDM, 2016). Esta ciudad es el centro de las decisiones políticas y administrativa del país. Es donde se diseñan y cocinan las recetas y medidas nacionales, todas ellas elucubradas por políticos conservadores o tibios y que prácticamente “deciden” por la vida de la población en general. En este nuevo panorama, se legisla la pandemia. Sus discursos están plagados de una falsa preocupación por los que no tienen nada. Son ellos los que deciden qué y a quién comprar lo que la salud publica necesita, qué negocios abrir, cuáles cuidar, qué medidas son necesarias para favorecer a la banca privada. También son ellos los que consideran que una bolsa solidaria de menos de diez dólares resuelve la vida de las mujeres, particularmente de las cuentapropistas, cuyos negocios se han cerrado y que se reusan a la clausura total, dada la necesidad de ingresos familiares; situación que desde luego no se resuelve con un paupérrimo paquete de alimentos cargado de humillación y sesgado por la afinidad política.

Las mujeres cuentapropistas, las vendedoras ambulantes, las que venden en mercados populares de Tegucigalpa, ven su vida consumirse en las llamas de la angustia “...no puedo salir ni a vender tortillas a la calle” dice una señora entrevistada en un canal de la televisión nacional; son estas mujeres las que engrosan el sector informal de la economía.

Según el informe de trabajo realizado por el Banco Mundial, el 58% de los trabajos en Honduras siguen siendo informales y solo el 42% son formales. Un patrón de dualismo entre formalidad e informalidad se extiende a todos los sectores del mercado laboral hondureño, siendo la mayoría de los trabajos de menor calidad los informales (Walker, 2019). Lo anterior significa que con los efectos del COVID-19, el patrón de contratación laboral para las mujeres se reducirá aún más pues los nuevos centros de trabajo estarán condicionados por los siguientes factores: uso y acceso a tecnologías digitales de información, dominio del idioma inglés y mejores niveles educativos. Condiciones difíciles para las mujeres, cuya máxima de estudios es de 9.5 años.

### **Infraestructura deficiente que aumenta la violencia a las mujeres del sector informal**

Esta ciudad ardiente de pobreza muestra un panorama actual y futuro de agudización de la precariedad de las mujeres, que con el COVID-19, está socavando no solo su economía de la inmediatez, sino también su maltrecha salud, poco o nada atendida por un deficitario sistema de salud pública.

Para colmar el entramado de la problemática de las mujeres del sector informal, se suma la desprovista infraestructura de mercados populares, que constantemente sufren incendios, debido a las malas instalaciones eléctricas y de hacinamiento de los puestos de trabajo. Según el diario nacional, *El Heraldo*, en su edición del 25 de julio del 2018, entre Tegucigalpa y Comayagüela suman 12 mercados y tres ferias de agricultores, con 8,000 locales en total, y una generación de empleo directo e indirecto para 50,000 personas. Este mismo rotativo menciona que, según un personero de la Alcaldía Municipal del Distrito Central, “...el 60% de las personas que laboran en estas plazas son mujeres” (Mendoza, 2018).

Estos frecuentes incendios arrasan con los pocos medios, bienes y servicios con que cuentan las mujeres del sector informal y que están ubicadas en los mercados. Solamente el día 23 de abril, en los mercados de Colón de Comayagüela (la ciudad limítrofe con

Tegucigalpa) más de 1000 puestos de venta se hicieron cenizas ante los ojos de tristeza, dolor e impotencia de las vendedoras y vendedores que desde hace cuarenta días no atienden sus pequeños negocios. El gobierno responde que ante tal incidente apoyará con un bono de mil lempiras o menos de US\$84 dólares durante un mes.

A este contexto de abandono de la institucionalidad pública, se suma, la radiografía de violencia cotidiana que sufren las mujeres en los hogares, mercados, el barrio y la calle, y que en su mayoría son únicas proveedoras de la familia, al ser jefas de hogar.

Con el COVID-19 estas manifestaciones de violencia se encierran, silencian y recrudecen. Una de sus pocas libertades que es la venta en el mercado y las calles, también se pierde, generando impotencia ante el sufrimiento emocional y físico, como la de generar el sustento familiar.

### **Aumento del trabajo precario e inestable**

Los datos de fuentes oficiales expresan que ha mejorado el acceso a la educación para las mujeres, no obstante, ello no necesariamente es un indicador de mejora en la generación de empleo de calidad o simplemente del acceso al trabajo formal.

Según el Banco Mundial, en su *Diagnóstico del Trabajo para Honduras*, el problema central es que las mujeres jóvenes con un nivel de educación medio (educación secundaria completa o incompleta) tienen mucho menos probabilidades de trabajar que los hombres en el mismo grupo. Esto es particularmente preocupante, ya que el 65% de la cohorte femenina emergente pertenece a esta categoría de logros educativos (Walker, 2019).

La problemática del empleo para las mujeres empeora al no tener acceso a mercados laborales seguros y dignos, como es el caso de la creación del empleo por hora, temporal o el de manufacturas tipo maquila, que afectan la permanencia, calidad del empleo y la estabilidad económica. Un estudio del Centro de Derecho de Mujeres establece que el trabajo en la maquila supone precariedad, abusos contractuales y tiempos extremados para poder cubrir la meta de producción. Este mismo estudio, informa que el ingreso es insuficiente, ya que muchas veces sufren deducciones salariales arbitrarias. El estudio concluye que un salario justo es un sueño para las trabajadoras de la maquila quienes han expresado: "...si ganara suficiente, podría comprar una casa decente, pudiera tener jardín, educar bien a mis hijos y darles lo que ellos quieren" (Mazier, 2007).

En esta situación de empleo precario, la ausencia de políticas públicas que resignifiquen el valor del trabajo femenino y el cumplimiento de sus derechos económicos y sociales, se vuelve una demanda permanente a favor de los derechos humanos fundamentales, especialmente el derecho al trabajo.

### **En la búsqueda de la dignificación del trabajo del sector informal**

Con las secuelas que ya se observan en las economías locales –y mundial– derivadas del COVID-19, es determinante que el Estado y la sociedad civil (esencialmente las organizaciones de mujeres), se anticipen a la búsqueda de estrategias, para reducir los efectos en las empobrecidas economías informales. Esta necesidad de propuestas de atención al sector debe estar concertada con quienes están directamente vinculados a la actividad informal, desde la vendedora ambulante a las locatarias de mercados o pequeños negocios asentados en barrios y colonias.

Las estrategias de apoyo y replanteamientos de la Política Pública hacia el sector informal, hacia las mujeres, debe pasar por la aplicación de los derechos y avances ya ganados en convenciones, acuerdos y tratados internacionales, y que se incumplen con pleno conocimiento.

Está claro que el COVID-19 afectará de manera diferenciada a las mujeres, en cuya responsabilidad se encuentra el sustento de la familia, agravando su situación de desventaja, y agudizando las violencias estructurales que ya se manifiestan históricamente. Por lo tanto, no puede haber buenas políticas públicas y estrategias de apoyo a la informalidad económica, si no se aplica un enfoque de género integrador, que rompa los obstáculos masculinizadores del trabajo y evidencie el aporte de las mujeres a la economía nacional.

Un desafío es replantear el acceso al mercado laboral formal para las mujeres en sectores estratégicos del país (educación, salud turismo, textiles, manufactura intermedia, servicios empresariales, vivienda y agroindustria) que han favorecido el acceso a los hombres a la vez que excluyen a las mujeres aún con niveles superiores de educación.

## Reflexión final

COVID-19 no es el detonante de las diferentes violencias hacia las mujeres, solamente se suma al entramado de la problemática de género, desnudando una vez más, la falta de interés y de políticas públicas que busquen dar cumplimiento a los derechos alcanzados por las mujeres, especialmente al acceso a trabajo digno, bien remunerado y permanente.

La pandemia COVID-19 es un factor más de empobrecimiento para las mujeres en ciudades como Tegucigalpa. Asimismo, evidencia que son las mujeres quienes sostienen la economía nacional al reproducir la fuerza de trabajo y producir su propio empleo, así como el de otros y otras. El confinamiento no las detiene, las empuja a sacar toda su creatividad para mantener sus autoempleos, ya sea desde sus casas o espacios públicos. Es importante considerar que el término informal se vincula por lo general a economías que no tributan o que operan en la clandestinidad, cuestión que debe aclararse, porque tal fenómeno es producto de la ineficiencia de la institucionalidad pública que no responde con formatos diferenciados, entre sectores económicos, especialmente el formal e informal; entre quienes sobreviven con sus propios recursos y los que reciben condiciones de protección para funcionar empresarialmente.

Finalmente estudiar críticamente al sector informal de la economía, supone considerar su heterogeneidad, no solo son trabajadores con bajos niveles educativos o empobrecidos, también comprende profesionales del sector medio y superior, principalmente mujeres, segregadas por su condición de género que no logran un puesto de trabajo en la formalidad laboral, sea privada o pública.

## Referencias

- Anon. s.f. s.l.: s.n.
- BCH. 2018. *Honduras en Cifras 2016-2018*. Tegucigalpa: s.n.
- CDM. 2016. *Violencia contra las mujeres en cifras*, Tegucigalpa: Centro de Derechos de mujeres.

- CEPAL. 1998. *Sector Informal Urbano en Honduras: caracterización y sugerencias para política pública*. CEPAL. En línea: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31044/S9820140\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31044/S9820140_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Consultado el 20 de abril de 2020.
- INE. 2019. *Características de las Mujeres en Honduras*, Tegucigalpa: INE.
- Mazier, M., 2007. *Salario Justo ¿ Un sueño para las obreras de la maquila?*, Tegucigalpa, Honduras: CDM.
- Mendoza, E., 2018. Mercados de la Capital de Honduras generan 50,000 empleos. *Mercados de la Capital de Honduras generan 50,000 empleos*, 25 julio.
- OIT. 2013. *Estudio Línea de Base sobre las organizaciones de trabajadores y empresarios de la economía informal en el Distrito Central, Tegucigalpa*, Tegucigalpa: s.n.
- Walker, V. M. y. I. 2019. *Honduras: Diagnóstico del Trabajo*, Washington D.C, EUA: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial.

**Why do weak institutions consistently achieve low performance outcomes and what, if anything makes them strong(er)?  
A systematic inquiry into the evolution of Jamaica's land market.**

*Tina M.F. Beale*

**Introduction**

It is often cited that weak institutions are a stumbling block to the advancement of the developing world. But, although the literature on weak institutions suggest the strong influence elites have on political and economic outcomes is what makes institutions in developing economies weak. What is unclear is why weak institutions consistently achieve low performance outcomes, when strong institutions that achieve high performance outcomes share similar characteristics as weak institutions. In addition, the weak institutions literature has not fully addressed what, if anything, makes weak institutions strong(er). In a bid to address these theoretical lacunas, this discussion note puts forth a proposal on how both issues may be addressed within the context of the Jamaican land market.

**Contextual background: the dichotomy of formal and informal**

Each night as I watch the local news, I see reports that residents in inner-city communities have established sanitation check points for those living in and outside their communities. In some instances, barricades are placed at the front of these communities to prevent outsiders from coming in and although some residents express their disagreement with such informal constraints, they nonetheless adhere to them. As I contemplate these reports, I am reminded of the fact that Jamaica's land market originated from



partial legislations. Within the context of this discussion partial takes on a dual meaning: incomplete and inequitable.

Jamaica's land laws were developed based on the English legal system. As such, these legislations focus on the continuity of possession rather than the legality of it (Barnett, 1998). As a result, a squatter in quiet possession for one year shall not be dispossessed (Section 7, The Trespass Act 1851) and after obtaining 12 years of quiet possession, a squatter obtains a possessory title (Section 12, Limitation of Actions Act). In addition to this, Section 70 of the Registration of Titles Act of 1889 indicates that a squatter may come forward to notify the government of his possessory title. As such, a squatter can effectively sit with his possessory title and successfully eject a registered proprietor, with neither of them having knowledge that the ejection has taken place. This has been seen time and time again since the ruling in *Chisholm v Hall [1957]* and more recently in *Lazarus v Recreational Holdings Limited [2016]* and *Perry v Baugh et al [2018]*.

Unsurprisingly, Satchell's (1990) account of land transactions in Jamaica's Colonial Era demonstrates that elites<sup>1</sup> resented squatting. Beale (2020) also implies that some tax administrators benefitted from the incomplete knowledge of some squatters, who were unaware that a loophole in the Land Valuation Act 1957 made administrative practices such as the placement of persons in possession on the the tax roll and enforcement dependent on the ideologies of tax administrators.

The aforementioned indicates the socio-legal and economic landscape exhibits partiality in various ways. Namely, the incomplete knowledge of squatters, legislative loopholes, which suggest the legal code is incomplete, the limitations the law places on the tenure security of registered proprietors who under the Registration of Titles Act 1889, are required to pay registration fees to secure their property rights, the inequitable treatment of squatters by tax administrators and the inequitable treatment of registered proprietors who, in principle, face harsher enforcement measures than squatters. These partialities are further reinforced by unaffordable land registration fees (Hogg, 1920; Barnett, 1998; Beale, 2019) and the tightly knit relationship between organized crime and the political directorate, which exists in (some) squatter sites across the island (Harriott, 1996; Tindigarukayo, 2004).

In relation to the latter, a former Prime Minister confessed that he associated with gunmen to prevent supporters of the opposition party from moving into his former constituency. Arguably, the exclusion of squatters and those with informal tenure from the tax roll aids such actions by the political directorate since they reinforce the

---

<sup>1</sup> Elites refer to those with political and economic influence in a society.

incomplete knowledge of informal occupiers, their inability to obtain registered titles and poverty in their communities. Therefore, it may be reasoned that legislative loopholes facilitates the emergence and sustenance of networks which create and maintain a cycle of corruption and inequity.

### **The problem of weak institutions**

Given the above, it is evident that Jamaica's land market is underpinned by weak institutions which is not uncommon in small island developing states. Usually, when individuals speak of weak institutions, they are referring to being susceptible to the ideologies of actors. However, with the outbreak of the novel coronavirus (COVID-19), it appears that another manifestation of weak institutions has emerged. If one conceptualizes COVID-19 as increased pressure on the urban landscape, it may be argued that new informal constraints such as mandatory sanitation check points and the placement of barricades in inner-city communities are response mechanisms to their inability to observe social distancing protocols, which also reinforce the dichotomy of formal and informal in the Jamaican land market.

The poverty that exists in Jamaica's inner-city does not allow its residents to be socially distant. These individuals live in densely populated and concentrated in areas (Tindigarukayo, 2004). Their households consist of 10 - 20 persons living in a space of 100 m<sup>2</sup> or less. They also live hand to mouth as they purchase food on a daily basis and live primarily on remittances from families and friends residing overseas. As a result, the imposition of island wide curfews and reduced shopping days have forced these individuals to join long queues at local business enterprises, as portrayed by photographs in Hibbert (2020).

In addition to this, due to financial constraints, their children are unable to participate in online educational activities since they are often without mobile devices such as phones, tablets and laptops. On the other hand, the socio-economic reality of more affluent Jamaicans allows them and their families to observe social distancing protocols by carrying out their daily activities online. The words of an inner-city resident on the local news succinctly describes the dichotomy of formal and informal across the urban landscape: *"...only the rich can do social distancing. We the poor have to go out into the streets and hustle."*

Against this backdrop, it is not alarming that inner-city residents develop informal constraints in an attempt to combat COVID-19 in their own way. However, one can't help but wonder if these informal constraints are tied to the phenomenon of donmanship which pervades Jamaica's inner-city. In contemplating this situation, one will come to a position which suggests that the only individuals entering and leaving inner-city communities are the residents and their family members. So, whilst sanitation check points can be justified, one struggles to see how the placement of barricades at the entrance of these communities prevents the spread of COVID-19.

The weakness of this informal constraint lies in the fact that if a resident leaves the community, contracts the virus and returns to it, at that point it seems less likely that a sanitation check point will not prevent the spread of the virus in the community. However, it is more likely that the implementation of barricades makes it difficult for armed forces to patrol these communities. Under the Disaster Risk Management Act of 2015, soldiers and the police under the instructions of the Prime Minister of Jamaica have the authority to patrol any community across the island. As such, are these barricades aiding the fight against COVID-19 or are they promoting criminal activities, which will only further reinforce the dichotomy of the 'haves' and 'have nots' in the Jamaican society? In light of the aforementioned, one theorizes that the placement of increased pressure on weak institutions can intensify the transition from one partiality to the next in an institutional context, which reinforces the view that an institution's performance outcome is a function of the ideologies of actors.

On another note, the COVID-19 crisis has reinforced deep-rooted inequities in American institutions. Nonetheless, it has been long established that American institutions have consistently achieved high performance outcomes. North (1992) implies that inequity thwarts the possibility of achieving high performance outcomes, but the inequitable nature of some American institutions coupled with their consistently high performance suggests, sustained growth is achievable in spite of inequity.

At the same time, it has been observed that at a global scale, leaders are struggling to find the right balance between the re-opening of economies and maintaining public health and safety. Therefore, COVID-19 brings to the fore the necessity of ambidextrous leadership.

## **The Research Agenda: a new frontier on the problem of weak institutions**

Bull (2014) asserts that weak institutions are weak due to the influence elites possess over economic and political outcomes in an institutional context. In addressing the issue of why developing economies consistently achieve growth while the opposite is true of developed economies, North (1992) theorized that this was a result of high transaction costs and weak institutions in developing economies.

North (1992) also implied that history, culture, politics, the ideologies of actors and the socio-economic realities of a society shape the behaviors of actors and ultimately the performance of their institutions. Admittedly such an analysis is logical but, it overlooks the ways in which the interaction between institutions and informal constraints shape performance outcomes and to what extent do formal and informal constraints need to be coordinated, in order to achieve a high-performance outcome? In summary, North (1992) needed to provide a more holistic account on the evolution of institutions in order to shed light on why institutions in developed economies achieve growth, while those in the developing world do not.

As theorized in the previous subsection, COVID-19 places additional pressure on the institutions underpinning Jamaica's land market and as resulted in the development of informal constraints that reinforce pre-existing partialities. Therefore, COVID-19 reiterates that the island's land market institutions are weak and in so doing has shown that weak institutions can take different forms and manifest in various ways, depending on the type of pressure exerted on them.

In addition, the ability of the United States to achieve high performance outcomes in spite of inequity, along with the (heightened) need for ambidextrous leaders collectively suggest that the issue at hand is not only the matter of what is strong about weak institutions (Bull, 2014) but also, why do weak institutions consistently achieve low performance outcomes and what, if anything, makes them strong(er). In addressing these questions, one also has to examine how leaders resolve problems of collective action at critical junctures in the evolution of weak institutions.

In order to address these questions, there is a need to conduct a systematic inquiry into the evolution of weak institutional contexts and the interactions between the legislations governing the context and the informal constraints of powerbrokers within the context. By drawing on the institutional context of Jamaica's land market to address the research questions, it is foreseen that one has to trace and sketch out its development. In this regard, one has to map out the historical roots of the land market's legal framework

and examine how the interaction between the informal constraints of power brokers and law evolved with the addition of new legislations and policies over time. It is also envisaged that this research has to investigate the evolution of the land market institutional context in two phases –the Colonial Era (i.e.1851- August 5,1962) and the Post Colonial Era (1962 onwards).

In undertaking this research agenda, one first has to have an idea of who were the elites when Jamaica’s land laws were implemented. As a result, archival data on correspondences between the colonial office in the United Kingdom and colonial administrators in Jamaica and historical texts on the socio-economic realities in colonial Jamaica, will first be examined with a view to:

1. Identifying the political actors in the Colonial Era along with their thoughts, input and deliberations on local land laws promulgated between 1851 and 1962 and
2. examining how the practices of the polity and players in the land market align, depart, weaken and/or strengthen the local land laws.

To assess the evolution of the institutional context in the Post-Colonial Era, primary data collection techniques such as unstructured interviews will be needed to supplement the analysis of documents such as minutes of parliamentary and cabinet meetings, along with memoirs of powerbrokers. In this respect, in this phase of the research, one has to apply techniques that can shed light on how the institutional context transitioned from the Colonial to Post Colonial Era. To do this, one has to:

1. Examine the changes that were made to the institutional context in the Post Colonial Era by combing through minutes of parliamentary and Cabinet Minutes.
2. Use the aforementioned analysis along with secondary historical texts to identify those who were and are close to the polity and
3. Conduct unstructured interviews with elites, who may or may not be allies, former and current constituents of the polity.

## **The Relevance of the Research Agenda**

The problem of weak institutions is pervasive in Latin America (Bull, 2014), the Commonwealth and the rest of the developing world. It is envisaged that this study will

be of relevance to developing nations as there appears to be a paucity of literature on the evolutionary process of weak institutions. It is also anticipated that this research agenda will shed light on how the interaction between ideology and institutions leads to the genesis and sustenance of informal constraints which undermine and strengthen institutions.

## **Concluding Remarks**

Despite its benefits, carrying out a study of this nature carries some level of risk. There are challenges with obtaining access to elites and depending on the institutional context, elites may be dangerous individuals who can bring physical harm to researchers. Last, but by no means least is the issue that studies such as that being proposed disturbs the status quo and as a result, may evoke strong emotional response. This explains why some institutional research are published anonymously. Another strategy that may be used to mitigate or reduce the risks associated with such research is breaking up the results in different compartments and publishing them in a manner where the full extent of the research problem can only be revealed when all compartments are brought together.

## **References**

- Barnett, L. 1998. *The land registration system and possessory titles - a Jamaican Perspective*. Online: <https://www.jambar.org>. Accessed: April 21, 2020.
- Beale, T. 2019. *What affects compliance? An investigation into the factors affecting compliance in a small-island developing economy*. PhD. University of Reading, UK.
- Bull, B. 2014. "Towards a Political Economy of Weak Institutions and Strong Elites in Central America". *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 97 Online: <https://www.jstor.org/stable/23972443>.

- Harriott, A. 1996. The changing social organization of crime and criminals in Jamaica. *Caribbean Quarterly* 42. Online: <https://doi.org/10.1080/00086495.1996.11671846>. Accessed: April 21, 2020.
- Hibbert, K. 2020. "Sheer Hell! Rough times in Spanish Town, Old Harbour." *Jamaica Observer*. Online: [http://www.jamaicaobserver.com/news/rough-times-in-spanish-town-old-harbour\\_192355?profile=160](http://www.jamaicaobserver.com/news/rough-times-in-spanish-town-old-harbour_192355?profile=160). Accessed: April 20, 2020.
- Hogg, J. 1920. *Registration of title to land throughout the empire*. Carswell Company Limited.
- North, D. 1992. *Transaction costs, institutions, and economic performance*. San Francisco, California: The International Center for Economic Growth.
- Tindigarukayo, J. 2004. "An attempt to empower Jamaican squatters". *Environment & Urbanization*, 16(1) Online: <https://doi.org/10.1177/095624780401600116> Accessed: April 21, 2020.





