

LAS GRANDES REGIONES URBANAS Y EL DISTANCIAMIENTO SOCIAL IMPUESTO POR EL COVID-19

LARGE URBAN REGIONS AND SOCIAL DISTANCING IMPOSED BY COVID 19

Alicia Ziccardi

Instituto de Investigaciones Sociales,
Universidad Nacional Autónoma de México
ziccardi@unam.mx

Resumen

En este artículo, se analizan las desiguales condiciones de habitabilidad que ofrecen las viviendas en la gran región metropolitana de Ciudad de México, las cuales inciden en la forma como la población enfrenta el distanciamiento social impuesto por el Covid-19. En particular, se consideran tres procesos que caracterizan a estas zonas metropolitanas: una nueva arquitectura espacial, la amplificación de las desigualdades urbanas y los dos patrones de gobernanza local que coexisten conflictivamente. Estos procesos llevan a que amplios sectores populares vivan en condiciones de precariedad habitacional y tengan muchas dificultades para cumplir con las principales medidas de protección frente al contagio del virus.

Abstract

This article analyzes the unequal living conditions offered by the Mexico City Metropolitan Area which impact how the population faces the “social distancing” measures imposed by Covid-19. Especially, it focuses on three processes that characterize these metropolitan areas: a new spatial architecture, the amplification of the urban inequalities and the coexistence of two conflicting local governance patterns. These processes lead to large popular sectors living in precarious housing conditions and having many difficulties in complying with the main protection measures against the spread of the virus.

Palabras clave: condiciones de habitabilidad; viviendas; distanciamiento social.

Keywords: living conditions; housing; social distancing.

Introducción

Lo que comenzó siendo una grave crisis sanitaria provocada por el Covid-19 es ya una crisis global de una gran magnitud e intensidad, cuyos efectos no sólo son económicos y sociales sino también urbanos porque afecta principalmente a los habitantes de las ciudades y obliga a modificar las funciones y uso de los principales bienes de las ciudades. En este sentido, en América Latina, si bien toda la sociedad está expuesta, son los sectores de menores ingresos, quienes habitan en barrios populares —favelas, villas miserias, pueblos y colonias—, los que se hallan en una situación de mayor vulnerabilidad ante el peligro que implica el contagiarse con este virus. Sus habitantes enfrentan un conjunto de condiciones de precariedad que son la expresión espacial de la ausencia de los derechos económicos, sociales, urbanos y ambientales, derechos incumplidos para este amplio segmento de la población, que explican los elevados niveles de pobreza urbana que se registran en nuestras ciudades.

En este sentido, las autoridades sanitarias advierten que el Covid-19 afecta principalmente a adultos mayores de 60 años y personas con enfermedades crónicas —diabetes, hipertensión, cáncer, obesidad—, pero se hace poca referencia a las condiciones de habitabilidad que ofrece la ciudad para diferentes sectores de la ciudadanía. Sobre todo deben considerarse las precarias condiciones de trabajo y vida que tiene un amplio número de sectores de menores ingresos, lo cual los hace muy vulnerables en tanto les impide cumplir adecuadamente con las principales medidas preventivas. Las recomendaciones que han dado las autoridades sanitarias mexicanas sobre guardar la “distancia social, “quedarse en casa” y “lavarse frecuentemente las manos” sólo son posibles para quienes cuentan con condiciones de habitabilidad adecuadas en sus viviendas, en sus barrios, en el lugar de trabajo. Es decir, dependerá del tamaño de la vivienda en relación con el número de personas que la habitan, del acceso y calidad de los servicios habitacionales, particularmente el agua, de los materiales de construcción y del diseño, así como también de la calidad del entorno urbano. A ello se agrega la forma de tenencia, puesto que no es lo mismo, en medio de una situación de crisis económica como la actual, tener una vivienda en

propiedad que tener una hipoteca, pagar una cuota o un alquiler¹.

Por ello es necesario otorgar particular importancia a las condiciones de “vulnerabilidad urbana”, que afectan particularmente al amplio contingente de los sectores populares, a fin de tomar medidas que contribuyan a contrarrestarlas. En particular, en las grandes ciudades, donde se da la mayor concentración de contagios por el coronavirus, debe hacerse explícito que en las tres últimas décadas y coincidiendo con la imposición de políticas económicas y de desarrollo urbano de corte neoliberal se pueden identificar tres procesos que han transformado rápida y profundamente las ciudades y que afectaron la calidad de vida del conjunto de la ciudadanía: (a) la creación de una nueva arquitectura espacial dispersa; (b) un incremento de la desigualdad urbana y la segregación residencial; y (c) la coexistencia conflictiva de dos patrones de gobernanza local, uno neoliberal, que ha amplificado las inequidades en el acceso y calidad de los bienes urbanos, y otro ciudadano, que reivindica el derecho a la ciudad y que, dada la magnitud e intensidad de la actual crisis, constituye un proyecto de ciudad alternativo para avanzar en la construcción de una “ciudadanía urbana” (Donzelot, 2012; y Ziccardi, 2018a).