## **Parte 7.**

### **Trazando escenarios urbanos post COVID-19**

# Repensar las ciudades desde el encierro doméstico

*Ángela Giglia*

## **Introducción**

A lo largo de su historia, la humanidad ha habitado el planeta de muchas formas diferentes y en las condiciones geomorfológicas más diversas. Han existido –y siguen existiendo– asentamientos humanos en el hielo de Groenlandia y en el calor extremo del desierto del Kalahari; en las montañas del Himalaya y en las chinampas de Xochimilco. Sin embargo, grosso modo a partir de los últimos 10,000 años, la fundación y el desarrollo de las ciudades han cambiado drásticamente la relación con nuestro entorno, hasta llegar al punto actual, en el que la mayoría de la población mundial habita aglomerada en ciudades de más de 300,000 habitantes. Es bien sabido que en las ciudades la densidad de personas por metro cuadrado es sensiblemente superior a la de cualquier asentamiento rural. Ahora bien, casi de un día para otro la pandemia del COVID-19 ha vuelto extremadamente peligrosa esta densidad poblacional, típica de las ciudades, y por lo tanto nos ha obligado a repensar su forma de organización y su funcionamiento, con las herramientas de las ciencias sociales. Dado que es improbable que la humanidad abandone masivamente las ciudades, tenemos que preguntarnos acerca del futuro de la vida social en contextos urbanos, especialmente para una gran metrópoli como la Ciudad de México.

## **Repensar el habitar desde el encierro**

Las ciudades como formas de asentamiento han sido muy exitosas en organizar y en hacer florecer las sociedades humanas, porque establecen condiciones de cercanía y de aglomeración que permiten el encuentro y el intercambio entre muchas

personas diferentes, que de este modo se enriquecen, se necesitan y se aprovechan mutuamente. Esta característica de las ciudades se agudiza en el caso de las metrópolis, aglomeraciones de diversos tipos de hábitats, caracterizados por tener funciones y morfologías específicas, como consecuencia de ese proceso de expansión y diversificación de las actividades humanas ocurrido a partir de la industrialización. Como lo escribió Simmel hace más de un siglo, la metrópoli es productora de un sujeto social inédito, dotado de una individualidad peculiar, en la que prevalecen una actitud *blasée* (traducible como hastiada, o aburrida, indiferente), calculadora e intelectual, como resultado de la "...intensificación de los estímulos nerviosos que resulta del rápido e ininterrumpido intercambio entre impresiones externas e internas" (Simmel, 1988: 51). Esta intensificación de los estímulos sensoriales externos al individuo connota la experiencia del espacio público en la metrópoli. Así, "...con el cruce de cada calle, con el ritmo y diversidad de las esferas económicas, ocupacional y social, la ciudad logra un profundo contraste con la vida aldeana y rural" (Simmel, 1988: 48).

Ahora bien, la pandemia ha vuelto inadmisibles los rasgos más característicos de las ciudades: la aglomeración y la cercanía entre las personas en el mismo espacio. Nunca la cercanía física había sido objeto de un repudio tan fuerte como lo es ahora, cuando el contacto físico se ha convertido en una fuente de miedo que nos impone estar alerta. Inclusive esa actitud *blasée*, desatenta a la presencia de los otros, ya no es recomendable, ante el imperativo de guardar la distancia con respecto al próximo, convertido ante todo en una potencial fuente de infección. El vaciamiento del espacio público ha ocurrido en muchos países mediante una prohibición explícita a salir de casa, cuya infracción es sancionada. En el caso de México, el espacio urbano ha sido vaciado mediante una invitación enérgica a no salir, el "quédate en casa". El resultado no es muy diferente, porque en ambos casos el miedo es el denominador común para huir de la aglomeración en cuanto sinónimo de contagio. El repliegue en el espacio doméstico conlleva un conjunto de otros desafíos y descubrimientos. Ya que no siempre las viviendas que habitamos resultan adecuadas para aguantar varias semanas sin salir y teniendo que cumplir con una serie de normas de higiene específicas, como lavarse las manos varias veces al día o cocinar en casa; o trabajar en casa todos los días estando junto a otros habitantes de la vivienda con necesidades diferentes.

De allí que, tanto el habitar el espacio público como el habitar el espacio doméstico, convertido en un lugar de encierro, se han visto trastocados y necesitan ser analizados para entender hacia qué formas de sociabilidad nos estamos dirigiendo como urbanitas. Esta crisis nos ha obligado a cambios drásticos en nuestra forma de vida y en el modo

en que habitamos el espacio urbano y el espacio doméstico. Algunos espacios se han vuelto inhabitables; otros hemos tenido que aprender a habitarlos de otra manera. Me propongo reflexionar sobre algunos de estos cambios desde una perspectiva que considera al habitar como un proceso continuo y dinámico de ordenamiento del entorno, en el cual el habitante busca encontrar su lugar en el centro de una constelación de puntos de referencias, al mismo tiempo que busca domesticar el entorno convirtiéndolo en un ambiente que les sea útil y que tenga sentido (Giglia, 2012).

### **Algunas implicaciones de los cambios recientes en los modos de habitar**

El espacio público vacío, convertido en una fuente de peligro, se configura hoy como una suerte de “espacio otro” o un “contra espacio”, es decir como un ejemplo de las que Foucault definió como *heterotopías*: “lugares reales fuera de todo lugar”, “esos espacios diferentes, esos otros lugares, esas impugnaciones míticas y reales del espacio en el que vivimos” (Foucault 1966). En la actualidad, el espacio vacío de las ciudades impugna y desmiente nuestra noción del espacio público anterior, como lugar de encuentro y de aglomeración; y se yergue como una amenaza real a la continuidad de la vida urbana, tal y como la hemos conocido hasta este momento.

Por un lado, este espacio público vacío parece prefigurar el advenimiento de una época en la que ya no será posible estar juntos en eventos masivos como conciertos, manifestaciones, paraderos de autobuses o calles comerciales donde vitrinear acompañados por una multitud de nuestros congéneres. El espacio público vacío, convertido en un *lugar otro*, aspira a representar la ausencia de personas como ausencia de contagio, limpieza radical, orden absoluto. Es decir, todo lo contrario de lo que la ciudad es en condiciones de “normalidad”: contaminación, movimiento y mezcla de cuerpos, desorden y negociación permanente de las reglas (Duhau y Giglia, 2008).

Por otro lado, la experiencia del encierro doméstico ha puesto en el centro de la vida cotidiana a la vivienda que habitamos, poniendo de relieve tanto su comodidad como su fragilidad antes las nuevas condiciones de existencia que impone la coyuntura. En el periodo anterior a la pandemia era muy común hacer reuniones de trabajo en diversos espacios públicos, como cafés o parques, escogidos como puntos intermedios entre personas procedentes de lugares opuestos de la ciudad. Ahora que el espacio público ya no sirve como mediador de los encuentros, tanto sociales como laborales, éstos deben realizarse por medio de conexiones en línea desde la casa, es decir en un ambiente

que tiene que hacer posible simultáneamente un conjunto de otras actividades, como la escuela de los niños, el trabajo de los adultos, el descanso y el esparcimiento, que recaen de improviso en la vivienda que habitamos. De un día para otro la casa se ha convertido en un lugar altamente multifuncional. Esto nos ha hecho reconsiderarla y revalorarla para adaptarla a las nuevas condiciones. Muchas personas se han volcado a reorganizar su vivienda moviendo muebles, tirando cosas, estableciendo nuevas funciones para ciertos espacios, aprovechando rincones que estaban abandonados y descubriendo lugares en donde realizar ciertas actividades: acondicionar un balcón para poder sentarse a leer, mover un sofá cerca de la ventana en busca de los rayos del sol o para que los niños tengan espacio para jugar. El reacondicionamiento del espacio doméstico permite descubrir nuevas posibilidades para el habitar. Permite sobre todo apreciar las ventajas de una cierta plasticidad del espacio interior, de lo que Hall denominaba los espacios de “caracteres semifijos”, compuestos de elementos que pueden moverse según las necesidades de cada momento del día o de casa situación (Hall 1972: 133).

Además, este periodo de encierro ha confirmado el valor de la vivienda como un marcador de la posición social de sus habitantes en el espacio social urbano, básicamente a través de la combinación de sus características físicas y de su ubicación en el orden metropolitano. El dicho “dime donde vives y te diré quién eres” se ha vuelto dolorosamente actual y podría reformularse como “dime donde vives y te diré tu riesgo de contagio”. La metrópoli se nos revela una vez más como una constelación de espacios desiguales y jerarquizados, desde los mejor ubicados, es decir mejor conectados y provistos de servicios; hasta a los que se encuentran en ubicaciones definitivamente desfavorables, alejados de las conexiones y de los servicios indispensables para una calidad de vida digna.<sup>1</sup> En una gran metrópoli como México, la ubicación de la vivienda condiciona radicalmente el tipo y el número de los contactos que son posibles con el resto del espacio urbano. No es un caso que la publicidad de la vivienda en venta incluya siempre una mención acerca de la “inmejorable ubicación” del edificio. Por ejemplo, su cercanía con alguna infraestructura de conexión con el resto de la ciudad - ya sea un eje vial o una estación de metro - y con los principales servicios urbanos. Inclusive aquella vivienda que se presenta como “autosuficiente” porque forma parte de un *conjunto de usos mixtos* en donde diversas necesidades se encuentran resueltas adentro del edificio

---

<sup>1</sup> Sobre este último punto, el de la ubicación, es pertinente recordar lo que escribió Foucault acerca de los espacios característicos de la época moderna. Foucault subraya la importancia del *emplacement* —es decir la ubicación— y lo caracteriza como su rasgo más importante del espacio moderno. Estamos en una época, escribe Foucault, en que el espacio se nos da bajo la forma de relaciones de emplazamientos” (1966).

(gimnasio, salón de fiesta, lavandería, supermercado, restaurantes, guardería etc.), menciona la buena ubicación del edificio como un requisito que no puede faltar. Es evidente que una vivienda situada en las periferias - pensemos especialmente en las periferias de conjuntos urbanos construidos a partir del año 2000 y en los asentamientos de vivienda autoproducida que todavía se han estado gestando en estos últimos años - alejada de los servicios básicos, incluyendo los servicios de salud, y a menudo con escasez de agua potable, no puede proveer a sus habitantes la misma seguridad con respecto a una vivienda “bien ubicada”.

El doble desafío, de no salir y de quedarse en casa, hace aparecer una fractura entre los que pueden estar encerrados y aquellos que por diversas razones siguen afuera, en el espacio público vaciado de sus funciones más características y reducido a su función básica, pero imprescindible, de conector entre diversos lugares urbanos. Quienes se encuentran afuera, son objeto de una condena moral cuando su presencia es interpretada como un simple desacato a la orden de no salir; o bien son objeto de una suerte de desprecio condescendiente cuando se trata de comerciantes ambulantes que tienen que salir a vender para sobrevivir. Sin embargo, la mayoría de quienes están obligados a circular en el espacio urbano son personas que desempeñan las funciones esenciales para la reproducción de la vida urbana. No sólo el personal médico y la policía, sino los repartidores, los vigilantes, los conductores de transporte público. Siguen circulando y exponiéndose al riesgo del contagio para realizar esas actividades esenciales sin las cuales la ciudad estaría muerta: abasto y distribución de bienes primarios, servicios de salud, vigilancia, transporte, limpieza, mantenimiento. Buena parte de estas actividades sirven justamente para que aquellos que han tomado la decisión de no salir puedan seguir en su propósito sin morir de hambre y manteniendo una calidad de vida aceptable. Una tajante interdependencia se hace evidente entre los que se quedan en casa y los que hacen posible el encierro, porque siguen circulando para dar mantenimiento a las redes de infraestructuras y repartiendo bienes y servicio a domicilio, amplificando una tendencia ya presente en los últimos años, la de la vivienda como un lugar para el consumo de bienes y servicios que anteriormente se adquirirían fuera del hogar (Giglia 2014). Una nueva faceta de la desigualdad urbana se dibuja entre aquellos que practican la movilidad, con todos sus riesgos, en beneficio de quienes no se mueven de sus hogares.

Me pregunto si esta división tajante entre los encerrados y los de afuera, entre los que se cuidan en casa y los cuidadores que recorren la ciudad para mantenerla con vida es realmente indispensable, si no podría pensarse en una ciudad menos desigual en

la cual podamos ser un poco más autosuficientes. ¿Acaso la pandemia pudo haberse manejado de otra forma si hubiéramos tenido otra ciudad, otras viviendas y otros espacios públicos? ¿Qué vivienda y qué espacios públicos necesitamos para la siguiente pandemia?

## **Nuevas direcciones para la investigación urbana y las políticas públicas**

### *- La habitabilidad de la vivienda*

Es necesario no sólo reafirmar la exigencia de una vivienda digna para todos, sino preguntarse cuáles serían las condiciones mínimas de una vivienda resiliente en caso de una pandemia. Además de las características obvias de accesibilidad, ventilación, conexión a las redes de agua, luz e internet, se tiene que replantear por completo la cuestión de la ubicación de la vivienda con respecto a su entorno urbano. Se debería partir del supuesto según el cual la vivienda no es sólo un protector, sino un espacio *articulador de la experiencia urbana*, es decir un lugar desde donde cada uno pueda organizar su vida en la metrópoli, de preferencia con el menor esfuerzo posible. No se trata por lo tanto sólo de rediseñar las viviendas o de mejorar las que ya existen sino de repensar la distribución de los servicios a lo largo y ancho del espacio urbanizado. Además, serán necesarias investigaciones cualitativas que rescaten la experiencia de los meses de encierro. Escuchar a los habitantes para conocer las múltiples adaptaciones que han hecho adentro de sus hogares para hacer el encierro más llevadero. Un sinnúmero de micro ajustes han sido realizados en estas semanas para acondicionar el espacio interior. El hecho de habitar el espacio se ha vuelto un fenómeno lucidamente consciente para millones de personas. Es un momento irrepetible para estudiar el sentido del habitar en cuanto construcción social de lo doméstico, de lo privado, de lo confortable y ahora también de lo seguro como sinónimo de aséptico. Es esta la primera tarea de investigación.

### *- La reproducción de la ciudad*

La segunda tarea de investigación que tenemos pendiente consistirá en entender a fondo el papel de quienes no pudieron encerrarse porque están trabajando en las llamadas “funciones esenciales” que tienen que ver con la reproducción de la vida

urbana. Su papel debe ser puesto en el centro de las políticas urbanas, para acabar con las condiciones de precariedad laboral en las cuales la mayoría de ellos trabaja. En particular, tiene que rescatarse el papel de quienes trabajan en el cuidado de los demás, cuya relevancia para la vida social de la metrópoli no se había tomado debidamente en cuenta. Otra parte igualmente importante es la de los trabajadores encargados de los diversos aspectos del mantenimiento de las infraestructuras urbanas, como las redes de agua, luz, telefonía, alumbrado, bacheo, etcétera. Muchas de las estructuras propias de la reproducción urbana, como el sistema de transporte, el sistema educativo y de salud tendrán que ser repensadas y sus espacios rediseñados. Al hacerlo, será indispensable escuchar a quienes trabajan en estos sectores, casi siempre en condiciones de extrema precarización. Debe subrayarse más que nunca que la ciudad no puede existir sin ellos y ellas. Merecen no sólo un reconocimiento público, sino condiciones laborales dignas y adecuadas a la función que cumplen.

*- Los espacios públicos vecinales*

El encierro nos ha enseñado que, en ausencia de un entorno funcional y habitable, la vivienda por sí sola no es suficiente. Esta crisis nos ha mostrado lo imprescindible que es el vecindario, aquel espacio de proximidad en el cual satisfacer las necesidades básicas de abasto, salud, seguridad, educación, socialización y esparcimiento. No sólo para permitir el estar afuera de casa y mantener el contacto con los otros, lo que es un elemento esencial de la vida urbana; sino para evitar los largos y fatigosos traslados – en condiciones de aglomeración– que caracterizan la experiencia de la metrópoli para la mayoría de sus habitantes.

La tercera tarea pendiente es repensar y reorganizar el espacio público local y su relación con la vivienda, de modo que el salir a la calle no se convierta en automático en un sinónimo de contagio. Se necesitan espacios públicos cercanos a la vivienda en donde los habitantes puedan verse, caminar y hablar en condiciones de distanciamiento físico que no impidan el contacto social. No son espacios de otro planeta. Unas bancas en un parque o en una acera, de un tamaño y a una distancia adecuada, pueden propiciar estas condiciones de encuentro a una distancia prudencial. Estos espacios –como los pequeños parques barriales– brillan por su ausencia en buena parte de la Ciudad de México. Sin embargo, si estuvieran presentes de manera homogénea en todo el territorio urbano, funcionarían como una alternativa viable al encierro en viviendas inadecuadas, o en condiciones de soledad. Pequeños parques cuidados, limpios y



acondicionados con bancas y sombra. Algo muy simple, que sin embargo no tenemos. Pareciera que ha llegado el momento de devolverle su importancia a estos espacios modestos, pero esenciales. Tanto el gobierno actual de la ciudad, como los organismos internacionales como ONU-HABITAT, están demostrando una atención mucho mayor hacia la recualificación de los espacios públicos cotidianos, una tendencia que deberá tomar cada vez más fuerza.

## Reflexiones finales

Esta pandemia nos obliga a repensar la relación de los seres humanos con el espacio, y la relación que los seres humanos pueden entretener los unos con los otros en el entorno urbano. Para ello, tendremos que cambiar no sólo la manera de estar en el espacio sino imaginar espacios de otro tipo y de otro tamaño, que respondan de forma más adecuada a la necesidad del distanciamiento físico y que permitan seguir viviendo en la ciudad, disfrutando la presencia de los otros, pero evitando la experiencia de la inmersión en la multitud. En sintonía con estas preocupaciones, desde la alcaldía de la ciudad de París se propuso la idea de una “ciudad de cuarto de hora”, es decir una ciudad donde in 15 minutos en bicicleta o en transporte público, desde la vivienda, se puedan resolver las principales necesidades de la vida urbana. Si efectivamente se hiciera realidad, este tipo de ciudad podría llegar a ser la *negación de la metrópoli* descrita por Simmel hace más de un siglo, a la que hicimos referencia al comienzo de estas páginas. Sin embargo, esta ciudad de los 15 minutos no tiene nada de irreal. De hecho, ya existe en muchas grandes metrópolis, pero únicamente en sus áreas más céntricas, más conectadas, donde la vivienda y los alquileres son los más elevados, inaccesibles para la gran mayoría de la población. Pensar que la calidad de la vida urbana, que es propia de esta parte de la metrópoli, pueda extenderse a todo el territorio urbanizado es invocar una utopía, irrealizable si no se llevan a cabo cambios profundos en la gobernanza urbana, que incidan ante todo sobre el mercado inmobiliario, con el objetivo de aminorar las desigualdades socio-espaciales.

En suma, ante la heterotopía de un espacio público vacío, y vaciado de sentido, es imperativo colocar en el centro de la reflexión las problemáticas de la conexión entre la vivienda y el vecindario mediante la dignificación del espacio público ordinario y cotidiano; revalorar la reproducción de la ciudad y repensar la habitabilidad de la vivienda. Se trata de temas cruciales para la resiliencia de nuestras ciudades, para que

siga siendo posible habitar la metrópoli. Es imprescindible ponerlos sobre la mesa, si queremos evitar que sigan prevaleciendo la desigualdad, la fragmentación socio espacial y la fractura entre los que pueden cuidarse y quienes trabajan cuidando de otros.

## Referencias

- Duhau, Emilio y Angela Giglia. 2008. *Las reglas del desorden. Habitar la metrópoli*, México: Siglo XXI.
- Foucault, Michel. 1966. *Utopías y heterotopías*. Conferencia radiofónica, 7 de diciembre 1966, France-Culture.
- Giglia, Angela. 2012. *El habitar y la cultura. Perspectivas teóricas y de investigación*, México: Anthropos-UAM.
- Giglia, Angela. 2014. *Consumption Practices and Local Belonging Among Condominium Residents in Mexico City*, en: Paul Watt – Peer Smets (eds). *Mobilities and Neighborhood Belonging in Cities and Suburbs*. Londres, Reino Unido: Palgrave. Pp. 42-69.
- Hall, Eduard T. 1972. *La dimensión oculta*. México: Siglo XXI.
- Simmel, George. 1988. "La metrópoli y la vida mental", en: Mario Bassols et alii, *Antología de Sociología Urbana*. México: UNAM. Pp. 47-61.



# Los impactos de COVID-19 en el espacio público: una revisión de las preguntas emergentes

*Jordi Honey-Rosés  
Vincent Chireh  
Cecil Konijnendijk  
Vrushti Mawani  
Arturo Orellana*

*Ulises Sánchez  
Xueqi Tan  
Oscar Zapata  
Isabelle Anguelovski  
Carolyn Daher  
Jill Litt*

*Michael McCall  
Emilia Oscilowicz  
Maged Senbel  
Erick Villagomez  
Mark Nieuwenhuijsen*

## Introducción

Las restricciones al uso del espacio público, confinamiento y distanciamiento social son las intervenciones de política que se han implementado para reducir la transmisión del SAR-COV2 y proteger a la población. Nos encontramos actualmente en medio de restricciones sin precedente alrededor del mundo; específicamente, la mitad de la población mundial se encuentra en casa y restringiendo su movimiento en espacios públicos (Sandford, 2020). Los planificadores, diseñadores, arquitectos, entre otros, están escribiendo sobre cómo esta crisis transformará nuestras relaciones con el espacio público (Alter, 2020; Florida, 2020; Null y Smith, 2020; Roberts, 2020; van der Ver, 2020).

Existe una gran incertidumbre sobre cómo el COVID-19 impactará el diseño, usos y percepciones del espacio público en el futuro. ¿Cómo cambiará nuestra relación con el espacio público? ¿Cuánto tiempo durarán estos cambios? ¿Cuál es la relación entre el diseño del espacio público y la transmisión de la enfermedad? ¿Los comportamientos sociales que ahora observamos serán permanentes o efímeros? ¿Se alterarán las conexiones emocionales que las personas tienen con los espacios públicos? ¿Cómo cambiarán los beneficios que recibimos de la naturaleza urbana? ¿Nos enseñará la pandemia lecciones que necesitemos incorporar en el diseño de nuestras calles? ¿Está el COVID-19 distrayéndonos de los desafíos existenciales de la sustentabilidad y el cambio

climático? O, en un tono más optimista, ¿será que esta experiencia global nos llevará a repensar la manera en la que desarrollados y (re)diseñamos nuestras ciudades?

Este trabajo tiene como objetivo resumir un conjunto de preguntas de investigación preliminares, ideas y conjeturas sobre cómo la crisis del COVID-19 puede cambiar nuestra relación con el espacio público. A pesar de que reconocemos que existe una gran incertidumbre alrededor de las ideas que discutimos, este artículo intenta pensar más allá de las medidas actuales y considerar qué cambios permanecerán en el tiempo una vez que la urgencia de la pandemia haya sido superada. Nuestro objetivo es plantear preguntas críticas que han surgido como resultado de esta crisis y que pueden guiar la investigación y políticas en el futuro.

### **Planteamiento del problema**

La magnitud, el alcance y la velocidad de la crisis hacen que parezca que estamos viviendo una transformación profunda. Es como si estuviéramos experimentando un cambio tectónico, con el suelo moviéndose debajo nuestro, que cambia los principios y reglas fundamentales que han gobernado nuestra práctica. Los períodos de estabilidad pueden ser interrumpidos por quiebres repentinos con cambios rápidos. Los biólogos evolutivos hablan de la teoría de *equilibrio puntuado*, en la que los cambios evolutivos no son acumulativos y graduales, sino más bien que se suscitan en momentos específicos (Gould y Eldredge, 1993). Thomas Kuhn conceptualiza estos cambios como cambios de paradigma (Kuhn, 1962). Estos momentos de quiebre son oportunidades para emprender proyectos nuevos y audaces de manera radical. Se puede conceptualizar este momento como un potencial contragolpe al capitalismo del desastre (Klein, 2007). Estos momentos redefinen lo que es aceptable o radical, cambiando lo que los hacedores de política llaman la ventana de Overton (Crabtree, 2020; Lehman; 2019). Estos períodos crean oportunidades para llevar a cabo actividades que antes se consideraban imposibles pero que ahora se ven como factibles o necesarias. Mientras estamos en medio de este cambio, ¿qué lecciones del pasado podemos aún sostener y cuáles debemos desechar?

No está claro si los impactos del COVID-19 en el espacio público serán tan profundos como están siendo los impactos en otros aspectos de nuestra vida (Corbera et al., 2020). En el campo del espacio público y el diseño, una pregunta clave tiene que ver con la duración de estos impactos y si serán transformacionales. Pueden pasar años antes de

que podamos determinar cómo la pandemia global cambió la planificación y el diseño del espacio público. ¿Será que el año 2020 definirá un antes y un después en el campo de la planificación y el diseño de la ciudad?

Es posible que tales predicciones estén ensombrecidas por la inmediatez del momento. Más que una transformación profunda, la pandemia puede meramente refinar nuestras prácticas, más aún puede mantener nuestros métodos y valores. Nuestras disciplinas ya han construido un bagaje profundo de conocimiento y métodos para estudiar el espacio público. El COVID-19 no es nuestra primera pandemia, tampoco es la primera vez que la planificación y el diseño se han centrado en mejorar la salud pública. El mejoramiento de condiciones sanitarias de las ciudades motivó a los planificadores, arquitectos e ingenieros a rediseñar ciudades hacia finales del Siglo XIX (Sennett, 2018). Desde la década de 1990 emerge un interés por trabajar en el nexo entre salud y planificación urbana, estableciéndose como un área de conocimiento con una comunidad académica activa y enfocada en publicar en revistas académicas de gran reputación. Este campo acoge académicos de diferentes disciplinas tales como salud pública, psicología ambiental, planificación y arquitectura del entorno. Visto desde esta perspectiva, deberíamos poder actualizar nuestras prácticas y adaptarnos a las nuevas condiciones. Mejor aún, el COVID-19 puede presentar una oportunidad para integrar la perspectiva de salud de manera novedosa en la planificación.

Es probable que muchas disciplinas dirijan su atención hacia su relación con salud pública. ¿Pero cómo se integrarán estas nuevas ideas dentro de la práctica? ¿Y cómo podemos aprovechar la crisis para construir ciudades más justas, saludables y verdes? A continuación, revisamos las dimensiones claves de este debate sobre el espacio público, al cual lo definimos como la dimensión geográfica donde se produce el acceso para todos de manera libre, legal e imparcial (Benn and Gauss, 1983; Carr et al., 1992; Lawrence, 2001). Aunque hay muchos impactos potenciales del COVID-19 sobre el uso del suelo, la densidad urbana, el teletrabajo, energía, transporte, comercio al por menor, entre otros, nuestro enfoque se centra en cómo la pandemia puede cambiar el espacio público. Nuestra lista de preguntas emergentes es extensa pero no exhaustiva. También anticipamos que las circunstancias pueden cambiar entre el momento en que escribimos este artículo y su consumo por parte de los lectores.

## Preguntas emergentes sobre el impacto del COVID-19 en el espacio público

### *- Impactos en el diseño del espacio público*

#### 1. ¿Serán rediseñadas las calles?

El COVID-19 puede constituir una oportunidad para liberar más espacio en las calles para peatones y ciclistas, teniendo ciudades más verdes y basadas en una economía de bajo carbono (Nieuwenhuijsen, 2020; Roberts, 2020). Al inicio de la crisis se discutió mucho sobre la necesidad de ensanchar las aceras y rediseñar los cruces de peatones para cumplir con las recomendaciones de distanciamiento social (Alter, 2020). Casos específicos incluyen la ciudad de Nueva York (Bliss, 2020), Milán (EFE, 2020), Boston, Londres, Portland y Vancouver (Hawkins, 2020; Topham, 2020). Mientras tanto, cuando existen, las aceras en el Sur Global tienden a estar llenas de gente y a ser mal diseñadas. Estos espacios son ocupados por vendedores ambulantes, gente sin hogar y otras actividades informales. Las ciudades en el Norte y Sur Globales necesitarán añadir más espacio para facilitar nuevas normas para hacer fila a la entrada de las tiendas, servicios e instalaciones públicas.

Puesto que el período de distanciamiento social parece que se extenderá una vez que se levanten las restricciones de confinamiento, las ciudades podrían aprovecharlo para implementar proyectos de peatonalización de bajo costo, potencialmente siguiendo los principios de urbanismo táctico (Lydon and Garcia, 2015). Otras necesidades que impulsan este rediseño incluyen las compras en línea y entrega de comida a domicilio que crean una gran demanda de espacios de descarga y entrega, especialmente con relación al estacionamiento en la calle, tanto para servicios de entrega como para la liberación de espacio para peatones. Ya que los rediseños siempre son polémicos, no está claro qué ciudades podrán rediseñar las calles y cuán rápido lo podrán hacer.

#### 2. ¿La pandemia acelerará la incorporación de los criterios de salud en el diseño de los espacios públicos?

Las consideraciones de salud para el diseño del espacio público no son nuevas, pero aún están lejos de convertirse en la corriente principal (Nieuwenhuijsen and Khreis, 2019; Nieuwenhuijsen, 2016). Otras perspectivas han tenido mayor aceptación entre planificadores y diseñadores urbanos, especialmente aquellos enfoques participativos (Blancafort and Reus, 2015; Rowe, 2004) y de planificación feminista (Ortiz Escalante and Gutiérrez Valdivia, 2015). El uso de criterios de salud en el diseño del espacio público

es aún incipiente, a pesar de que varios autores han desarrollado herramientas para conceptualizar, diseñar y construir con una perspectiva de salud (Bird et al., 2018; Public Health Scotland, 2019). Queda por verse cómo se incorporan estas ideas y qué forma física tomarán.

Rediseños de calles que liberen espacio para peatones y la movilidad activa pueden ayudar a alcanzar objetivos de salud pública, especialmente promoviendo la actividad física y la reducción de exposición a la contaminación. Los argumentos de salud en favor de la movilidad activa han existido por años (Nieuwenhuijsen et al., 2019; Saelens et al., 2003), pero no siempre han recibido la atención que merecen. En un mundo post COVID-19, ¿las partes involucradas se tomarán más en serio los argumentos de salud para la planificación? Y aún más importante, ¿serán exitosas en transformar las calles para hacerlas más saludables, seguras, verdes y cómodas?

### 3. ¿Necesitará la planificación de espacios verdes nuevos diseños, usos y prácticas?

Es probable que un giro hacia ciudades saludables vaya acompañado de un esfuerzo más serio para hacer las ciudades más verdes. La pandemia puede cambiar el tipo y la distribución de áreas verdes, así como nuestras expectativas sobre lo que estos espacios deben ofrecer. Anticipamos una mayor demanda por espacios verdes más pequeños que sirvan como lugar de refugio para escapar del bullicio de la ciudad.

Este cambio en preferencias y expectativas producirá nuevos diseños, usos y prácticas en el campo de la planificación. Por ejemplo, pueden diseñarse espacios verdes para el disfrute individual más que para la práctica de deportes colectivos, o los senderos para correr y caminar pueden ensancharse como resultado de las medidas de distanciamiento social. Es posible un resurgimiento de espacios verdes pequeños a nivel de barrios, lo cual puede ser inclusive beneficioso para la preservación de la biodiversidad urbana (Forman, 1995). Esto puede facilitar el acceso a la “dosis diaria” de naturaleza que la gente necesita, sabiendo que solo el acceso visual trae beneficios importantes para la salud, tanto físicos como mentales (Velarde et al., 2007).

A pesar de que existe una amplia literatura mostrando los beneficios de salud que los espacios verdes generan, aún necesitamos comprender mejor los mecanismos que explican cómo estos beneficios ocurren (Gascon et al., 2015; Rojas-Rueda et al., 2019; van den Bosch and Ode Sang, 2017). Uno de los mecanismos que ha sido identificado es la interacción social (De Vries et al., 2013; Litt et al., 2015), aunque esto pueda reconsiderarse o matizarse como resultado del distanciamiento social. La recuperación



de espacios sin uso incluyendo antiguas zonas industriales y techos de edificios, o el fomento de jardines comunitarios pueden contribuir a la creación de refugios para el alivio del estrés, recreación, actividades culturales y socialización.

#### 4. ¿Cuál es el futuro de los espacios públicos grandes?

Una evidente consecuencia del COVID-19 es una aversión generalizada a las multitudes. Se restringen eventos culturales, deportivos, políticos y comerciales que se llevan a cabo en espacios públicos. ¿Pero esta aversión a las multitudes será permanente? La respuesta tendrá implicaciones no solo para el diseño de las ciudades sino también consecuencias culturales y políticas. Dar la espalda a estos espacios puede debilitar la noción del espacio público como “ágora” y amenaza con restringir las oportunidades para la congregación social.

Es probable que las reacciones a las congregaciones masivas, dependa del contexto y de las expectativas sobre pandemias futuras. Las percepciones de riesgo relacionadas con aglomeraciones pueden depender de normas sociales y ser específicas a ciudades y regiones. En muchas ciudades y culturas, las aglomeraciones pueden ser muy importantes para la identidad con la ciudad, la cultura o la economía. Aunque algunas celebraciones puedan posponerse, en ciertos contextos será imposible detener ceremonias y congregaciones culturales y religiosas.

#### 5. ¿Necesitaremos una tipología nueva para el espacio público?

La pandemia puede obligarnos a crear un nuevo vocabulario o tipología para describir espacios en términos de densidad social, distancia, aglomeraciones o riesgos de salud pública. Puede también crear nuevas perspectivas para definir el espacio público. Específicamente con relación a las áreas verdes, la pandemia puede forzarnos a revisar las tipologías existentes (Cvejić et al., 2015), aumentando la importancia de parques locales y espacios verdes informales (Rupprecht and Byrne, 2014), mientras que los parques más grandes tendrán una función y uso diferentes. Durante la pandemia el rol de algunos espacios verdes claramente ha cambiado (Samuelsson et al., 2020).

#### 6. ¿Las transformaciones temporales que están ocurriendo inspirarán cambios más permanentes?

Los experimentos urbanos de peatonalización y reducción de tráfico en muchas ciudades alrededor del mundo constituyen un precedente valioso. Sin embargo, transformaciones permanentes requieren cambios en hábitos personales, políticas,

incentivos e infraestructura. Será importante analizar cómo estos experimentos han alterado las visiones y opiniones de los residentes o cambiado la percepción de los tomadores de decisiones sobre la factibilidad política de estas iniciativas. La experiencia actual también constituye una oportunidad fundamental de aprendizaje sobre dónde y por qué se adoptaron estos cambios.

7. ¿Qué sucederá con la micro-movilidad eléctrica y las actividades compartidas? Las actividades de micro-movilidad eléctrica y compartidas estaban despegando antes de la pandemia, y su adopción masiva estaba generando disputas por el espacio en las aceras, parques y otros lugares (Abend, 2019). Los aparatos de micro-movilidad eléctrica han entrado crecientemente en conflicto al disputar espacio en las calles, incluyendo incidentes con peatones, bicicletas y vehículos motorizados. Como medios de transporte individualizado, estos aparatos pueden ser bien recibidos en el período post-pandemia y pueden beneficiarse del rediseño de aceras más amplias o la prolongación de ciclovías. Su precio también puede hacerlos atractivos durante la crisis económica que ocurrirá como consecuencia de la pandemia. Asimismo, el modelo compartido se verá afectado debido a la percepción de riesgo por compartir vehículos con desconocidos, lo cual requerirá un mayor gasto en limpieza e higiene constante. Estos costos adicionales pueden poner en riesgo su viabilidad financiera.

8. ¿Cuáles son los impactos sobre el transporte público? Existe la preocupación de que la ciudadanía rechace el transporte público y prefiera los vehículos privados. Las personas temen justificadamente movilizarse en transporte público. Dada la opción, las personas preferirán usar sus propios vehículos o taxis que implementen medidas de higiene más estrictas. Sería ingenuo esperar que la gente utilice nuevamente el sistema masivo de transporte sin que existan ajustes al diseño de los vehículos y a su operación, así como a la infraestructura de transporte en espacios públicos. Los autobuses y trenes deberán transportar menos pasajeros manteniéndoles más separados unos de otros, mientras que los accesos de entrada y salida requerirán mayor amplitud y limpieza. El peor escenario será la quiebra financiera del sistema público por falta de apoyo y mayores iniciativas de privatización. El impacto en el espacio público puede ser un mayor tráfico de vehículos privados, congestión, contaminación y división social.

*- Impactos en el uso del espacio público*

9. ¿Observaremos un menor número de personas en el espacio público?

Esperamos observar diferentes patrones de uso del espacio público en cada ciudad, espacio y contexto. Estudios de espacios públicos frecuentemente cuentan el número de personas en calles, parques o plazas para evaluar su uso y funcionamiento (Akaltin et al., 2019; Anderson et al., 2018; City of Vancouver, 2018). La presencia de personas en un espacio se interpreta como un espacio público que funciona y que es saludable (Sadik-Kahn and Solomonow, 2017). Deberíamos esperar también diferentes patrones en función de la hora del día en caso de que los usuarios puedan evitar las horas pico. Nuevamente no es claro si los patrones de uso observados en este momento persistirán en el tiempo, constituyendo un cambio fundamental en el uso del espacio público. La pandemia puede también reforzar las diferencias sociales ya que es probable que las familias de menores ingresos se movilicen más en la ciudad por sus obligaciones laborales. Los trabajadores especializados podrán más fácilmente cambiar a teletrabajo y trabajo remoto, minimizando su exposición al transporte público y a las calles, y disfrutando más de parques y espacios verdes. Algunos espacios públicos, sin embargo, pueden generar una mayor segregación y dejar de ser espacios para la congregación de personas con diferentes niveles de educación e ingreso.

10. ¿Cambiamos lo que hacemos en el espacio público?

Históricamente el comercio y la socialización marcaron la noción moderna de espacio público (Sennett, 2018; Solà-Morales, 2008) y son precisamente estas dos actividades las que con mayor seguridad serán afectadas por el COVID-19. Específicamente la pandemia puede producir una caída en el tráfico de peatones asociado con actividades comerciales, lo cual traerá efectos multiplicadores negativos para las tiendas locales, cafeterías y tiendas minoristas, lo cual finalmente amenazará con alterar los barrios. Nuestro comportamiento social en el espacio público también puede cambiar. La pandemia podrá limitar nuestra capacidad para desarrollar nuevas relaciones espontáneas e informales, especialmente entre extraños. Estas interacciones entre personas son muchas veces fundamentales para construir comunidad.

11. ¿Será que la capacidad de carga que percibimos en los espacios públicos decrecerá?

William Whyte, observador de la vida en espacios públicos, propuso que estos espacios tienen una capacidad de carga natural (Whyte, 1980). Whyte observó que la gente se agrupaba en los escalones fuera de los edificios de oficinas en la ciudad de Nueva York, y el número total de personas rondaba un cierto máximo, pero no necesariamente alcanzaba su capacidad. Esto lo llevó a plantear la hipótesis de que cada espacio tiene una capacidad de carga y que las personas intuitivamente la evaluarían antes de decidir si permanecen en tal o cual espacio o no. Whyte sugirió que cada persona tiene un sentido intuitivo que le indica lo que significa tener “demasiadas personas” en un determinado lugar. La hipótesis de Whyte implica que la crisis del COVID-19 puede alterar nuestro sentido intuitivo que nos dice cuál es el número “apropiado” de personas en un espacio particular, posiblemente reduciéndolo.

12. ¿Observaremos cambios en el uso y regulación de los espacios públicos interiores?

Los espacios públicos interiores y exteriores están muy relacionados. Muchas ciudades antiguas invierten mucho en el espacio público precisamente porque las viviendas son más estrechas, pequeñas y oscuras. El confinamiento ha transformado las designaciones tradicionales dentro de los hogares. Personas en apartamentos pequeños, especialmente con niños pequeños, han transformado por completo los interiores de las casas. Se han descubierto nuevos rincones y funciones para espacios, paredes, techos, ventanas y balcones. El encierro ha llevado a la multifuncionalidad, creatividad, fluidez y adaptación (Rosel, 2020).

El miedo al contagio en espacios interiores cerrados puede aumentar la demanda por mayores espacios exteriores y una mejor ventilación. COVID-19 puede proporcionar desafíos particulares para el diseño de bibliotecas, oficinas gubernamentales, salas de espera, escuelas u otros servicios públicos. Las industrias de servicios y restaurantes pueden necesitar reorganizarse para acomodar más espacios al aire libre donde el riesgo de transmisión sea menor, o reducir el número de mesas para mantenerlas más separadas. Antes de la pandemia el diseño de espacios interiores era moldeado en gran medida para mantener distancias mínimas. Distancias mínimas incluyen aquellas en corredores y pasillos en edificios de residencias, o distancias entre urinarios en baños públicos y entre asientos en las aulas. La mayoría de estas distancias son significativamente más pequeñas que las “distancias sociales” recomendadas en el

contexto del COVID-19. Como tal, cualquier cambio radical en los ambientes interiores a corto plazo parece poco probable.

### 13. ¿Veremos infracciones a las libertades civiles?

Los sistemas de vigilancia, la tecnología de seguimiento y de restricción de movimiento fueron estrategias esenciales para frenar el brote de la pandemia (OMS, 2020). Las tecnologías de vigilancia también pueden desempeñar un papel fundamental para implementar el levantamiento del confinamiento y proporcionar a los funcionarios de salud nuestros rastros digitales para identificar contactos entre las personas que dieron positivo para COVID-19. Sin embargo, parece haber resistencia de los ciudadanos a este monitoreo. El riesgo que existe es que la crisis pueda ser utilizada para limitar libertades civiles de libre asociación y de libertad de movimiento por la prohibición de organizar reuniones masivas. La restricción de movimiento puede ser una estrategia efectiva para reducir la transmisión de enfermedades, sin embargo, estos controles también pueden usarse para negar oportunidades de congregaciones masivas y reprimir la oposición política (Amnistía Internacional, 2019; Brannen, 2020; CELAG, 2020; UNOHCR, 2020). El estar conscientes de los esfuerzos de vigilancia y seguimiento podría contribuir a modificar los patrones de movilidad, un tipo de efecto Hawthorne espacial relacionado al movimiento en el espacio público. Para evitar ser rastreados, algunos podrían optar por dejar sus dispositivos en casa. Para minorías étnicas y migrantes, el uso de métodos de vigilancia puede crear nuevos temores de control, restricciones y arrestos, por tanto, desalentando su presencia en público.

### 14. ¿Cambiarán nuestras percepciones del espacio público?

Los diseñadores urbanos tienen como objetivo crear lugares donde las personas se sientan bienvenidas, cómodas y seguras. Las percepciones del espacio público constituyen un campo de investigación importante (Heffernan et al., 2014; Pugalís, 2009) y las percepciones públicas pueden determinar qué se diseña y cómo se lo diseña. Sin embargo, COVID-19 amenaza con cambiar profundamente nuestra relación con estos espacios, especialmente cuando otras personas se encuentran presentes.

Hay preguntas sobre el efecto del confinamiento en niños y jóvenes, y cómo esta experiencia puede cambiar su sentido de apego hacia los lugares públicos. Esto puede ocurrir no con relación a un espacio público genérico, sino a lugares previamente asociados con emociones y sentimientos, como plazas, parques, riberas de ríos, lugares donde las personas pueden haber tenido experiencias románticas o culturales. Una

visión más optimista sugiere que aquellos que han vivido un encierro severo pueden tener una apreciación renovada por los parques y plazas. Es probable que haya efectos diferenciados entre personas, y posiblemente varíe por género, edad y otras dimensiones. También puede haber variaciones importantes por ciudad, país o región, así como por la gravedad con la que la pandemia impactó una ciudad, la severidad del confinamiento, el impacto económico, entre otros elementos.

*- Inequidades y exclusiones*

15. ¿Cómo se tomarán en cuenta las necesidades de grupos vulnerables como mujeres, minorías étnicas, migrantes, familias de bajos ingresos, niños, jóvenes, ancianos y personas sin hogar en diseños futuros, prácticas y normas de espacios públicos?

COVID-19 está exacerbando las desigualdades existentes (Kluth, 2020). Las minorías étnicas, personas sin hogar y los barrios más pobres están siendo golpeados con mayor fuerza por la pandemia debido a que estos grupos tienen menor acceso a servicios de salud y mayores dificultades para mantenerse en confinamiento (Du et al., 2020). Estas desigualdades pueden extenderse al ámbito del espacio público. Por ejemplo, los grupos vulnerables tienden a tener menos acceso a espacios verdes, públicos o privados. Además, los espacios verdes en barrios más pobres son a menudo más pequeños, mal mantenidos y menos numerosos que en barrios con ingresos altos (Dahmann et al., 2010; Heynen et al., 2006). COVID-19 puede por otro lado acelerar la privatización del espacio público mediante el cierre físico de calles o parques, estimulando así la creación de más comunidades y vecindarios cerrados.

Los espacios públicos tienen propósitos diferentes para grupos poblacionales diversos, siendo particularmente importantes para residentes socialmente vulnerables (Anguelovski, 2020). Los espacios públicos usualmente son los únicos espacios recreativos para residentes de bajos ingresos, siendo particularmente importantes para niños y jóvenes (Christian et. Al. 2015). Para las personas mayores que viven solas, los espacios públicos proporcionan interacciones sociales que mitigan el aislamiento y la soledad. Las mujeres han sido impactadas por encierros y órdenes de quedarse en casa (Felbab-Brown, 2020; Townsend, 2020), especialmente si se encuentran en relaciones de abuso obligadas a convivir con sus abusadores e incapaces de refugiarse en espacios comunitarios. Inmigrantes indocumentados y minorías étnicas podrían evitar espacios públicos en el futuro si estos están más controlados, patrullados y

“protegidos”. Personas sin hogar pueden sentir las mismas presiones. Por otro lado, si los espacios públicos se vuelven más seguros por este creciente control, las actividades criminales podrían disminuir, permitiendo que otros usen esos espacios nuevamente. Las minorías religiosas pueden experimentar una mayor discriminación en el espacio público si se asocia la clase social y la religión con la propagación de la enfermedad.

16. ¿Las ciudades del Sur Global querrán limitar o regular la economía informal ambulante?

El bullicio de los vendedores ambulantes son una parte vital de la vida económica y social de muchas ciudades del Sur Global (Brown et al., 2010; Janoschka y Sequera, 2016). Millones de hogares dependen de la economía informal que se desarrolla en el espacio público (Organización Internacional del Trabajo, 2018). ¿Cómo se adaptarán estos vendedores informales a cambios de largo plazo en el espacio público? Muchos vendedores ambulantes ya se ven obligados a decidir entre el riesgo de enfermedad o el riesgo de no poder mantener a sus familias.

Con estados de bienestar débil, los trabajadores están desprotegidos, ignorados y vulnerables a sanciones o trato injusto (Schlack Fuhrmann et al., 2018; Vaccotti, 2017). La situación corre el riesgo de generar una crisis humanitaria profunda y disturbios políticos masivos (Kluth, 2020). ¿Cómo se involucrarán los gobiernos con el sector informal que trabaja en las calles? ¿Qué tan factible es restringir estas actividades cuando tantas familias dependen del comercio callejero para su sustento? El problema de la economía informal es complejo, está pobremente documentado y cuenta con pocos datos para comprender su verdadera dimensión. Como resultado, puede ser imposible regular o mejorar la situación económica de estos trabajadores vulnerables, incluso después de que se haya levantado el confinamiento.

17. ¿La pandemia interrumpirá permanentemente el sistema de asentamiento global interconectado?

Mientras otras disciplinas han desarrollado sistemas regulatorios globales, algo de la misma escala no ha sido aún considerado en urbanismo. ¿Esta crisis abre la puerta para regular el movimiento de personas en función de la ciudad o región de origen? ¿Las decisiones de las ciudades se extenderán con consecuencias globales más rápido que antes? En un momento de interconexión global donde una decisión regulatoria relativamente localizada puede tener ramificaciones globales, ¿es necesario comenzar a pensar en regulaciones a escala urbana a escala global? Hasta ahora, esta idea apenas

ha sido tomada en serio por los urbanistas; con pocas excepciones. Muchos pensaban en el pasado reciente que la idea de ciudad global era una posibilidad muy remota (Doxiadēs et al., 1974; Villagomez, 2018). Sin embargo, ahora lidiamos con un sistema de asentamiento global interconectado tan íntimamente conectado que es prácticamente imposible establecer límites claros entre asentamientos alrededor del mundo.

## Conclusiones

En este artículo hemos revisado cómo la crisis de salud pública de COVID-19 puede cambiar el diseño, las percepciones, el uso y la gestión del espacio público. Es probable que los impactos varían según la ciudad y por grupo social en cada una de ellas. En lugar de tomar posiciones firmes sobre estas preguntas, consideramos que es el momento de identificar las incertidumbres y un rango de posibles resultados.

Aunque se ha convertido en un cliché afirmar que esta crisis es una oportunidad, nunca se había puesto tanta atención a la relación de las ciudades y la salud, por lo que ésta es una oportunidad sin precedentes para examinar los vínculos entre la planificación urbana, el espacio público y el bienestar. La ciudad del futuro no está predeterminada, sino que será el resultado de decisiones específicas sobre el espacio público. Esperamos que los espacios públicos sigan siendo un lugar valioso para la socialización, la construcción de la comunidad y la formación de identidad en un mundo post COVID-19. Dada la transformación que estamos presenciando, será crítico medir los cambios en el uso y las percepciones de los espacios públicos en los próximos meses con la finalidad de contribuir a la planificación y el diseño urbano.

Abordar la crisis de COVID-19 también requerirá repensar cómo el diseño del espacio público puede proteger y promover la salud planetaria. Esto solo se puede lograr con círculos especializados activos. Los profesionales de la planificación y la salud pública deben unirse para construir ciudades más saludables durante esta crisis y más allá.

## Agradecimientos

Agradecemos al equipo editorial de *Cities and Health* para permitir la exposición de una traducción del artículo original en inglés.



## Referencias

- Abend, L. 2019. "Cyclists and E-Scooters are clashing in the battle for Europe's streets". *Time Magazine*. En línea: <https://time.com/5659653/e-scooters-cycles-europe/>. Accessed on April 9, 2020.
- Akaltin, D. et al. 2019. *Life in Poblenou: Observing Spaces in Transition*. Vancouver, Canada. DOI: 10.14288/1.0384917.
- Alter, L. 2020. *Urban design after the coronavirus, Treehugger*. En línea: <https://www.treehugger.com/urban-design/urban-design-after-coronavirus.html> Consultado el 9 de abril de 2020.
- Amnesty International. 2019. *Spain's conviction for sedition of Jordi Sánchez and Jordi Cuixart threatens rights to freedom of expression and peaceful assembly, Spain: Analysis of the Supreme Court's ruling in the case of Catalan Leaders*. En línea: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/11/spain-conviction-for-sedition-of-jordi-sanchez-and-jordi-cuixart-threatens-rights-to-freedom-of-expression-and-peaceful-assembly/>. Consultado el 9 de abril de 2020.
- Anderson, R. et al. 2018. *Life in Poblenou: Observation and Exploration*. Vancouver, Canadá. DOI: 10.14288/1.0372821.
- Anguelovski, I. 2020. "Expanding the boundaries of justice in urban greening scholarship: Towards an emancipatory, anti-subordination, intersectional, and relational approach". *Annals of the American Association of Geographers*, pp. 1–59.
- Armario, C. 2020. "Bogotá Encourages Bicycle Use to Prevent COVID-19 - San Diego Union-Tribune en Español". *Associated Press*. En línea: <https://www.sandiegouniontribune.com/en-espanol/noticias/story/2020-03-17/bogota-fomenta-uso-de-bicicletas-para-prevenir-covid-19>. Consultado el 9 de abril de 2020.
- Benn, S. y Gauss, G. 1983. "The public and the private", en: *Public and private in social life*. Nueva York, EUA: St. Martin's Press, pp. 3–30.

- Bird, E. L. *et al.* 2018. "Built and natural environment planning principles for promoting health: An umbrella review". *BMC Public Health*. BMC Public Health, 18(1): 1–13.
- Blancafort, J. y Reus, P. 2015. "Pioneros de la participación colectiva en los procesos de planificación urbana. Legado Halprin". *Architecture, City and Environment*, 10(28): 57–76.
- Bliss, L. 2020. *Mapping How Cities Are Reclaiming Street Space*, CityLab. En línea: <https://www.citylab.com/transportation/2020/04/coronavirus-city-street-public-transit-bike-lanes-covid-19/609190/>. Consultado el 9 de abril de 2020.
- Booth, W., Spolar, C. y Rolfe, P. 2020. "Vast coronavirus "field hospitals" fill spaces that hosted wedding expos and dog shows - The Washington Post". *The Washington Post*. En línea: [https://www.washingtonpost.com/world/europe/coronavirus-field-hospitals/2020/03/31/3a05ba28-6f0f-11ea-a156-0048b62cdb51\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/europe/coronavirus-field-hospitals/2020/03/31/3a05ba28-6f0f-11ea-a156-0048b62cdb51_story.html). Consultado el 9 de abril de 2020.
- Brannen, S. 2020. "Will Covid-19 End the Age of Mass Protests?" *Center for Strategic & International Studies*. 7 de abril. En línea: <https://www.csis.org/analysis/will-covid-19-end-age-mass-protests>
- Brown, A., Lyons, M. and Dankoco, I. 2010. "Street traders and the emerging space for urban voice and citizenship in African cities". *Urban Studies*. 47(3): 666–683.
- Carr, S. *et al.* 1992. *Public Space: Environment and behavior*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Carrión, F. y Dammert-Guardia, M. 2019. *Derecho a la Ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina*. Lima, Perú: IFEA, CLACSO, FLACSO.
- Casanovas, R. *et al.* 2014. *Mujeres Trabajando. Guía de reconocimiento urbano con perspectiva de género*. Barcelona: Col.lectiu Punt 6 Comanegra. En línea: [www.punt6.wordpress.com](http://www.punt6.wordpress.com). Consultado el 10 de abril de 2020.

- CELAG. 2020. "Geografía política del coronavirus en América Latina. Análisis Político". CELAG. En línea: <https://www.celag.org/geografia-politica-de-coronavirus-en-america-latina/> Consultado el 10 de abril de 2020.
- City of Vancouver. 2018. *Downtown Vancouver Public Space and Public Life Study*. Vancouver.
- Combs, T. 2020. *Local Actions to Support Walking and Cycling During Social Distancing Dataset, Pedestrian and Bicycle Information Centre*. En línea: [http://pedbikeinfo.org/resources/resources\\_details.cfm?id=5209](http://pedbikeinfo.org/resources/resources_details.cfm?id=5209).
- Corbera, E. et al. 2020. "Academia in the Time of COVID-19: Developing an Ethics of Care". *Planning Theory & Practice*. DOI: 10.1080/14649357.2020.1757891.
- Crabtree, J. 2020. *Optimism in the time of Coronavirus. Notes & Writing: 5 Reasons to be Cheerful*. En línea: [jamescrabtree.com](http://jamescrabtree.com). Consultado el 22 de marzo de 2020.
- Dahmann, N. et al. 2010. "The active city? Disparities in provision of urban public recreation resources". *Health & Place*, 16(3): 431–445.
- Doxiadēs, K. A., Papaiōannou, J. G. y Athēnaïko Kentro Oikistikēs. 1974. *Ecumenopolis : the inevitable city of the future*. Norton.
- Du, J., King, R. y Chanchani, R. 2020. "Tackling Inequality in Cities is Essential for Fighting COVID-19". *World Resources Institute*. En línea: <https://www.wri.org/blog/2020/04/coronavirus-inequality-cities>. Consultado el 16 de abril de 2020.
- Elliott, D. L. 2008. *A better way to zone: ten principles to create more livable cities*, Island Press.
- Ellis-Petersen, H. and Rahman, S. A. 2020. "Coronavirus conspiracy theories targeting Muslims spread in India". *The Guardian*. Delhi & Kolkata. En línea: <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/13/coronavirus-conspiracy-theories-targeting-muslims-spread-in-india>. Consultado el 16 de abril de 2020.

- Felbab-Brown, V. 2020. "COVID-19 can augment violence to Mexican women". *Brookings Institute*. EUA.
- Florida, R. 2020. "We'll Need To Reopen Our Cities. But Not Without Making Changes First". *CityLab*. En línea: <https://www.citylab.com/equity/2020/03/coronavirus-cities-adapt-future-plan-economy-infrastructure/608908/>. Consultado el 16 de abril de 2020.
- Forman, R. T. T. 1995. *Land Mosaics: The Ecology of Landscapes and Regions*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Gascon, M. *et al.* 2015. "Mental health benefits of long-term exposure to residential green and blue spaces: A systematic review". *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 12(4): 4354–4379.
- Gehl, J. 2013. *Cities for people*. Island Press.
- Gehl, J. y Svarre, B. 2013. *How To Study Public Life, How To Study Public Life*. Washington DC, EUA: Island Press.
- Gould, S. Jay y Eldredge, N. 1993. 'Punctuated equilibrium comes of age', *Nature*, 366(6452): 223–227.
- Hankey, S. *et al.* 2012. "Estimating use of non-motorized infrastructure: Models of bicycle and pedestrian traffic in Minneapolis, MN". *Landscape and Urban Planning*. Elsevier B.V., 107(3): 307–316.
- Hawkins, A. J. 2020. "There's no better time for cities to take space away from car". *Verge*. En línea: <https://www.theverge.com/2020/3/23/21191325/cities-car-free-coronavirus-protected-bike-lanes-air-quality-social-distancing>. Consultado el 17 de abril de 2020.
- Heffernan, E., Heffernan, T. y Pan, W. 2014. "The relationship between the quality of active frontages and public perceptions of public spaces". *Urban Design International*, 19(1): 92–102.

- Heynen, N., Perkins, H. A. y Roy, P. 2006. "The Political Ecology of Uneven Urban Green Space: The Impact of Political Economy on Race and Ethnicity in Producing Environmental Inequality in Milwaukee". *Urban Affairs Review*. 42(1): 3–25.
- INEGI. 2020. *Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Cifras durante el cuarto trimestre de 2019*. Mexico. En línea: <https://www.inegi.org.mx/app/saladeprensa/noticia.html?id=5547>. Consultado el 17 de abril de 2020.
- International Labour Organisation – ILO. 2018. *World Employment and Social Outlook: Trends 2018, International Labour Organization*.
- Janoschka, M. y Sequera, J. 2016. "Gentrification in Latin America: addressing the politics and geographies of displacement". *Urban Geography*. 37(8): 1175–1194.
- Kim, M. S. 2020. "Seoul's Radical Experiment in Digital Contact Tracing In South Korea, the government is disseminating detailed tracking data on people with COVID-19". *The New Yorker*. Nueva York, EUA. 17 de abril. En línea: <https://www.newyorker.com/news/news-desk/seouls-radical-experiment-in-digital-contact-tracing>. Consultado el 20 de abril de 2020.
- Kissler, S. M. et al. 2020. "Projecting the transmission dynamics of SARS-CoV-2 through the postpandemic period" *Science*. DOI: 10.1126/science.abb5793.
- Klein, N. 2007. *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*. Knopf Canadá.
- Kluth, A. 2020. "This Pandemic Will Lead to Social Revolutions". *Bloomberg Opinion*. En línea: [https://www.bloomberg.com/amp/opinion/articles/2020-04-11/coronavirus-this-pandemic-will-lead-to-social-revolutions?\\_\\_twitter\\_impression=true](https://www.bloomberg.com/amp/opinion/articles/2020-04-11/coronavirus-this-pandemic-will-lead-to-social-revolutions?__twitter_impression=true). Consultado el 16 de abril de 2020.
- Kuhn, T. S. 1962. *The Structure of Scientific Revolutions*. 1st ed. Chicago, EUA: University of Chicago Press.
- Laker, L. 2020. "World cities turn their streets over to walkers and cyclists". *The Guardian*, 11 April. En línea: <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/11/>

world-cities-turn-their-streets-over-to-walkers-and-cyclists#maincontent.  
Consultado el 16 de abril de 2020.

- Lawrence, L. 2001. *The future of ideas*. Michigan, EUA: Random House.
- Lehman, J. 2019. *A brief explanation of the Overton Window*. En línea: <https://www.mackinac.org/OvertonWindow>. Consultado el 16 de abril de 2020.
- Litt, J. S. *et al.* 2015. "Exploring ecological, emotional and social levers of self-rated health for urban gardeners and non-gardeners: A path analysis". *Social Science & Medicine*. 144: 1–8.
- Luisa Martin, R. 2014. "Occupy: The spatial dynamics of discourse in global protest movements". *Journal of Language and Politics*, 13(4): 583–598.
- Luneke, A. 2015. "Inseguridad ciudadana y diferenciación social en el nivel microbarrial: el caso del sector Santo Tomás, Santiago de Chile". *EURE - Revista de Estudios Urbanos Regionales*, 42(125).
- Lydon, M. y Garcia, A. 2015. *Tactical Urbanism*. Washington, DC., EUA: Island Press.
- Markusen, A. 2020. *Will COVID-19 drive us farther apart, or bring us together? Will we all move away from each other? Not likely.*, *Minnesota Reformer*. En línea: <https://minnesotareformer.com/2020/04/07/will-covid-19-virus-drive-us-farther-apart-or-bring-us-together/> (Consultado el 8 de abril de 2020).
- NASA. 2020. "Airborne nitrogen dioxide plummets over China. National Aeronautics and Space Administration". *NASA: Earth Observatory*. En línea: <https://www.earthobservatory.nasa.gov/images/146362/airborne-nitrogen-dioxide-plummets-over-china>. Consultado el 20 e abril de 2020.
- Nieuwenhuijsen, M. *et al.* 2019. "The Role of Health Impact Assessment for Shaping Policies and Making Cities Healthier", en: *Integrating Human Health into Urban and Transport Planning*. Springer, pp. 609–624.

- Nieuwenhuijsen, M. J. 2016. "Urban and transport planning, environmental exposures and health-new concepts, methods and tools to improve health in cities". *Environmental Health*, 15(1): S38.
- Nieuwenhuijsen, M. J. 2020. "Urban and transport planning pathways to carbon neutral, liveable and healthy cities; A review of the current evidence". *Environment International*. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.envint.2020.105661>.
- Nieuwenhuijsen, M. y Khreis, H. 2019. "Integrating Human Health into the Urban Development and Transport Planning Agenda: A Summary and Final Conclusions", en Nieuwenhuijsen, M. J. y Khreis, H. (eds). *Integrating Human Health into Urban and Transport Planning*. Springer, pp. 707–718.
- Null, S. y Smith, H. 2020. "COVID-19 Could Affect Cities for Years. Here Are 4 Ways They're Coping Now". *TheCityFix: World Resource Institute (WRI)*. En línea: <https://www.wri.org/blog/2020/03/covid-19-could-affect-cities-years-here-are-4-ways-theyre-coping-now>. Consultado el 20 de abril de 2020.
- Ortiz Escalante, S. y Gutiérrez Valdivia, B. 2015. "Planning from below: using feminist participatory methods to increase women's participation in urban planning". *Gender & Development*. 23(1): 113–126.
- Özgen, N. 2014. "Power-identity and city squares: A sociopolitic geography analysis". *Urban and Urbanization*, pp. 228–241. En línea: [https://www.researchgate.net/publication/297403556\\_POWER-IDENTITY\\_AND\\_CITY\\_SQUARES\\_A\\_SOCIOPOLITIC\\_GEOGRAPHY\\_ANALYSIS\\_Nurettin\\_OZGEN](https://www.researchgate.net/publication/297403556_POWER-IDENTITY_AND_CITY_SQUARES_A_SOCIOPOLITIC_GEOGRAPHY_ANALYSIS_Nurettin_OZGEN). Consultado el 20 de abril de 2020.
- Polko, A. 2010. "Public space development in the context of urban and regional resilience". *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3(1).
- Public Health Scotland. 2019. *The Place Standard Tool, The Place Standard Tool*. En línea: <http://www.healthscotland.scot/health-inequalities/impact-of-social-and-physical-environments/place/the-place-standard-tool>. Consultado el 16 de abril de 2020.

- Pugalis, L. 2009. "The culture and economics of urban public space design: Public and professional perceptions". *Urban Design International*, 14(4): 215–230.
- Roberts, D. 2020. "How to make a city livable during lockdown". *Vox*. En línea: <https://www.vox.com/cities-and-urbanism/2020/4/13/21218759/coronavirus-cities-lockdown-covid-19-brent-toderian>. Consultado el 16 de abril de 2020.
- Rojas-Rueda, D. *et al.* 2019. "Green spaces and mortality: a systematic review and meta-analysis of cohort studies". *The Lancet Planetary Health*. World Health Organization, 3(11). DOI: 10.1016/S2542-5196(19)30215-3
- Rowe, G. 2004. "Evaluating Public-Participation Exercises: A Research Agenda". *Science, Technology & Human Values*, 29(4): 512–556. Roy, A. 2011. "Slumdog Cities: Rethinking Subaltern Urbanism". *International Journal of Urban and Regional Research*, 23(1): 15–24.
- Rupprecht, C. D. D. y Byrne, J. A. 2014. "Informal urban greenspace: A typology and trilingual systematic review of its role for urban residents and trends in the literature". *Urban Forestry & Urban Greening*, 13(4): 597–611.
- Ryus, P. *et al.* 2016. *Guidebook on Pedestrian and Bicycle Volume Data Collection*. Washington DC, EUA: The National Academies Press.
- Sadik-Kahn, J. y Solomonow, S. 2017. *Streetfight: Handbook for an urban revolution*. Penguin.
- Saelens, B. E., Sallis, J. F. y Frank, L. D. 2003. "Environmental correlates of walking and cycling: Findings from the transportation, urban design, and planning literatures". *Annals of Behavioral Medicine*, 25(2): 80–91.
- Salganik, M. J. 2019. *Bit by bit: Social research in the digital age*. Princeton University Press.



- Sandford, A. 2020. "Coronavirus: Half of humanity now on lockdown as 90 countries call for confinement". *Euronews*, 4 April. En línea: <https://www.euronews.com/2020/04/02/coronavirus-in-europe-spain-s-death-toll-hits-10-000-after-record-950-new-deaths-in-24-hou>. Consultado el 16 de abril de 2020.
- Sanyé-Mengual, E. et al. 2016. "Resolving differing stakeholder perceptions of urban rooftop farming in Mediterranean cities: promoting food production as a driver for innovative forms of urban agriculture". *Agriculture and Human Values*, 33(1): 101–120.
- Schlack Fuhrmann, E. et al. 2018. "Tres tipos de comercio. Tres maneras de influenciar la esfera pública de los barrios". *Revista INVI*, 33(92): 89–122.
- Sennett, R. 2018. *Building and Dwelling: Ethics for the City*. Londres, Reino Unido: Penguin Random House.
- Solà-Morales, M. 2008. *Ten Lessons on Barcelona*. 2nd Editio. Barcelona, España: Col·legi d'Arquitectes de Catalunya.
- Talen, E. 2012. *City rules : how regulations affect urban form*. Island Press.
- The Economist. 2020. "App-based contact tracing may help countries get out of lockdown". *The Economist*. 16 de abril. En línea: <https://www.economist.com/science-and-technology/2020/04/16/app-based-contact-tracing-may-help-countries-get-out-of-lockdown>. Consultado el 18 de abril de 2020.
- Toderian, B. 2014. "Let's Make Sticky Streets for People!". *Planetizen*. 17 de junio. En línea: <https://www.planetizen.com/node/69454>. Consultado el 16 de abril de 2020.
- Topham, G. 2020. "London pedestrians and cyclists may get more space on roads". En línea: <https://osf.io/rf7xa/download> <https://osf.io/rf7xa/download> Consultado el 22 de abril de 2020.
- Townsend, M. 2020. "Revealed: surge in domestic violence during Covid-19 crisis | Society". *The Guardian*. En línea: <https://www.theguardian.com/society/2020/apr/12/>

domestic-violence-surges-seven-hundred-per-cent-uk-coronavirus. Consultado el 16 de abril de 2020.

- UNOHCHR. 2020. "COVID-19: States should not abuse emergency measures to suppress human rights – UN experts". *OHCHR*. En línea: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25722&LangID=E>. Consultado el 20 de abril de 2020.
- Vaccotti, L. 2017. "Migraciones e informalidad urbana. Dinámicas contemporáneas de la exclusión y la inclusión en Buenos Aires". *EURE - Revista de Estudios Urbanos Regionales*, 43(129).
- Valentino-DeVries, Lu, D. y Dance, G. J. X. 2020. 'Location Data Says It All: Staying at Home During Coronavirus Is a Luxury', *The New York Times*. 3 de abril. En línea: [https://www.nytimes.com/interactive/2020/04/03/us/coronavirus-stay-home-rich-poor.html?utm\\_source=Nature+Briefing&utm\\_campaign=6b864133d1-briefing-dy-20200403&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_c9dfd39373-6b864133d1-44590093](https://www.nytimes.com/interactive/2020/04/03/us/coronavirus-stay-home-rich-poor.html?utm_source=Nature+Briefing&utm_campaign=6b864133d1-briefing-dy-20200403&utm_medium=email&utm_term=0_c9dfd39373-6b864133d1-44590093). Consultado el 16 de abril de 2020.
- van den Bosch, M. y Ode Sang. 2017. "Urban natural environments as nature-based solutions for improved public health – A systematic review of reviews". *Environmental Research*. 158: 373–384.
- van der Berg, R. 2020. "How Will COVID-19 Affect Urban Planning?" *TheCityFix*. En línea: <https://thecityfix.com/blog/will-covid-19-affect-urban-planning-roger-van-den-berg/>. Consultado el 9 de abril de 2020.
- Velarde, M. D., Fry, G. y Tveit, M. 2007. "Health effects of viewing landscapes - Landscape types in environmental psychology". *Urban Forestry and Urban Greening*, 6(4): 199–212.
- Vicuña, M. *et al.* 2019. "Integración urbana y calidad de vida: disyuntivas en contextos metropolitanos". *Revista INVI*, 34(97): 17–47.

- Villagomez, E. 2018. *The laws of settlements: 54 laws underlying settlements across scale and culture*. Publicado de manera independiente.
- Vries, S. et al. 2013. "Streetscape greenery and health: Stress, social cohesion and physical activity as mediators". *Social Science and Medicine*. Elsevier Ltd, 94, pp. 26–33.
- Wertheim-Heck, S. 2020. "The impact of the COVID-19 lockdown on the diets of Hanoi's urban poor". International Institute for Environment and Development. En línea: <https://www.iied.org/impact-covid-19-lockdown-diets-hanois-urban-poor> Consultado el 16 de abril de 2020.
- WHO. 2020. *Global Surveillance for human infection with coronavirus disease (COVID-19), Interim Guidance*. En línea: [https://www.who.int/publications-detail/global-surveillance-for-human-infection-with-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/publications-detail/global-surveillance-for-human-infection-with-novel-coronavirus-(2019-ncov)).
- Whyte, W. 1980. *The Social Life of Small Urban Spaces*. Nueva Yor, EUA: Project for Public Spaces.
- Wray, S. 2020. "Bogotá expands bike lanes to curb coronavirus spread". *SmartCitiesWorld*. En línea: <https://www.smartcitiesworld.net/news/news/bogota-expands-bike-lanes-overnight-to-curb-coronavirus-spread-5127>.

# Metabolismo urbano y la generación de entropía bajo escenarios coyunturales de confinamiento y desaceleración económica

*Cristian Julián Díaz Álvarez*

## **Introducción**

La inexorable convergencia de la actividad humana en los centros urbanos latinoamericanos ha conllevado, desde la segunda mitad del siglo XX, un comportamiento heterótrofo que ha marcado dinámicas sociales, políticas, económicas, culturales y ambientales fundamentadas en el consumo de distintas formas de materia y energía que, en muchas ocasiones, se obtienen a un alto costo ambiental. Esta tendencia, que probablemente se agudizará para el año 2030 (Díaz 2020; UNDESA, 2008; UN-HABITAT, 2011), es vista por algunos como un problema termodinámico que, por causa del aumento de entropía, exacerbará la pobreza, el crecimiento de los cinturones de miseria y el surgimiento y consolidación de diversos problemas ambientales (Díaz, 2012a; Díaz y León, 2012; Sánchez-Rodríguez, 2008). Para otros se trata de un momento de oportunidad para la transformación positiva que coadyuvaría al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y al crecimiento económico (Martine et al., 2008; UNSDSN, 2017; Tacoli et al, 2008); ideal que muchas veces se convierte en un espejismo para sus habitantes, sobre todo en este momento de infestación de SARS-CoV-2 en que el modelo actual de producción ha entrado en crisis, al menos temporalmente (Natanson, 2020).

## **Planteamiento del problema**

Propiamente, las áreas urbanas en los países en desarrollo y economías emergentes –y su respectiva población– han mostrado tasas de crecimiento superiores a sus congéneres establecidas en las principales economías, las cuales se atribuyen principalmente a una

urbanización sin industrialización, fundamentada en el consumo de una ficticia clase media creciente, y a la especulación en el uso del suelo (Agulles, 2017; Martine et al., 2008; WEF, 2017). Este imaginario de crecimiento económico como vía para el progreso continuo en el mundo rico y como salida de la pobreza para los países en desarrollo y economías emergentes, define por antonomasia a la población y al capital como maquinarias que empujan exponencialmente la producción y consumo de alimentos, la utilización de recursos, los requerimientos energéticos, y la generación de desechos (Meadows, Meadows y Randers, 1992; Randers, 2012; WEF, 2017; Yusuf et al, 2009).

Gasto que, aunado al déficit de infraestructura y de acceso a servicios de calidad, establecen brechas sociales, exclusión, inequidad y disparidad de oportunidades lo que conlleva, de manera concomitante, a un deterioro ambiental tanto al interior de las ciudades como en los asentamientos del conurbano, y por supuesto, en los ecosistemas estratégicos y regiones proveedoras de bienes y servicios ambientales (Curtit, 2003; Díaz, 2011; Sánchez- Rodríguez, 2008).

Esta fenomenología de difícil control, alta inercia, de rápida acción y cambio, puede provocar, en momentos de crisis, la superación de los límites homeostáticos y agotar la retroalimentación negativa del sistema urbano regional; generando -como riesgo probable- la declinación o descenso súbito, incontrolable e impremeditado de la producción y la capacidad industrial, de la población humana, de la complejidad política, económica y social, y/o la calidad de vida. Esta crisis, que ahora es una realidad planetaria, fue advertida en varias épocas por eminencias como Thomas Robert Malthus (1798), Denis y Donella Meadows (1992) y Jared Diamond (2006). Véase cuadro 1.

Cuadro 1. Advertencias sobre las principales fuerzas impulsoras que pueden exacerbar los conflictos sociales y ambientales en las ciudades

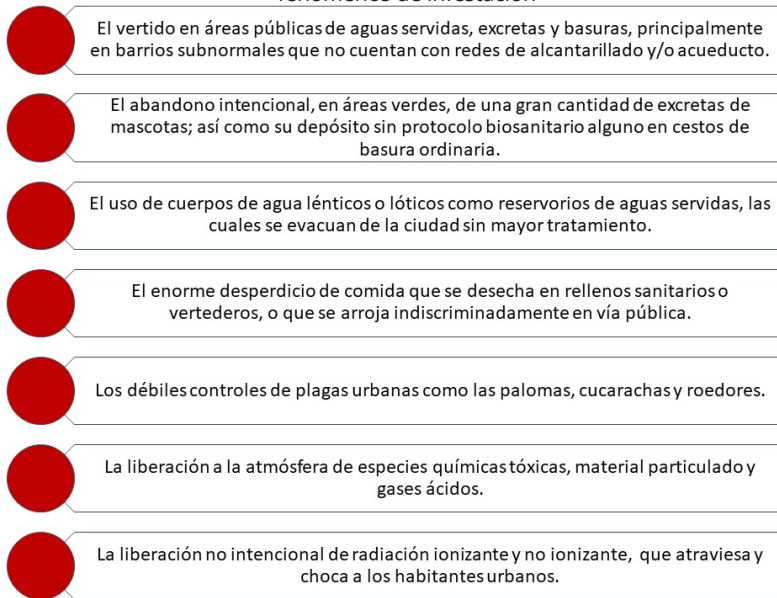
Thomas Robert Malthus (Malthus, 1798, p54), al afirmar que "...la dificultad de la subsistencia en la naturaleza ejerce sobre la fuerza del crecimiento de la población una fuerte y constante presión restrictiva [...] que se manifestará cruelmente entre los hombres como miseria y vicio", dejó en claro que el crecimiento desmedido de la población podía llegar a medrar la calidad de vida del colectivo existente, algo que evidentemente se aprecia hoy día en los guetos, zonas deprimidas, cinturones de miseria y la periferia de las ciudades latinoamericanas.

Por su parte, los autores del célebre libro *Los Límites del Crecimiento*, advirtieron que "...la utilización humana de muchos recursos esenciales y la generación de muchos tipos de contaminantes han sobrepasado ya las tasas físicamente sostenibles y que sin reducciones significativas en los flujos de materia y energía habría una incontrolada disminución per cápita de la producción de alimentos, el uso energético y la producción industrial" (Meadows Et al., 1992, p23). Hechos que ya son una realidad en la forma de más de quince problemas ambientales globales. Finalmente, Jared Diamond, al analizar las razones por la cuales algunas civilizaciones del pasado colapsaron, corrobora que la explosión demográfica, el consumo de recursos y el agotamiento de las fuentes de abastecimiento, entre otros problemas, validan las especulaciones maltusianas más siniestras (Diamond, 2006, p73).

Fuente: elaboración propia con información de Diamond (2006), Díaz (2020), Malthus (1798) y Meadows (1992).

Si bien hoy en día la declinación temporal de la ciudad latinoamericana obedece a la rápida infestación de un microscópico no celular por causa de un coctel malsano ambiental (figura 1) bajo escenarios de hacinamiento en un diseño tipo colmena, con atmósferas enrarecidas ocupacionales y domésticas, la normal operación de la máquina térmica urbana exige un enorme flujo de materiales y formas de energía que incrementan drásticamente el nivel de entropía. La disipación de entropía, tanto interna y en los alrededores, se realiza bajo condiciones insalubres que afectan a una gran cantidad de individuos con una baja capacidad inmunológica, que viven el frenesí urbano, que no gozan de una buena nutrición, y que son tratados por el sistema económico como esclavos que fácilmente pueden ser remplazados en la post post-modernidad reinante (Bowles, 2019).

Figura 1. Prácticas insalubres en ciudades latinoamericanas que coadyuvan significativamente en los fenómenos de infestación

- 
- El vertido en áreas públicas de aguas servidas, excretas y basuras, principalmente en barrios subnormales que no cuentan con redes de alcantarillado y/o acueducto.
  - El abandono intencional, en áreas verdes, de una gran cantidad de excretas de mascotas; así como su depósito sin protocolo biosanitario alguno en cestos de basura ordinaria.
  - El uso de cuerpos de agua lénticos o lóticos como reservorios de aguas servidas, las cuales se evacuan de la ciudad sin mayor tratamiento.
  - El enorme desperdicio de comida que se desecha en rellenos sanitarios o vertederos, o que se arroja indiscriminadamente en vía pública.
  - Los débiles controles de plagas urbanas como las palomas, cucarachas y roedores.
  - La liberación a la atmósfera de especies químicas tóxicas, material particulado y gases ácidos.
  - La liberación no intencional de radiación ionizante y no ionizante, que atraviesa y choca a los habitantes urbanos.

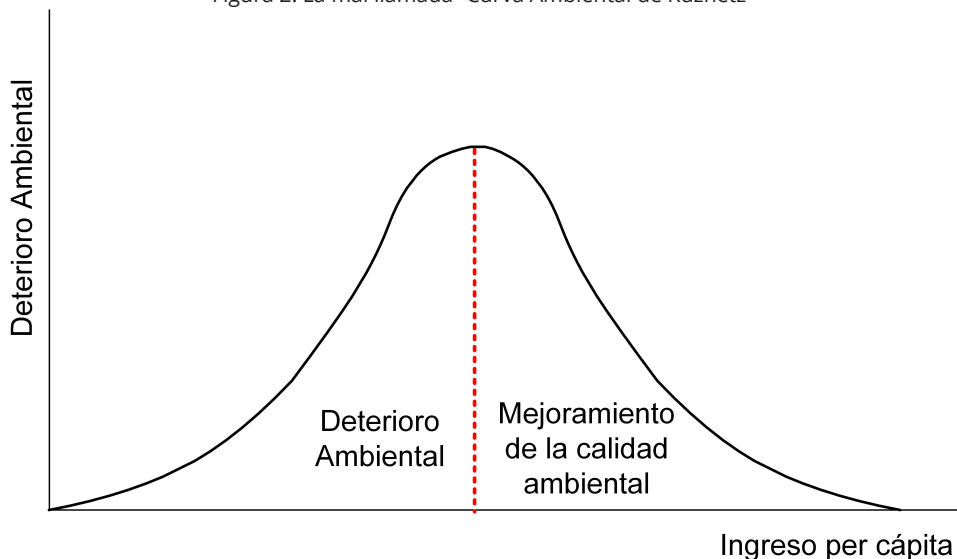
Fuente: elaboración propia.

## **Problematización: la anomalía de la máquina térmica urbana**

Desafortunadamente, hasta la fecha, la mayoría de las advertencias sobre la debacle urbana no fueron tomadas en cuenta en los planes de las ciudades capitales para

alcanzar economías sanas que aseguraran el bienestar de la población vulnerable y un buen desempeño ambiental; o peor aún, no hubo planes de ciudad para responder a colapsos parciales en las dimensiones ambiental, sanitaria, económica o política. Este olvido obedeció a que los esfuerzos se concentraron principalmente en asegurar un crecimiento económico positivo, netamente crematístico, amparándose en la mal llamada “*Curva Ambiental de Kuznetz*” con relación a la población, el crecimiento y el ingreso per cápita (figura 2) y que históricamente ha justificado políticas públicas que consideran la degradación ambiental como un efecto colateral en las primeras etapas del crecimiento económico y en la generación de riqueza. Se trata de políticas que sólo reconocen la acumulación de riqueza y su posterior redistribución como el único modo de obtener un medio ambiente aceptable (Beckerman, 1992, citado por Gómez, 2002; Kish, 2018; Thatcher, 1989). Tal interpretación de la *Curva de Kuznetz* constriñó cualquier posibilidad de que las ciudades capitales de naciones pobres y economías emergentes pudieran alcanzar el crecimiento económico de una manera ambientalmente responsable.

Figura 2. La mal llamada “Curva Ambiental de Kuznetz”



Fuente: elaboración propia, adaptado de Guthrie (1963) y Rostow (1960).

Esta crematística urbana se sustenta aún más en las declaraciones de Naciones Unidas que consideran al crecimiento económico como una necesidad apremiante para alcanzar los otrora Objetivos de Desarrollo del Milenio - ODM y los actuales Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS, siendo explícito en el ODS 8: "...promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos" (UNEP, 2009:5; UN-HABITAT, 2018), e implícitamente relacionado con los otros dieciséis.

De esta manera, los ideales planteados por economistas del siglo XX como Guthrie (1963), Freedman (1961), Rostow (1960), Sirkin (1962) y Thurow (1981), entre otros, en relación con el mejoramiento del tamaño, la eficacia y calidad de la fuerza de trabajo, el pleno empleo, la estabilidad de los precios, la distribución conveniente y satisfactoria de los recursos económicos y el ingreso, la acumulación de capital, la salvaguarda de los recursos naturales, el avance en ciencia, tecnología e innovación, y el aseguramiento de un clima político y económico claro, actualmente se consideran como utopías ante la creciente anomalía urbana (Figura 3); inducida por el inadvertido crecimiento de la entropía.

Por tal motivo, en muchas ciudades latinoamericanas este crecimiento económico se transformó en un "crecimiento no económico" a finales del siglo XX (Daly 2001: 157), ya que la población creció exponencialmente, la redistribución fue inexistente, la lucha contra el desempleo<sup>1</sup> entró en franca retirada, la inequidad y falta de oportunidades aumentó, los sistemas naturales se convirtieron en parches en un paisaje intervenido, y la contaminación *in crescendo* empezó a superar los límites permisibles, poniendo en riesgo la salud humana.

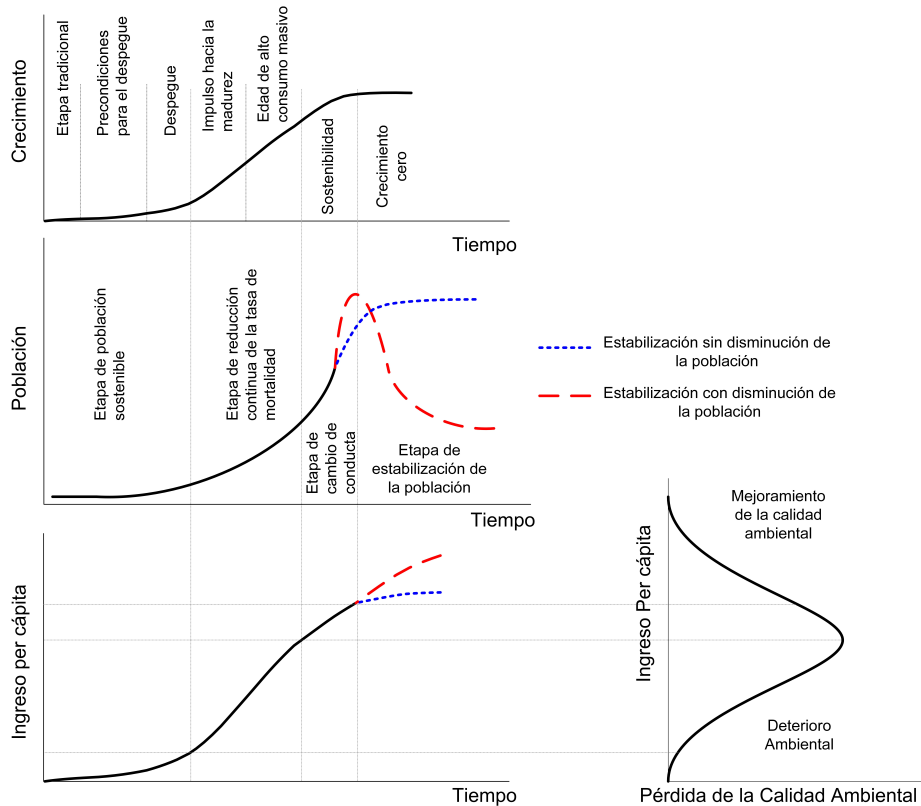
Es evidente que esta arcaica forma de gobierno no reconoció que las leyes de la termodinámica rigen el funcionamiento de la máquina térmica urbana, y que ésta en sí es un sistema complejo; razón por la cual aún los conceptos de entropía y metabolismo urbano se aprecian como algo abstracto, la dimensión ambiental se sigue considerando de manera fragmentada.

---

<sup>1</sup> Esta tendencia se evidencia al aumentar el trabajo informal, los trabajos temporales y los contratos por prestación de servicios, que indudablemente no generan la misma garantía al trabajador ni los mismos beneficios en materia de seguridad social ni estabilidad.



Figura 3. La Curva Ambiental de Kuznetz y su relación con el crecimiento económico, la dinámica poblacional y el ingreso *per cápita*



Fuente: elaboración propia con información de Guthrie (1963), Freedman (1961), Rostow (1960), Sirkin (1962) y Thurow (1981).

NOTA1: El significado de la mal llamada Curva Ambiental de Kuznetz con relación a la curva de crecimiento de la población, a la curva de crecimiento y a la curva de ingreso per cápita muestra que "...el crecimiento económico en sus primeras etapas conduce a la degradación del ambiente... finalmente el mejor y probablemente el único modo de obtener un medio ambiente aceptable es enriquecerse" (Beckerman, 1992, citado por Gómez, 2002: 9).

NOTA 2: En relación con la pseudo-estabilidad anhelada entre la ciudad y los sistemas naturales de abasto, provisión y amortiguamiento, se reitera que la expresión de la vida urbana se traduce en una gran variedad de problemas en los distintos compartimentos ambientales (agua, aire, suelo y biota), así como en el incremento de la probabilidad de ocurrencia de eventos no deseados asociados con fenómenos naturales y antrópicos. Esta situación define nuevos límites, áreas de estudio y cambios en los flujos de materia, energía e información, modificando la forma en que el sistema se comporta consigo mismo, con el conurbano, con las áreas rurales y los ecosistemas estratégicos (Díaz 2011:29). Lo lamentable es que esta forma de relación ignora la infalibilidad de los principios y leyes naturales, al mismo tiempo que conduce impremeditadamente a un colapso ambiental, que a su vez generará cambios en los órdenes social, político y económico.

## **El beneficio ambiental por la reducción de la entropía y el metabolismo circular**

La preocupante situación de insostenibilidad ambiental urbana, exacerbada por la creciente producción del territorio urbanizado (Curtit, 2003), junto con la actual infestación que ha provocado una inflexión nunca prevista por los gestores de política y la población, contrastan con el mejoramiento de algunos indicadores de calidad ambiental por causa de la ralentización de las operaciones y la mengua de los consumos. Ello ha reducido el nivel de entropía generado al interior del sistema como en sus alrededores. La disminución de la concentración de contaminantes atmosféricos, el descenso en la cantidad de basura, el enfriamiento en el fenómeno de isla de calor, la reducción de las emisiones GEI y la casi inexistente pérdida de alimentos, son evidencias de esto.

Logros ambientales anhelados desde hace más de medio de siglo por parte de un movimiento ambiental global, que ahora se han verificado sin necesidad de engorrosas conferencias, encuentros, pronunciamientos, protestas, lineamientos de política o acuerdos multilaterales. Pero que adquieren un enorme sinsabor, ya que la temporal bifurcación en la línea de tiempo se presentó por la muerte del 0,0026% y de la enfermedad del 0,036% de los 7,594 millones de habitantes (WHO, 2020). Tragedia humanitaria que puede atribuirse a la acción de un mecanismo de realimentación negativa hacia la población que haría válidas algunas proposiciones de la Teoría Gaia; a un castigo divino, o como lo que realmente es: una expresión del orden social dominante (Surasky, 2020).

En este orden de ideas, algunos gobiernos locales, aprovechando la coyuntura actual, pueden adoptar nuevas formas de vida urbana para evitar escenarios futuros de insostenibilidad o colapsos parciales, entre los que se encuentran: a) alcanzar una curva de distribución viable entre la tríada crecimiento, ambiente y desarrollo, a partir de la sostenibilidad débil; b) considerar en los nuevos modelos econométricos el crecimiento cero, desde la sostenibilidad fuerte; c) contemplar la operación urbana desde un escenario de decrecimiento económico y/o; d) gestionar la entropía y establecer metabolismos cíclicos, a partir de una aproximación termodinámica, para alcanzar más eficiencias en los flujos de materia y energía (Díaz, 2020).

## Reflexiones finales

En mérito de las ideas expuestas, y en virtud de la gran cantidad de información ambiental, social, económica y de mercados financieros que estará disponible luego de esta anomalía urbana, se proponen algunas preguntas de investigación, a saber:

- ¿Es posible alcanzar una verdadera curva de distribución viable entre la triada crecimiento, ambiente y desarrollo; o a la luz de los hechos, ambiente y crecimiento económico crematístico son totalmente inmiscibles?
- ¿Es posible considerar un crecimiento cero desde la sostenibilidad fuerte o un decrecimiento económico, sin sacrificar la calidad de vida de la población o colapsar sectores?
- ¿Es posible que la coyuntura actual, a la luz de la experiencia, permita una gestión ambiental urbana que considere a la entropía y el metabolismo como conceptos rectores para establecer políticas públicas y planes de desarrollo que realmente atiendan la sostenibilidad?
- ¿Realmente los únicos grandes problemas ambientales globales son el gran número de habitantes y el modelo económico fundamentado en el petróleo?
- ¿Es el COVID-19 una expresión de retroalimentación negativa de un planeta tierra que busca regularse antes de superar sus límites homeostáticos, o es una expresión del orden social dominante?

## Referencias

- Agulles, J. 2017. *La destrucción de la ciudad, el mundo urbano en la culminación de los tiempos modernos*. Madrid, España: Editorial Catarata.
- Bowles. 2019. *Human contact is now a luxury good. Screens used to be for the elite. Now avoiding them is a status symbol*. Nueva York, EUA. March 23, 2019. The New York Times.
- Curtit, G. 2003. *Ciudad, gestión local y nuevos desafíos ambientales: reflexiones en torno a las políticas neoliberales y sus efectos sobre nuestros territorios*. Buenos Aires, Argentina: Centro de Investigaciones Ambientales y Espacio Editorial.

- Daly, H. 2001. "Beyond growth: avoiding uneconomic growth", en: M. Munashinge., et. al. *Sustainability of long-term growth: Socioeconomic, an ecological perspective*. Londres, Reino Unido: Edward Elgar Publishing Limited., pp. 45-63.
- Diamond, J. 2006. *Colapso: por qué unas sociedades perduran y otras desaparecen*, Traducción de Ricardo García Pérez. Bogotá D.C., Colombia: Editorial Random House Mondadori Ltda.
- Díaz, C.J. 2011. *Metabolismo de la ciudad de Bogotá D.C.: Una herramienta para el análisis de la sostenibilidad ambiental urbana* (Tesis de Maestría). Bogotá D.C., Colombia. Universidad Nacional de Colombia.
- Díaz, C.J. 2012a. "Bogotá, entre el espejismo del crecimiento y la utopía del metabolismo sostenible", en: F. Viviescas y C.J. Díaz. *Cuadernos de Utopía Colombia No.2. Seminario Permanente* Bogotá, Colombia. Universidad Central., pp. 81-125.
- Díaz C.J. 2020. *Entropía, Homeostasis y Metabolismo Urbano, Estudio de Sostenibilidad Ambiental de Ciudades Capitales en Latinoamérica*. Tesis de doctorado. Ciudad de México, México. MMR Edgar Morin.
- Díaz, C.J., y León N. 2012. "Indicadores de insostenibilidad ambiental", en: Memorias del Congreso Latinoamericano de Ecología Urbana. Buenos Aires, Argentina. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Freedman, R. 1961. *Marx on economics*. Nueva York, EUA: Harcourt, Brace & World Inc.
- Gómez, C. 2002. "Crecimiento Económico y Desarrollo Sostenible", en: J.C. Jiménez (ed.) *Economía y Territorio* Madrid, España: Civitas., pp. 19-44.
- Guthrie, J. (1963). *Economía*. Traducción de la 1º edición revisada, por Manuel de J. Fernández. México D.F., México: UTEHA.
- Kish, K. 2018. "A research agenda in ecological economics", en ISEE. *15th Congress International Society for Ecological Economics*. Puebla, México: International Society of Ecological Economics.

- Martine, G., McGranahan, G., Montgomery, M. y Fernández – Castilla, R. 2008. *The new global frontier: urbanization, poverty and environment in the 21st century*. Londres, Reino Unido: Earthscan.
- Meadows, D., Meadows, D. y Randers D. 1992. *Más Allá de los Límites del Crecimiento*. Madrid, España: El País Aguilar.
- Malthus, T.R. 1798. *An essay on the principle of population, as it affects the future improvement of society, with remarks on the speculations of Mr. Godwin, M. Condorcet, and other writers*. Londres, Reino Unido: J Johnson, in St Paul´s Church-yard.
- Natanson J. 2020. "Pánico". *Le Monde Diplomatique*, edición mayo 2020, No. 251. Buenos Aires. Le Monde.
- Randers, J. 2012. *2052 - A Global Forecast for the Next Forty Years*. Londres, Reino Unido: Green Publications.
- Rostow W. 1960. *The stages of economic growth: A non-communist manifesto*. Nueva York. EUA.: Cambridge Press.
- Sánchez-Rodríguez, R. 2008. "Urban sustainability and global environmental change: reflections for an urban agenda", en: G. Martine et al. (ed.). *The new global frontier: urbanization, poverty and environment in the 21st century* Londres, Reino Unido: Earthscan., pp. 149-164.
- Sirkin G. (1962). *Introducción a la teoría macroeconómica*. México D.F., México.: Fondo de Cultura Económica
- Surasky J. 2020. "Covid 19: los imbéciles de siempre". En línea: <http://www.iri.edu.ar/index.php/2020/03/22/covid-19-los-imbeciles-de-siempre/> Consultado el 20 de abril de 2020.
- Sustainable Development Solutions Network – UNSDSN. 2017. *Sustainable cities, inclusive, resilient and connected*. En línea: <https://www.unsdsn.org/cities> Consultado el 20 de abril de 2020.
- Tacoli, C., McGranahan, G. y Satterthwaite, D. 2008. Urbanization, poverty and inequity: Is rural – urban migration a poverty problem, or part of the solution? En:

G. Martine et al. (ed.) *The new global frontier: urbanization, poverty and environment in the 21st century*. Londres, Reino Unido: Earthscan. Pp. 37-54.

- Thatcher, M. 1989. *Commonwealth partners at odds over environmental problems*. "Globe and Mail". Toronto, Canadá: Margaret Thatcher Foundation.
- Thurow L. 1982. *La sociedad de suma cero*. Barcelona, España.: Ediciones Orbis S.A.
- *United Nations Development Program. 2009. Informe sobre el Desarrollo Humano. Disponible en:* <http://undp.org/es/desarrollohumano/origenes/>
- United Nations Department of Economic and Social Affairs – UNDESA. 2008. *World urbanization prospects: the 2007 revision*. New York, EEUU: UNDESA.
- United Nations Human Settlements Programme – UNHABITAT. 2011. *State of the World's Cities 2010/2011: Bridging the urban divide*. London, United Kingdom. UN Habitat
- United Nation Human Settlements Programme – UN-HABITAT. 2018. *City prosperity initiative*. Nueva York, EUA: UN-HABITAT.
- World Economic Forum – WEF. 2017. *The global competitiveness report 2017 – 2018*. Ginebra, Suiza: World Economic Forum.
- World Health Organization – WHO. 2020. *Coronavirus disease 2019 (COVID-19) Situation Report – 93*. En línea: <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports> Consultado el día 22 de abril de 2020.
- Yusuf, S. 2009. *Development economics through the decades: a critical look at 30 years of the World Development Report*. Washington, EUA: The World Bank.



# Redefiniendo nuestro futuro. La transformación de nuestras ciudades frente a la crisis COVID-19.

*Luisa Mattioli*

*María Cecilia Schneider*

## **Introducción**

La pandemia por COVID 19, motiva a cuestionar el desarrollo urbano y la planificación de nuestras ciudades desde nuevas dimensiones y perspectivas. La movilidad de las personas y reestructuraciones de relaciones sociales, productivas y de consumo se sitúan en el centro de un problema de salud pública con dimensiones inéditas. La alta transmisibilidad del SARS-CoV-2, hace que la prevención de la enfermedad COVID-19 en el contexto de las grandes ciudades como la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), enfrente el desafío de los principales factores de dispersión: la alta densidad poblacional, la elevada cantidad de desplazamientos de personas y la influencia de las centralidades sobre los territorios circundantes.

Una de las medidas primordiales administradas por distintos gobiernos, el “aislamiento social preventivo y obligatorio” para mitigar los contagios y aún para el periodo posterior, es el distanciamiento social, entre otras medidas que implican un compromiso colectivo para garantizar la menor cantidad de decesos y una pronta salida de esta crisis. En consonancia, se reflejan en el territorio, complejas relaciones y fenómenos, donde la desigualdad socioeconómica y las disparidades en el acceso al bienestar de la población en cada lugar de residencia, plantean nuevos retos para el sostenimiento de la vida.



## Planteamiento del problema

La medida de “cuarentena administrada” implementada por el Gobierno argentino con gran anticipación, responde a una lógica de prevención de la expansión del coronavirus y sus resultados muestran la efectividad de la medida. Sin embargo, es de fundamental importancia, dedicar esfuerzos a comprender estas nuevas situaciones que nos colocan frente a un escenario incierto de nuestras ciudades. Esto nos mueve a pensar que las transformaciones territoriales post-pandemia, se verán influenciadas por cuestionamientos sobre nuestros modos habituales de vida, el impacto medioambiental de las zonas urbanas asociados a ellos, y la dependencia de recursos de las ciudades, entre los más evidentes. Dichas variables están vinculadas con la actual ordenación del territorio, las políticas públicas territoriales, las formas de producción de ciudad, la concentración de población, la producción y economía, con el consiguiente aumento del tejido urbano.

La RMBA puede caracterizarse en cuatro áreas o sectores: el núcleo de la Región que corresponde al área central de la Ciudad de Buenos Aires, el área que se extiende desde el borde central hasta el borde en el que comienza lo que denominamos área suburbana, el área suburbana que comprende a la primera y segunda corona de urbanización de la Región, también denominada como el “Gran Buenos Aires”, y finalmente a la periferia, que incluye a las áreas urbanizadas de los partidos de la tercera corona que se encuentran vinculadas y/o sostienen relaciones con el área suburbana y la ciudad central formando parte de la Región (Di Virgilio, 2009). Conviven dos modelos de ciudad: compacta y difusa, donde se exhiben procesos diversos como la segmentación social, segregación espacial, tensiones sociales, gentrificación, etcétera (Puebla, 2009).

El sistema de movilidad de las ciudades, asimismo, se convierte en el factor principal en la vida cotidiana activa de las personas, siendo un derecho propio, con un costo económico, social y medioambiental (Miralles-Guasch, 2002). Las ciudades constantemente replantean alternativas para adecuar el sistema de movilidad y garantizar una accesibilidad que permita superar las distancias físicas. El diseño, define qué lugares se ponen en relación, así como a qué actores sociales se les brinda mayor conectividad y accesibilidad. La movilidad cotidiana puede definirse como la suma de los desplazamientos realizados por la población de forma recurrente para acceder a bienes y servicios en un territorio determinado en un entorno físico (Velázquez y Dmuchowky, 2019). A su vez, las movilidades constituyen un ensamble o amalgama de tecnologías, prácticas socioespaciales y representaciones, también atravesadas por relaciones de

poder (Dmuchowsky y Velázquez, 2015). Por lo tanto, se puede afirmar que construyen realidades, crean espacios y modos de experimentación de esos.

Entender la complejidad de esta situación, lleva a plantearnos al igual que en otros momentos históricos, nuevas formas de relaciones sociales y de producción, que articulen el territorio de manera tal, que minimicen los efectos no deseados frente al fenómeno de la pandemia. En este sentido, los viejos problemas estructurales se hacen evidentes y exacerbados a los nuevos generados por esta crisis.

## **Problematización**

La vulnerabilidad social de ciertos sectores o áreas urbanas principalmente del periurbano de la Ciudad de Buenos Aires, ponen de manifiesto las dificultades en el acceso a bienes y servicios en función a la distribución por proximidad, que hacen conflictiva la vida en términos de cuarentena. Por otro lado, la sociedad en su conjunto puede evidenciar sensorialmente la reducción de los niveles de contaminación atmosférica, acústica, visual, etcétera, lo que permite evaluar la crisis, como una oportunidad de replantear nuestro accionar sobre el territorio. Queda demostrado que volver a aquella “normalidad” anterior, no nos garantiza una producción de ciudad, en términos sostenibles, como tampoco en los de equidad e inclusión social. Será necesario administrar el regreso a las actividades cotidianas en un contexto nuevo, extraordinario, que debe incorporar responsabilidades individuales combinadas con condiciones estructurales y sociales que faciliten realizarlas de manera segura. En este sentido, desde el Consejo Nacional de Ciencia y Técnica (CONICET), se realizaron gestiones de redes de colaboración científicas, para formar líneas de investigación abocadas a la solución de problemáticas diversas. Por otro lado, el Programa de articulación y fortalecimiento federal de las capacidades en ciencia y tecnología COVID-19 –aportado por la Subsecretaría de Coordinación Institucional y la Subsecretaría de Federalización del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, a través del Consejo Federal de la Ciencia y Tecnología (COFECyT)–, dispone de fondos que motivan un gran movimiento del sistema científico en general. En línea a este último, éste trabajo se desarrolla en el marco del proyecto de investigación “Ciudades resilientes post crisis del coronavirus. Estrategias urbanas y de movilidad para minimizar los efectos negativos de la pandemia”.

El objetivo de este proyecto se centra en proponer estrategias urbanas y de movilidad para la solución de conflictos y minimización de impactos socio-ambientales frente a la nueva realidad de pandemia por COVID-19.

Para lograr el objetivo de este proyecto, se planteó generar un relevamiento de información con referencias de geolocalización en la región sur y oeste de la RMBA, en particular en los distritos de Moreno, José C Paz, Florencio Varela y Avellanada. Se aplicará mediante la metodología de la encuesta, un cuestionario semiestructurado a una muestra de la población de estudiantes y docentes y sus familias de las universidades presentes en dichos distritos y que conforman los equipos de investigación de este proyecto. Esto se realizará a través de campus virtuales de educación a distancia de las universidades involucradas o correos electrónicos.

Se pretende, por un lado, conocer sobre los desplazamientos que las personas acostumbraban a utilizar con anterioridad al aislamiento, sobre lugares de origen y destinos, los modos de transporte, lugares de trasbordo, líneas de colectivo y de trenes utilizadas, tiempo de traslado, experiencias de hacinamiento, horarios, entre otros. Por otro lado, que los encuestados manifiesten los cambios realizados en los mismos, en función al aislamiento obligatorio. Los datos recabados brindarán información sobre la movilidad y relaciones sociales localizadas territorialmente. Este proceso implica fuertes transformaciones psicológicas y sociales, por lo que habilita nuevos hábitos en la experiencia del confinamiento. Por ello la encuesta también estará enfocada a conocer el nivel de satisfacción de nuevas formas de acceder a bienes, servicios, educación, salud, etcétera (en dicho aislamiento) y que podrían incorporarse en un futuro, para reducir, escalonar o modificar el régimen de desplazamientos que las personas habitualmente hacían.

Los resultados que se obtengan podrán ser traducidos a mapas de localización de necesidades y déficits en el territorio, con la visualización de gráficos que representen estadísticamente las variaciones en la movilidad según las necesidades. De este proyecto pueden surgir múltiples líneas de investigación paralelas, que profundicen sobre situaciones puntuales que merezcan estudios complementarios.

### **Nuevas direcciones para la investigación urbana y las políticas públicas.**

Se discute a nivel mundial las nuevas condiciones necesarias para el desarrollo de nuestras ciudades, por lo que pensar en escenarios de transformaciones puntuales

respecto a estas locaciones de las necesidades y déficits, atenderían a la emergencia, mientras que en un marco general se podrían señalar las siguientes reflexiones:

- Pensar en el modelo de desarrollo, posibilita reestructurar la forma de concebir al territorio desde la integridad de las escalas espaciales y sus problemáticas. El crecimiento, sumado a la mejora de las comunicaciones, desdibujan los límites entre el medio rural y el urbano. Por ello la planeación y el Ordenamiento Territorial (OT) del futuro, implica abordajes teóricos y metodológicos que permitan una visión de interdependencia entre lo rural y lo urbano.
- Las concepciones más integrales del OT deben incorporar la interdisciplinariedad en el manejo del territorio atendiendo a los efectos del cambio climático en términos de sistema complejo.
- El desarrollo de los sistemas de transporte regional como local constituye un elemento estratégico de articulación espacial pensando en esta nueva configuración territorial integrada, donde se permita la intensificación de la movilidad o reducción de ésta, atendiendo a lineamientos específicas de uso del suelo y de preservación de ciertas áreas.
- El periurbano manifiesta hoy los procesos como la fragmentación social, ausencia de políticas públicas, segmentación espacial y avance del mercado inmobiliario, instalados desde la lógica del capitalismo global. Por ello las políticas públicas deben ser el producto de un nuevo modelo de desarrollo Nacional que contrarresten estos efectos no deseados.

## **Reflexiones finales**

La coyuntura actual, amplía la brecha de solución de ciertas deficiencias y satisfacción de demandas (nuevas necesidades), que hacen aún más evidentes los problemas del sistema urbano, cuando se restringen las posibilidades de acceso, las cuales se atribuyen a la planificación del transporte y la movilidad y con ello al OT. Evaluar escenarios post pandemia permite pensar en términos de construcción y rehabilitación de la ciudad. La modificación de la movilidad implica cambios en las relaciones sociales y con ello la producción espacial. Históricamente las ciudades sufrieron cambios y transformaciones en su estructura con diferentes fenómenos similares y procesos críticos que implicaron un punto de inflexión. "Cada grupo de innovaciones ha permitido un cambio radical en

el modo en que se organiza el espacio, y por lo tanto ha abierto radicalmente nuevas posibilidades para el proceso urbano” (Castells, 2007, pág. 183). Esta nueva forma de comprender la realidad a través de la excepcionalidad de la pandemia permitirá definir y evaluar políticas y regulaciones en función de las nuevas relaciones sociales que se exijan y evidencien. Así, el tema en particular tiende a definir las problemáticas de emergencia, reconociendo que las opciones que puedan favorecer a una ciudad más equitativa e inclusiva se encuentran en la búsqueda, solución y propuesta de los enunciados del punto anterior.

## Referencias

- Castells, M. 2007. *La cuestión urbana* (2014 ed.). México: siglo xxi editores.
- Di Virgilio, M. M. 2009. “La geografía del proceso de formación de la Región Metropolitana de Buenos Aires.” *Latin American Housing Network*.
- Dmuchowsky, J., y Velázquez, M. 2015. Movilidades polarizadas. Nuevos aportes teóricos para indagar la fragmentación y segregación metropolitana. En S. V.-K. (compiladora), *Metrópolis en Mutación*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Miralles-Guasch, C. 2002. *Ciudad y transporte. El binomio imperfecto*. España: Ariel.
- Puebla, G. 2009. “Caracterización del periurbano en países centrales y perisféricos a través de cuatro autores. Breve recopilación y análisis bibliográfico.” *Breves Contribuciones del I.E.G.*(21).
- Torres C., D. 2020. “Mapa de movilidad. Cuál es el distrito que mejor cumple con la cuarentena para frenar al coronavirus.” *Diario La Nación*. Consultado el 21 de abril de 2020.
- Velázquez, M., y Dmuchowky, J. 2019. “Aportes para pensar en el conurbano desde la planificación urbana y la movilidad.” *Épocas. Revista de Ciencias Sociales y crítica cultural* (5).

# Justicia espacial y habitar digno.

## La pandemia como punto de partida para una nueva generación de políticas públicas territoriales.

*Gabriela Guevara-Cue*

### **Introducción**

Mientras el COVID-19 se expande por el mundo y una batería de medidas de salud pública se ensaya en todo el orbe, en Chile se implementan medidas aparentemente acertadas, excepto por el hecho de que son, para muchos, imposibles de poner en práctica. Esto, por manifiestas condiciones de desigualdad e injusticia que meses antes de la crisis sanitaria ya habían sido visibilizadas en innumerables demandas ciudadanas respecto de la necesidad de un cambio en la forma en que se diseñan e implementan las políticas públicas, en que se planifica el territorio y en el modo de relacionamiento entre el Estado y los ciudadanos respecto al respeto y garantía de derechos fundamentales. El COVID-19 ha dejado a la vista estas condiciones de injusticia y vulneración, además de la calidad –o la falta de ésta– que se verifica en los procesos y en los resultados de la planificación de las ciudades y los territorios.

A continuación, se exploran las nociones de justicia espacial y derechos humanos como nuevos elementos para el diseño e implementación de una nueva generación de políticas urbanas del habitar, que conduzcan esfuerzos de gobernanza multinivel para dar frente a los desafíos futuros y la construcción de ciudades y territorios más humanos.

## Planteamiento del problema

Para quedarse en casa hay que tener una, para lavarse las manos disponer de agua, cosas que no son del todo factibles en un país en el que 350 mil personas no tienen acceso al agua, razón por la que se encuentran, según la OMS, en condición de indefensión sanitaria.

Chile es un país profundamente desigual y detenta un importante desfase entre el reconocimiento de derechos o bienes jurídicos protegidos –de acuerdo con múltiples tratados internacionales ratificados por el Estado– y la realización efectiva de estos. En otras palabras, es un país donde el “habitar digno”, proceso asociado a la apropiación del territorio, la ciudad y el barrio, en condiciones de resguardo y realización de los derechos humanos, no es una realidad para todos.

Al respecto, existe un diagnóstico ampliamente aceptado acerca de las desigualdades que caracterizan a nuestro país y a la condición de exclusión en la que muchos habitantes desarrollan sus vidas, condición que está empezando a ser estudiada desde la perspectiva de la *justicia espacial* y la consideración de la vulneración de ciertos derechos desde el punto de vista de la espacialidad (por ejemplo, el derecho a la salud, al trabajo, la vivienda, el agua, o a la educación) pero además, a la percepción y la experiencia cotidiana de habitar las ciudades y construir territorios.

Hemos producido territorios y ciudades fragmentadas y hostiles para muchos que los habitan y construyen en el no-derecho. Los hemos creado, pues el territorio no es un repositorio donde se introducen cargas ambientales, infraestructura y servicios, es una construcción relacional producto de nuestras interacciones y decisiones políticas y también de nuestras omisiones, de decisiones explícitas o del abierto abandono del Estado y de la política pública.

La crisis multinivel desatada por la pandemia ha dado, justamente, visibilidad a estas y otras condiciones de vulneración e invoca, con urgencia, a pensar nuestras ciudades y territorios futuros, lo que serán y cómo aspiramos que sean después del impacto al que han sido sometidos en materias de movilidad, habitar, realización de derechos; cómo desarrollaremos estrategias para que quienes reciben (siempre) los mayores impactos diferenciados e interseccionales sobre la realización de derechos como la vivienda, la salud o el empleo, no sean (una vez más) los que paguen el costo de la “nueva normalidad” urbana.

Asuntos como estos y el rol del Estado y la política urbana la producción de ciudades justas, serán materias críticas de discusión y acción desde el mismo proceso de

desconfinamiento hasta la planeación y desarrollo de ciudades en los próximos años. Esto supone la búsqueda de nuevas fórmulas de gobernanza urbana y territorial, con enfoque de derechos, como un desafío ético, epistemológico, político y práctico. Debido al contexto en que se materializa la vulneración de derechos y las particularidades propias del titular o titulares de estos, ello demanda una aproximación renovada al problema de la desigualdad y la segregación, una perspectiva y visión sustantiva e integral de la igualdad que permitan generar condiciones mínimas para el goce y ejercicio de los derechos humanos.

## **Problematización**

### *- Una cuestión de justicia*

En el corazón del conflicto está la vulneración y los problemas de agencia y movilidad de los diferentes titulares de derechos en la ciudad y los territorios. El hacinamiento, la pobreza, la precariedad laboral y la falta de acceso a los servicios de salud cuestionan las prácticas tradicionales de política pública desde una perspectiva de justicia social y realización de derechos. Estamos frente a un asunto que no se trata exclusivamente de recursos, sino también de justicia. La condición de fragilidad que ha quedado al descubierto nos sugiere incluso que la desigualdad podría llegar a ser considerada en las políticas de desarrollo urbano como un asunto de salud pública, cuestión que nos obliga a repensar nuestro territorio y las formas de habitarlo (o sufrirlo) desde el enfoque de derechos.

Esta inquietud por la realización de derechos en el territorio ha sido abordada reinterpretando conceptos como justicia ambiental y social. La geografía y el urbanismo crítico definieron como causa de las injusticias a las relaciones de producción, mientras que los movimientos por justicia ambiental lo hicieron en las decisiones políticas y económicas (Pulido, 1996). La teoría de justicia espacial (Soja, 2010) abre la puerta a una nueva perspectiva e interpretación, donde el espacio juega un rol preponderante y causal y no existen causas predefinidas para la injusticia, más que la propia relación entre el tiempo, el espacio y las relaciones sociales de poder.

Para comprender escenarios de injusticia espacial esta propuesta sugiere resaltar sus vínculos con los derechos humanos y la democracia, recordando que la justicia refiere a la práctica del Derecho, y relevando la "santificación" del derecho a la propiedad



privada por sobre los demás derechos que en América Latina subordinó históricamente estos últimos, fragmentando el espacio, llevando al límite los bienes comunes y mercantilizando los derechos sociales.

Introducir la noción de dialéctica del ser construido por su espacialidad, temporalidad y socialidad (primer, segundo y tercer espacio), es la búsqueda de un “giro espacial” en las políticas públicas, indicado para superar el análisis dialéctico del espacio, definiendo la justicia espacial como los medios utilizados por el poder público para atenuar las desigualdades entre estas clases. La justicia espacial (Soja 2010) implica así, “...un reparto equitativo en el espacio de los recursos socialmente valorados, (los derechos en este caso) así como también de las oportunidades o posibilidades de utilizarlos o no”, atendiendo a que la espacialidad es un producto social, creado y resuelto de manera colectiva, analizando cómo las “...geografías exógenas, endógenas y también la organización política, pueden dar pie a la configuración de (in)justicias espaciales a diversas escalas” (Ibid).

Destaca esta postura el poder causal de la espacialidad en la producción y reproducción de injusticias, sin temer al determinismo geográfico, pues la consideración de las fuerzas sociales, políticas y culturales que construyen el espacio (territorio) inciden en la manera en que éste se encontraría relacionado con la desigualdad y la injusticia. Desde tal perspectiva, el territorio es el dispositivo para quienes buscan estandarización y clasificación pues toda relación de poder mediada espacialmente es también productora de identidad en tanto que distingue y clasifica a los grupos y actores sociales y puede inducir cierto tipo de territorialidades “forzadas” para quienes son excluidos o quedan al margen de esas delimitaciones.

Territorialidad que implica apropiación de hecho y derecho y así, divide el territorio en nuevas realidades espacio-temporales creadas socialmente y que, siguiendo a Santos (1996), expresan horizontalidades o dominios de continuidad territorial, así como verticalidades, es decir, procesos sociales de redes que pueden ofrecer nuevas oportunidades o peligros. Así, por ejemplo, para grupos de poder pueden configurarse como nuevas oportunidades de expansión de sus territorios y para grupos sin poder o con menos poder, en nuevos territorios de exclusión, vulneración y en definitiva territorialidades forzosas o vulneradas.

Este elemento es fundamental a la hora de interpelar a los actores sociales responsables de la conducción de las políticas de planeación territorial y desarrollo urbano, toda vez que la consideración de los derechos de los ciudadanos como el objeto de la política pública, obliga a la institucionalidad a buscar estrategias de generación de valor

centradas en las personas, y no exclusivamente en el beneficio de la producción o que privilegien la economía.

*- Territorios y habitar dignos: desafío y oportunidad*

Si la injusticia espacial, según Soja, se produce generalmente “de arriba hacia abajo” por la conformación de geografías de poder –habitualmente sobreimpuestas– a través del proceso intrusivo de la organización de geografías políticas de discriminación (cuyo resultado, después de haber pasado un cierto nivel de tolerancia, puede ser la vulneración de derechos y garantías de igualdad y justicia en espacios marginados que reproducen esta condición, normalizándola), entonces puede revertirse a través de la implementación de mecanismos similares. Esta normalización de la injusticia es un desafío mayúsculo para la nueva generación de políticas públicas, injusticias que “...en lugar de ser vistas como injusticias o violaciones de los derechos civiles susceptibles de ser modificadas, (...) han sido normalmente enterradas bajo opiniones que defienden que constituyen las consecuencias normales, esperadas e inevitables de la vida” (Soja 2010, posición de Kindle 1380).

Los conflictos visibilizados en Chile el 18 de octubre y por el COVID-19 demandan el cumplimiento, protección, asistencia y promoción de los derechos humanos en el territorio de manera tal que se garantice un habitar digno en contextos de justicia espacial promovidos por políticas públicas que pongan a las personas, su territorialidad y los diversos modos de habitar en el centro. Ello porque justamente se ha normalizado la desigualdad e injusticia como si fuesen inevitables.

Esta vez es la pandemia la que invoca a la discusión en torno a la realización de los derechos humanos fundamentales, el rol del Estado y la responsabilidad ética de la academia en la búsqueda y promoción del aseguramiento de condiciones de justicia espacial y habitar dignos. Ello puede ser un punto de partida que nos empuje a nuevas formas de concebir la relación entre derechos y ciudad y la manera en que (des)integremos las políticas públicas del mundo académico. Los asuntos de derechos humanos ya no solo les incumben a abogados y los asuntos de la ciudad no solo se restringen a urbanistas: nos esperan grandes problemas públicos, híbridos y complejos, pues el territorio como construcción social y articulador del trabajo, la salud, la educación, y el lugar donde se reorganizan las oposiciones, resistencias y conflictos que estructuran la vida social, es un asunto transdisciplinar.

Esto desafía a los decisores a considerar el territorio como condición y fundamento, integrando la dimensión espacial de los derechos y criterios de justicia espacial a los procesos de creación de valor público, al diseño de políticas integradas que visibilicen a las comunidades socio-espacio-temporalmente y que también aseguren el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado. También desafía a la academia a involucrarse, porque la geografía importa además como desafío ético y político, pues la integralidad de los procesos de territorialización que devienen en la producción de territorios de no-derecho, exige la búsqueda de respuestas en entornos transdisciplinarios, la ruptura de paradigmas y la disposición de la producción científica al servicio del aseguramiento de la vida digna y el respeto de los derechos humanos.

### **Identificación de nuevas direcciones para la investigación urbana y las políticas públicas**

Desde la perspectiva antes expuesta, surge la oportunidad de reconocer la interdependencia de los derechos fundamentales y su importancia radical para que los procesos de territorialización se produzcan en contextos de justicia pues, es en los procesos de apropiación del espacio, de construcción social de territorios, ciudades y barrios, donde se produce y reproduce la vida, las cadenas de cuidado y, cuando este tránsito permanente deviene en escenarios de injusticia espacial, territorios, ciudades y barrios de no-derecho, el hábitat digno se vuelve una utopía, la pobreza y la segregación se agudizan, la vulneración de derechos se agrava y la tensión social se incrementa. De hecho, al agudizarse los conflictos y las crisis, como ahora, la injusticia espacial y la vulneración de derechos quedan más expuesta que nunca.

La nueva condición de borde y evidencia de las consecuencias interseccionales de la desigualdad y la reproducción espacial de injusticia y/o vulneración en la que se encuentran nuestras ciudades y territorios, demanda la generación de un nuevo ciclo de políticas públicas urbanas cuyo objetivo sea el fomento de la *justicia espacial* desde una perspectiva integradora, que busque asegurar la oportunidad de realización de derechos y conduzca a la consecución del objetivo del habitar digno, no meramente a la producción indiscriminada de viviendas sociales o distribución espacial de equipamiento y servicio en función de parámetros econométricos.

Emergen así, muchas preguntas éticas, epistemológicas y metodológicas que resolver a partir de este punto, como por ejemplo: ¿Cómo orientar los esfuerzos de investigación

urbana hacia un enfoque de derechos humanos y justicia espacial, que a su vez considere las características interseccionales de los espacios de vulneración?; ¿Cuáles son los estándares de (in)justicia espacial a definir en los procesos de generación de políticas territoriales?; ¿Cómo los esfuerzos de investigación pueden contribuir a su logro?; ¿Cómo los gobiernos locales deben relacionarse con instancias nacionales e incluso supranacionales en el contexto de la búsqueda de justicia espacial?

Las respuestas a estas y otras preguntas abrirán espacios de solución que apunten, cuando menos, a la revisión y el cuestionamiento epistemológico y ontológico de las políticas sectoriales y desagregadas que se imbrican en la planificación del territorio. Igualmente permitirán visitar la escasa coordinación de la institucionalidad y la necesidad de un sistema de gobernanza multinivel que dé cuenta de la complejidad socio-espacial-temporal de la ciudad actual y aquella que se manifestará post crisis, en la que asuntos como la movilidad, el cuidado y la salud serán materias críticas y cada vez más relevantes.

En la misma línea, se hace necesario poner en cuestión los criterios de calidad de las soluciones habitacionales de programas sociales que históricamente han condenado a la ciudad y los barrios a la segmentación y fragmentación socio-espacial, al hacinamiento y la lejanía de los centros productivos y de servicios además de cuestionar, en esta misma línea, la relevancia dada al equipamiento y los servicios y el papel desempeñado hasta ahora por los privados en la política habitacional, ello además del rol del Estado como regulador del uso y el valor del suelo.

El concepto y enfoque de la *repartición de lo sensible* (Ranciere, 2009) puede ser, en esta línea, una estrategia adecuada para la producción de este nuevo enfoque de política. Uno que se ocupe de la distribución de identidades, lugares, espacios y tiempos, a partir de asumir la dialéctica del ser propuesta por la teoría de la justicia espacial que releva, no solo la distribución geográfica de servicios, sino la construcción de lugares que se habitan y sobre los cuales se decide y resuelve a diario.

En este sentido, será clave la consideración y reconsideración de los modelos de creación de valor público, la necesidad de repensar la política del valor (Graeber, 2001), lo que implica necesariamente un cuestionamiento del sistema y la arquitectura valórica que soporta nuestra institucionalidad y nuestras políticas urbanas y territoriales.

En definitiva, las condiciones expuestas sugieren la oportunidad de iniciar una nueva generación de *políticas públicas del habitar*, que reconvierta las existentes con enfoque intersectorial, integral y de derechos y que planifique los espacios públicos y privados, en el futuro, en clave de justicia espacial. Esto, en la búsqueda de nuevos estándares

integrales de habitabilidad más que de estándares arquitectónicos de la vivienda; de espacios públicos y equipamientos intermedios que garanticen la realización de derechos como la movilidad y la consideración de las cadenas de cuidado en la planificación de la ciudad con el objeto de articular políticas urbanas más justas y humanas.

## Conclusiones

La segmentación y fragmentación de las ciudades han quedado expuestas como factores coadyuvantes de la profundización de los patrones de pobreza, segregación y vulneración que caracterizan a las ciudades chilenas y en las que, la población más afectada está en los sectores con problemas previos, agudizados en el escenario de policrisis gatillado por la pandemia del COVID-19. Condiciones como el hacinamiento, las serias dificultades de movilidad, la precariedad de la vivienda y del transporte público, los problemas de equipamiento, el acceso fragmentado y reducido a la salud y la invisibilidad de las cadenas de cuidado en la planificación de la ciudad, han quedado a la vista.

Cuestionar el modelo de desarrollo urbano y la generación de solución a estos problemas que denotan una importante vulneración de derechos humanos (que el Estado ha reconocido y sobre los cuales ha comprometido responsabilidad de garantía y cumplimiento), es un desafío transdisciplinar que interpela a la academia y también a la institucionalidad a leer los barrios, ciudades y territorios en clave de justicia espacial y de derechos básicos, poniendo al ciudadano en el centro de las estrategias políticas y administrativas de generación de valor público a escala urbana.

Surge la oportunidad de mejorar el estándar de la política pública. En este sentido, hacerse cargo de estos problemas de movilidad, derechos, habitabilidad, cuidado y equipamiento permitirá que Chile se haga cargo también de condiciones que, sin ser nuevas, han quedado expuestas en la policrisis COVID-19, mismas que profundizan escenarios de no-derecho y vulneración. En este sentido, comprender la necesidad de una nueva generación de políticas desde la perspectiva de la justicia espacial y el enfoque de derechos, permitirá renovar la política de valor detrás de los procesos de producción social del espacio, al mismo tiempo que fortalecería el rol del Estado en la protección de la garantía y realización de derechos básicos, conduciendo hacia una

nueva praxis política desde la inclusión de nuevos y distintos valores en los procesos de planificación y gestión urbana.

Comprender la interdependencia de los derechos permitirá expandir las políticas sectoriales y dar pie a una nueva generación de políticas urbanas y territoriales intersectoriales, integradas y multinivel, que promueva el acceso y posibilidad de uso de aquellos bienes y servicios socialmente valorados, de manera tal que se produzcan ciudades y geografías más justas, que generen valor público efectivo y concreto.

## **Referencias**

- Astudillo, F; Sandoval, J. 2019. "Justicia espacial, desastres siconaturales y políticas del espacio. Dinámicas sociopolíticas frente a los aluviones y proceso de recuperación en Copiapó, Chile." *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*. 28 (2): 303-321.
- Bozzano, H. 2012. El territorio usado en Milton Santos y la inteligencia territorial en el GDRI INTI: Iniciativas y perspectivas. XI INTI International Conference LaPlata, 17 al 20 de octubre 2012, La Plata, Argentina. En Memoria Académica. En línea: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.2636/ev.2636.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.2636/ev.2636.pdf). Consultado el 18 de abril de 2020.
- Borja, Jordi. 2004. *Los derechos en la globalización y el derecho a la ciudad*. En línea: [http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/laboratorio\\_documentos\\_archivos/xmlimport-nlVnRv.pdf](http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/laboratorio_documentos_archivos/xmlimport-nlVnRv.pdf) Consultado el 18 de abril de 2020.
- Del Caz, R. 2012. *La Ciudad y Los Derechos Humanos*. Talasa. Edición de Kindle.
- Delgado, O. 2003. *Debates sobre el espacio en la geografía contemporánea* (Red de estudios del Espacio y el Territorio). Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Graeber, D. 2001. *Toward an Anthropological Theory of Value*. Nueva York, EUA: Palgrave.

- Graeber, D. 2005. "Fetishism as Social Creativity: Or, Fetishes Are Gods in the Process of Construction". *Anthropological Theory*. 5(4). DOI: <https://doi.org/10.1177/1463499605059230>
- Haesbaert, R. 1997. *Des-territorialização e identidade: a rede "gaúcha" no Nordeste*. EDUFF, Niterói.
- Haesbaert, R. 2002. *Territórios alternativos*. EDUFF, Niterói.
- Haesbaert, R. 2004. "Des-caminhos e perspectivas do território", en: Ribas, A. D., Sposito, E.S. y Saquet, M.A. (orgs). *Território e desenvolvimento: Diferentes abordagens*. Francisco Beltrao: Unioeste.
- Haesbaert, R. 2011. *El mito de la desterritorialización: del 'fin de los territorios' a lamultiterritorialidad*. México: Siglo XXI.
- Lefebvre, H. 1974. "La producción del espacio". Papers: *Revista de Sociología*, 3.
- Lefebvre, H. 1975. *El derecho a la ciudad*. 3.a ed. Barcelona, España: Península.
- L.-H. Piron y F. Watkins. 2004. *DFID Human Rights Review: A review of how DFID has integrated human rights into its work*. Overseas Development Institute. En línea: <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/humrightsrevfull.pdf> Consultado el 18 de abril de 2020.
- Mazurek, H. 2009. *Espacio y territorio: Instrumentos metodológicos de investigación social*. IRD Éditions. DOI: 10.4000/books.irdeditions.17798
- ONU. 1969. *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*. Organización de las Naciones Unidas.
- OACDH. 2000. "Human rights in development: what, why and how". En línea: [http://www.undg.org/documents/125Human\\_rights\\_in\\_Development\\_\\_What\\_\\_Why\\_and\\_How\\_\\_Human\\_Rights\\_in\\_Developme.doc](http://www.undg.org/documents/125Human_rights_in_Development__What__Why_and_How__Human_Rights_in_Developme.doc) Consultado el 18 de abril de 2020.

- OECD. 2020. Income inequality (indicator). DOI: 10.1787/459aa7f1-en. Consultado el 18 de abril de 2020.
- PNUD. 2017. *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. Santiago de Chile. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Pulido, L. 1996. *Environmentalism and Economic Justice: Two Chicano Struggles in the Southwest*. University of Arizona Press, Society, Place and Environment series.
- Raffestin, C. 1993. *Por uma geografia do poder*. Sao Paulo, Brasil: Editora Atica.
- Ramírez, B. 2018. *Espacio, paisaje, región, territorio y lugar: la diversidad en el pensamiento contemporáneo*. México: UNAM, Instituto de Geografía; UAM, Xochimilco.
- Ranciere, J. 2000. *El reparto de lo sensible*. Santiago de Chile, Chile: LOM.
- Robinson, G. 2012. *Urban Patterns for a Green Economy: Optimizing Infrastructure*. United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT). Nairobi, Kenia.
- Romero, H., Salgado, M. y Smith, P. 2010. "Cambios climáticos y climas urbanos: Relaciones entre zonas termales y condiciones socioeconómicas de la población de Santiago de Chile". *Revista INVI*. 25(70), 151-179.
- Salgado M. 2015. "Derechos sociales, protección de la salud e interpretación constitucional." *Revista de Derecho* (Coquimbo), 22(1): 401-432.
- Santos, M. 1996. *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Barcelona, España: Ariel.
- Saquet, M. 2015. *Por una geografía de las territorialidades y las temporalidades: Una concepción multidimensional orientada a la cooperación y el desarrollo territorial*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. (Biblioteca Humanidades; 36) En línea: <http://www.libros.fahce.unlp.edu.ar/index.php/libros/catalog/book/50>. Consultado el 18 de abril de 2020.
- Soja, E. 1996. *Third space: Journeys to Los Angeles and Other Real and Imagined Places*. Tirant Lo Blanch. Edición de Kindle.



- Soja, E. 2008. *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid, España.
- Soja, E. 2010. *En busca de la justicia espacial* (Crónica). Tirant Lo Blanch. Edición de Kindle.
- Timo, Meynhardt. 2009. *Public Value Inside: What is Public Value Creation?* International Journal of Public Administration. 32(3-4): 192-219.
- Zoido, Florencio. 2006. *Derechos Humanos, Territorio y Paisaje*. En línea: <http://paisajeyterritorio.es/assets/derechos-humanos%2C-territorio-y-paisaje%2C-zoido-naranja%2C-f.pdf>. Consultado el 18 de abril de 2020.

## Sobre los autores y coordinadores

### **Álvarez Enríquez, Lucia.**

Doctora en sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México, investigadora titular en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH), de la Universidad Nacional Autónoma de México, coordinadora del Programa de investigación *Ciudades, gestión, territorio y medio ambiente*, en el CEIICH-UNAM. Profesora de la licenciatura en sociología en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, y del Posgrado en Estudios Latinoamericanos, de la UNAM. Autora de tres libros y coordinadora de otros nueve. Forma parte del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel III, y es miembro de la Academia Mexicana de la Ciencia.

### **Angel, Shlomo.**

Professor of City Planning at the Marron Institute where he leads the NYU Urban Expansion Program. Angel is an expert on urban development policy, having advised the United Nations, the World Bank, and the Inter-American Development Bank. He currently focuses on documenting and planning for urban growth in the developing world. He earned a bachelor's degree in architecture and a doctorate in city and regional planning at the University of California, Berkeley.

### **Anguelovski, Isabelle.**

Urbanista y Profesora de Investigación ICREA en la Universitat Autònoma de Barcelona. Su investigación se centra en temas de ciudades justas, sostenibles, y saludables.

### **Aragón-Durand, Fernando.**

Doctor en Planeación del Desarrollo y Medio Ambiente por el DPU- University College London. Con más de 20 años de experiencia trabajando con instituciones y organismos internacionales en México, el Caribe, Centro y Sudamérica como investigador y consultor cambio climático, gestión del riesgo de desastres y políticas públicas. Autor principal del Reporte Especial sobre el Calentamiento Global 1.5°C (2018) y del 5º Reporte de Evaluación (2014) para el Panel Intergubernamental en Cambio Climático (IPCC). Es

revisor del 6º Reporte de Evaluación del Grupo de Trabajo II y III para el IPCC y del GEO-Cities (2020).

**Ardila Pinto, Ana Marcela.**

Profesora asociada de sociología en la Universidad Federal de Minas Gerais. Cuenta con más de 20 años de experiencia en sociología urbana, planificación urbana y movilidad. Su trabajo se centra en estudios de espacio público, la sociabilidad y la política de movilidad urbana en Bogotá, Río de Janeiro y Belo Horizonte.

**Barrios García, Gonzalo.**

Licenciado en Ciencia Política de la UBA y doctorando en Ciencias Sociales y Humanidades por la Universidad Nacional de Quilmes. Forma parte del Grupo de Estudios sobre Acumulación, Conflictos y Hegemonía desde el año 2015. En 2017 ingresa al CITECDE-UNRN como becario doctoral del CONICET, e investiga sobre las formas de estructuración del espacio urbano en la localidad de San Carlos de Bariloche y su vinculación con el componente ambiental.

**Beale, Tina M.F.**

Lecturer at the University of Technology, Jamaica, a Commonwealth Scholar and has received research awards from grant funding institutions in the USA and UK. Tina recently completed a PhD in Real Estate and Planning at the University of Reading in the UK.

**Bhide, Amita.**

Dean of the School of Habitat Studies, Tata Institute of Social Sciences. She has been deeply involved in issues related to urban poor communities and housing rights groups.

**Blanco, Hilda.**

Maestra y doctora en planeación municipal y regional por la Universidad de California. Investigadora de la Price School of Public Policy de la University of Southern California. Autora del 5to y 6to Informe de Cambio Climático del Panel Intergubernamental de Cambio Climático. Fue titular de distintos cargos en el Departamento de Asuntos Urbanos (*Department of Urban Affairs*) del Colegio de Estudios Superiores y Tecnológicos de Hunter (1988-1996) y en la Universidad de Washington (1996-2009), donde presidió

el Departamento de Diseño y Planeación Urbana (*Department of Urban Design and Planning*) (2000-2007) y de la cual es profesora emérita.

**Blei, Alejandro M.**

Research Scholar in the NYU Urban Expansion program. He is a PhD candidate at the University of Illinois at Chicago in the Department of Urban Planning and Policy specializing in urban transportation.

**Campello Torres, Pedro Henrique.**

Profesor visitante en la Bren School of Environmental Science & Management de la Universidad de California, campus Santa Barbara. Investigador del Instituto de Energía y Medio Ambiente (IEE) de la Universidad de São Paulo. Científico Social y Planificador Urbano.

**Chireh, Vincent.**

Estudiante de doctorado en la Institute for Resources, Environment and Sustainability en la Universidad de British Columbia en Vancouver, Canadá

**Daher, Carolyn.**

Especialista en salud pública, con formación en ciencias medioambientales, salud pública e intervención psicosocial. Su enfoque es en la translación de evidencia científica para generar impacto en las políticas y la sociedad. Es coordinadora de la Iniciativa de Planificación Urbana, Medioambiente y Salud en ISGlobal en Barcelona.

**Delgado Ramos, Gian Carlo.**

Investigador titular, de tiempo completo, definitivo, del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias y del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Autor en el Quinto Informe del Panel Intergubernamental de Cambio Climático y editor-revisor en su sexta edición. Coordinador de capítulo en el informe *Evaluación de Actuaciones de Adaptación al Cambio Climático en los Países RIOCC*, así como en el informe *GEO for Cities*. Con el apoyo del International Network for Government Science Advise y el International Development Research Centre de Canadá, realizó en 2019 la investigación sobre “interfaz ciencia-

política para la construcción de una agenda coordinada de acción climática ambiental en la Zona Metropolitana del Valle de México”.

**Díaz Álvarez, Cristian Julián.**

Ingeniero Químico de la Universidad Nacional de Colombia, Especialista en Manejo Integrado del Medio Ambiente de la Universidad de los Andes, Magíster en Medio Ambiente y Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia, y Doctor en Pensamiento Complejo de la MMR Edgar Morin. Profesor universitario e Investigador Asociado MinCiencias. Actualmente se desempeña como Decano Nacional de la Facultad de Ingeniería y Ciencias Básicas de la Fundación Universitaria del Área Andina.

**Díaz Guarneros, Jorge David.**

Estudiante de doctorado en Ciencias Sociales en el área de Estudios Regionales, en El Colegio de la Frontera Norte (COLEF), Tijuana, México. Se encuentra realizando estancia de investigación en Colombia referente a los temas de innovación tecnológica en el ámbito de la seguridad pública.

**Dong, Nannan.**

Associate Professor at the Department of Landscape Study and Assistant Dean of CAUP (College of Architecture and Urban Planning) at Tongji University. He is the Vice Director of the Centre of Built Environment Technology and coordinates the international joint research lab at CAUP.

**Espino del Castillo Rodríguez, Adriana.**

Bióloga de la UNAM y doctorada en la UAM, especializada en la caracterización y normatividad para el uso, consumo, tratamiento y reúso del recurso hídrico. Con experiencia en la industria del agua y actualmente es parte del programa pionero de Estancias de Interfaz Ciencia-Política donde apoya con evidencia al SACMEX.

**Flores, Adrián.**

Doctor en Geografía Ambiental por la UNAM. Su investigación articula geoecología, cartografía del paisaje y metabolismo industrial para visibilizar las conexiones entre expansión de redes de transporte, industrialización y especulación del suelo urbano, para afrontar las bifurcaciones que guiaran la conformación de la megalópolis de la Ciudad de México.

**Franco Chávez, María del Carmen.**

Licenciada en psicología con estudios de maestría en teoría psicoanalítica y en psicología clínica. Su doctorado lo realizó en el Centro Eleia en clínica psicoanalítica. Se dedica a la clínica psicoanalítica desde el año 2000.

**Gasparatos, Alexandros.**

Associate Professor of Sustainability Science at the Institute for Future Initiatives (IFI), University of Tokyo and a Visiting Associate Professor at the United Nations University Institute for the Advanced Study of Sustainability (UNU-IAS).

**Giglia, Angela.**

Doctora en antropología social por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París. Profesora investigadora del Departamento de Antropología de la Universidad Autónoma Metropolitana, sede Iztapalapa, donde coordinó de 2014 a 2017 el posgrado en Ciencias Antropológicas.

**Gonzalez-Guzmán, Carlos Alberto.**

Experto en política y planeación de la movilidad urbana sostenible y su relación con la planeación urbano-regional. Candidato a PhD en Ingeniería Civil: Transporte por la Universidad Politécnica de Cataluña UPC, Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de Barcelona en Barcelona, España.

**Guevara-Cue, Gabriela.**

Msc. en Gestión y Políticas Públicas, Geógrafa, Universidad de Chile. Docente de la Escuela de Geografía de la Universidad de Chile. Especialista en Gestión Pública para el Desarrollo Territorial. Consultora e investigadora integrante del Grupo de Trabajo de la CLACSO de heterogeneidad estructural y desigualdad social. Doctorante en Territorio, Espacio y Sociedad en la Universidad de Chile.

**Honey-Rosés, Jordi.**

Urbanista y profesor en la School of Community and Regional Planning de la Universidad de British Columbia en Vancouver, Canadá. Su investigación se centra en temas ambientales y experimentos urbanos

**Iossifova, Deljana.**

Senior Lecturer in Urban Studies at the School of Environment, Education and Development at the University of Manchester and Chair of the Urban Studies Foundation. Currently, she is PI and International Lead on two projects examining sustainability and infrastructure transitions in China, India and Brazil ([www.susinfra.com](http://www.susinfra.com)).

**Jacobi, Pedro Roberto.**

Professor Titular Senior, Programa de Posgrado en Ciencias Ambientales y División Científica de Gestión, Ciencia y Tecnología Ambiental (DCGCTA), Instituto de Energía y Medio Ambiente (IEE), Universidad de São Paulo (USP). Presidente del Consejo de ICLEI para América del Sur. Sociólogo y Economista. Editor de Ambiente e Sociedade.

**Jiménez Cisneros, Blanca.**

Directora General de la Comisión Nacional del Agua de México. Doctora Ingeniera Ambiental Certificada. En sus 35 años de experiencia, ha sido Secretaría del Programa Hidrológico Internacional de la UNESCO, cuenta con más de 509 publicaciones y ha recibido 16 distinciones y 21 premios nacionales e internacionales.

**Kaderian, Santiago.**

Licenciado en Sociología de la UBA. Parte del UBACyT Ciencia y Universidad de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. En el 2016 ingresa al CITECDE-UNRN con una beca interna doctoral del CONICET. Sus temas de abordaje comprenden las trayectorias de las instituciones científicas, las redes colaborativas y las interacciones de los científicos con actores sociales.

**Konijnendijk, Cecil.**

Profesor de silvicultura urbana en la University of British Columbia, Vancouver, Canadá. Su investigación estudia el papel de los árboles y naturaleza en las ciudades, así como sus espacios verdes, gobernanza y planeación.

**Lamson-Hall, Patrick.**

Urban planner and a research scholar at the NYU Urban Expansion program. He holds a master in "Urban Planning" from the NYU Wagner School of Public Service and is currently a PhD candidate at the Wagner School.

**Litt, Jill.**

Profesora en el Programa de Estudios Ambientales en la Universidad de Colorado en Boulder e investigador asociado al Barcelona Institute for Global Health (ISGlobal). Jill recibió su doctorado de Johns Hopkins University Bloomberg School of Public Health en Baltimore, Maryland. Su investigación es en la intersección de urbanismo, el uso de suelo y salud.

**López, Sandra Mónica.**

Licenciada en psicología (1990) por la Facultad de Psicología de la Universidad de la República (UR). Magíster en psicología social (2015) por la Facultad de Psicología de la UR. Integrante del Espacio de Formación Integral: In-Ter Acción Colectiva (espacio interdisciplinario que articula enseñanza, extensión e investigación) de la UR. Sus líneas de investigación son: interdisciplinariedad, lo barrial, espacios públicos.

**López-Gallego, Laura.**

Licenciada en psicología (2000) por la Facultad de Psicología de la Universidad de la República (UR). Magíster en psicología social (2006) por el Departamento de Psicología Social de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Doctora en psicología (2016) por la UAB. Docente e investigadora del Instituto de Psicología Social de la Facultad de Psicología de la UR. Investigadora activa del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación de Uruguay (ANII). Trabaja líneas de investigación que vinculan género, sistemas penales juveniles y prácticas psi.

**López-García, David.**

Profesor adjunto del Departamento de Estudios Urbanos de Queens College-CUNY y teaching fellow en la *Parsons School of Design*. Candidato a doctor en Políticas Públicas Urbanas por la New School, en Nueva York. Su trabajo académico explora la economía política de la infraestructura y sus efectos redistributivos. Ha sido consultor para la Agencia Alemana de Cooperación al Desarrollo (GIZ), del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y la Comisión Económica para África de las Naciones Unidas (UNECA). Sus trabajos han sido publicados por la Universidad de Guadalajara, la Red Nacional de Investigación Urbana (RNIU) y por el *Journal of Public Deliberation*.



**Lozano Lazo, Denise P.**

PhD candidate at the Graduate Program in Sustainability Science – Global Leadership Initiative at the University of Tokyo. Her research is focused on Solid Waste Management systems in Bolivia, and more generally in urban challenges in the developing world.

**Mattioli, Luisa.**

Doctora en arquitectura y urbanismo. Arquitecta por la FAUD-UNSJ. Investigadora asistente de CONICET en el Centro Interinstitucional de Movilidad Urbana, Logística y Transporte en AMBA Sur y Oeste (CILOT) sede en Universidad Nacional de Avellaneda. Docente en carrera de arquitectura en UNM y FAUD-UNSJ y docente de posgrado en FAUD-UNSJ.

**Mawani, Vrushti.**

Estudiante de doctorado en la School of Community and Regional Planning de la Universidad de British Columbia en Vancouver, Canadá.

**Maza Albores, Angélica.**

Economista por la Facultad de Economía, con mención honorífica, y maestra en economía por el Instituto de Investigaciones Económicas, ambos de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha publicado artículos con temas vinculados a la economía criminal, la acumulación de capital y la crisis capitalista. Actualmente es profesora de la UNAM.

**Mazier Casaña, Marta.**

Maestra en trabajo social y doctora en ciencias del desarrollo humano. Profesora de trabajo social. Coordinadora académica de la maestría en Cooperación Internacional y Gestión de Proyectos de Desarrollo de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Laboró para ONUDI y GTZ. Ha colaborado en investigaciones sociales para CORDAID, FOS-Bélgica, BM, OMT y BID-Honduras.

**McCall, Michael.**

Investigador Titular en CIGA-UNAM en Morelia. Geógrafo social que emplea la capacitación e investigación en medios de vida y territorio, especialmente aplicando cartografía participativa, en áreas de Europa, África y América Latina

**Moreno, Ana Rosa.**

Bióloga, Maestría en Ecología Humana y Salud, School of Public Health, University of Texas (Houston, EUA). Consultora nacional e internacional en comunicación de riesgos y en cambio climático y salud. Receptora del Premio Nobel de la Paz 2007 como miembro del IPCC. Académica de la Facultad de Medicina, UNAM.

**Muñoz, Gabriela.**

Directora del Departamento de Estudios Urbanos y Medio Ambiente de El Colegio de la Frontera Norte. Es Doctora en Ciencias Ambientales por Imperial College London, donde fue investigadora asociada por ocho años. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II.

**Nieuwenhuijsen, Mark J.**

Experto en evaluación de exposición ambiental, epidemiología y evaluación de riesgo e impacto para la salud con un enfoque e interés en una vida urbana saludable. Ha editado 3 libros sobre evaluación de la exposición y sobre epidemiología ambiental, y 1 sobre integración de la salud humana en la planificación urbana y del transporte, 1 sobre transporte y salud y es coautor de más de 450 artículos publicados en revistas científicas y 35 capítulos de libros. En 2018, recibió el Premio ISEE John Goldsmith por Contribuciones Sobresalientes a la Epidemiología Ambiental. Tanto en 2018 como en 2019, se encontraba entre el 1% de los científicos más citados del mundo.

**Ons, Melina.**

Licenciada y profesora en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Especialista en planificación y gestión de políticas sociales por la UBA, diplomada en estudios socio-jurídicos de suelo urbano por la Universidad Nacional Autónoma de México y el Lincoln Institute. Becaria CONICET y aspirante a doctorado en ciencias sociales por la UBA.

**Orellana, Arturo.**

Profesor asociado del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Economista, Magíster en Desarrollo Urbano y Doctor en Geografía Humana de la Universidad de Barcelona. Investigador en temas de planificación urbana y regional, desarrollo de indicadores de calidad de vida y diseño de políticas públicas.

**Oscilowicz, Emilia.**

Estudiante de maestría en la School of Community and Regional Planning a la University of British Columbia en Vancouver, Canadá. Su investigación se centra en temas de ciudades justas para los/las niños/as y sus familias.

**Peres, Frederico.**

Biólogo, con Maestría en Salud Pública, Doctorado en Salud Colectiva y Post-doctorado en Salud Ocupacional y Ambiental. Investigador Senior de la Fundación Oswaldo Cruz (FIOCRUZ, Brasil) y profesor visitante en la Escuela Nacional de Salud Pública de Portugal (ENSP/NOVA) y en la Mount Sinai School of Medicine (Nueva York, EUA).

**Robertson, Dustin.**

Urban studies PhD candidate in Tulane University's City, Culture, and Community program. His diverse research interests include urban democracy, mobility, housing, and fishing across multiple urban settings including Bogotá and New Orleans.

**Rosa, Paula Cecilia.**

Licenciada y profesora en sociología (Universidad de Buenos Aires). Doctora en ciencias sociales (UNGS-IDES). Investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales. Docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Se especializa en temáticas urbanas tales como el hábitat popular, pobreza y desigualdad social.

**Rovira, Adriana.**

Experta en derechos humanos y políticas públicas en el campo del envejecimiento y la vejez. Licenciada en Psicología, magister en psicología social y doctoranda en psicología por la Universidad de la República del Uruguay (UR). Docente e investigadora del Instituto de Psicología Social de la Facultad de Psicología de la UR. Fue Directora Nacional del Instituto de Personas Mayores del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en el gobierno de José Mujica (2011-2015) y durante el gobierno de Tabaré Vázquez (2015-2020). Participó en la comisión de expertos que redactó la Convención Interamericana sobre la Protección de Derechos Humanos de las Personas Mayores de la OEA.

**Salazar Tamayo, Maria Monica.**

Research Scholar in the Urban Expansion program. She holds a master in “Urban Planning” from NYU Robert F. Wagner School of Public Service and a master in “Government and Public Policy” from Universidad Externado de Colombia.

**San Vicente López, Laura Angélica.**

Antropóloga y doctorante en el Colegio de la Frontera Norte. Ha participado en proyectos de investigación-intervención en contextos carcelarios, de desplazamiento forzado, y urbanos. Su tesis doctoral se centra en el análisis de la apropiación del espacio público, a través de la bicicleta en la periferia de Guadalajara.

**Sánchez, Ulises.**

Geógrafo y consultor independiente. Se desempeña como profesor universitario y colaborador activo de diversos proyectos de la UNAM en Morelia. Actualmente realiza sus estudios de doctorado en sostenibilidad especializándose en esquemas de política pública para la integración de los servicios ecosistémicos en la planeación territorial y de las ciudades.

**Schneider, María Cecilia.**

Doctora en teoría social y política por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona (2008). Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires. Especialista en análisis de la sociedad civil por la Universidad Torcuato Di Tella. Docente universitaria y de posgrado UNDAV-UNQ-UB.

**Senbel, Maged.**

Profesor en la School of Community and Regional Planning de la Universidad de British Columbia, Vancouver, Canadá.

**Serna Luna, Erick.**

Doctor y Maestro en Estudios Urbanos y Ambientales por El Colegio de México. Licenciado en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Sus trabajos e investigaciones se han desarrollado en torno a la cultura y el comercio popular en la Merced, el Metro y otros espacios de la Ciudad de México.

**Silva Téllez, Armando.**

Filósofo y semiólogo colombiano. Realizó sus estudios de doctorado y postdoctorado en Literatura Comparada en la Universidad de California, Irvine. Profesor investigador de la Universidad Externado de Colombia y profesor emérito de la Universidad Nacional de Colombia.

**Tan, Xueqi.**

Graduado de Southeast University de Nanjing y residente de Wuhan, China. En septiembre 2020 iniciará sus estudios en el programa del School of Community and Regional Planning de la Universidad de British Columbia, Vancouver, Canadá.

**Valencio, Norma.**

Senior Professor in Crises, Complexity and Resilience at the Environmental Sciences Department (DCAm) at the Federal University of São Carlos (UFSCar) where she is vice coordinator of the Laboratory of Studies and Social Research in Disasters (NEPED).

**Villagomez, Erick.**

Profesor docente en la School of Community and Regional Planning en la Universidad de British Columbia donde su investigación y docencia se centran en el diseño urbano y la planeación. Es autor del libro *The Laws of Settlements: 54 Laws Underlying Settlements Across Scale and Culture*, que refleja su interés en asentamientos humanos en múltiples escalas.

**Villamizar Duarte, Natalia.**

Profesora asociada en la Escuela de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de Colombia. Ha trabajado en diseño urbano, planificación urbana y formulación de políticas durante más de 15 años. Su trabajo se centra en procesos y prácticas de gobierno, espacio público, movilidad urbana, y bordes urbanos.

**Villarreal, Aline.**

Doctora en Ingeniería Química por la Universidad Nacional Autónoma de México. Se desempeña como interfaz ciencia-política en la Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México en donde busca contribuir a proporcionar evidencia científica para el diseño e implementación de políticas públicas.

**Zapata, Oscar.**

Profesor asistente en el departamento de economía de la Universidad de Regina en Saskatchewan, Canadá. Su investigación aborda temas de economía ambiental y del comportamiento y hace uso de experimentos en el laboratorio y en el campo para estudiar la calidad del espacio público.

*Se terminó de editar el  
14 de junio de 2020  
Ciudad de México, México*

*La Plataforma de Conocimiento para la Transformación Urbana convocó los días 29 y 30 de abril del 2020 al webinar “Las ciudades ante el COVID-19: nuevas direcciones para la investigación urbana y las políticas públicas”. La presente publicación integra 31 trabajos que fueron seleccionados. Se espera que éstos sean un aporte concreto a la reflexión, diálogo y generación de conocimiento en torno a los retos que afrontan las ciudades en un escenario de proliferación de COVID-19, pero también post COVID-19, ello al mismo tiempo que se advierte la oportunidad para transitar hacia ciudades cada vez más resilientes, sustentables, incluyentes y justas.*

ISBN 978-164945190-3



9 781649 451903