En este artículo, se analizarán estos tres procesos ejemplificando su comportamiento en la zona metropolitana de la Ciudad de México. Para ello se utilizarán datos censales y estadísticos disponibles, y los resultados de un cuestionario recientemente aplicado para conocer la percepción que tienen las y los ciudadanos sobre las condiciones de habitabilidad de sus viviendas y de su entorno urbano para enfrentar los efectos del “distanciamiento social” impuesto por el Covid-19 (Ziccardi *et al.*, 2020)². Fue aplicado, en ocho ciudades del país, entre el 25 de abril y el 31 de mayo de 2020, fecha esta última en que se dio por terminada la Jornada Nacional de Sana Distancia³. Dada las condiciones de distanciamiento social se aplicó en línea por internet y WhatsApp, utilizando el método *bola de nieve*. Se recibieron un total de 8.008 cuestionarios respondidos por personas mayores de edad; siete de cada diez son mujeres; un total de 3.238 cuestionarios correspondieron a quienes viven en las 16 alcaldías de la Ciudad de México y 1.168 a quienes viven en 33 municipios de esta gran región metropolitana⁴, en la periferia de la capital del país. Un 13,5 por ciento son respuestas de personas que viven en el Municipio de Ecatepec; un 13,4 por ciento de Naucalpan; y un 12,5 por ciento de Nezahualcóyotl, que son los municipios metropolitanos con mayor número de habitantes y que, al escribir este texto, registran un elevado número de casos confirmados de Covid-19 (Tabla 1).

Tabla 1

**¿En qué Municipio o Alcaldía vive?
Total de cuestionarios respondidos**

Alcaldía	Frecuencia	Porcentaje (%)
Álvaro Obregón	299	9.20
Azcapotzalco	129	4
Benito Juárez	460	14.2
Coyoacán	441	13.6
Cuajimalpa de Morelos	65	2
Cuauhtémoc	266	8.2
Gustavo A. Madero	232	7.2
Iztacalco	104	3.2
Iztapalapa	318	9.8
La Magdalena Contreras	77	2.4
Miguel Hidalgo	191	5.9
Milpa Alta	11	0.3
Tláhuac	75	2.3
Tlalpan	342	10.6
Venustiano Carranza	102	3.2
Xochimilco	126	3.9
Total	3238	100

Municipio	Frecuencia	Porcentaje (%)
Acolman	43	3.7
Atizapán de Zaragoza	82	7
Chalco	22	1.9
Chiautla	2	0.2
Chicolosapan	14	1.2
Chiconcuac	3	0.3
Chimalhuacán	28	2.4
Coacalco de Berriozábal	27	2.3
Cuautitlán	16	1.4
Cuautitlán Izcalli	62	5.3
Ecatepec de Morelos	158	13.5
Huixquilucan	59	5.1
Ixtapaluca	34	2.9
Los Reyes La Paz	22	1.9
Melchor Ocampo	4	0.3
Naucalpan de Juárez	156	13.4
Nextlalpan	3	0.3
Nezahualcóyotl	146	12.5
Nicolás Romero	34	2.9
Tecámac	32	2.7
Teotihuacán	3	0.3
Teotihuacán	8	0.7
Tepotzotlán	5	0.4
Texcoco	21	1.8
Tezoyuca	2	0.2
Tlalmanalco	1	0.1
Tlalnepantla de Baz	103	8.8
Tonanitla	3	0.3
Tultepec	13	1.1
Tultitlán	34	2.9
Valle de Chalco Solidaridad	22	1.9
Zumpango	6	0.5
Total	1168	100

FUENTE: Condiciones de habitabilidad de las viviendas y el entorno urbano ante el aislamiento social impuesto por COVID 19. IISUNAM, 25 de abril -31 de mayo 2020

Nueva arquitectura espacial y segregación residencial

Las nuevas formas urbanas que tienen las denominadas grandes regiones metropolitanas se caracterizan porque las fronteras que separan lo rural y lo urbano se tornan difusas, se amplifican las grandes inequidades en el acceso y la calidad de vida a los bienes y servicios públicos entre la ciudad central y las periferias, requieren de medios de transporte y fomentan el uso del automóvil y, entre otras cosas, crean organizaciones de base territorial que demandan justicia espacial. Estos procesos impulsan la expansión territorial y crean nuevos nodos de actividad y población e intensos procesos de segregación residencial, lo cual da lugar a una nueva arquitectura espacial denominada de diferentes maneras: ciudad-región, ciudad-territorio, ciudad difusa o dispersa (Nel-lo, 1998; Castells, 2012; Borja, 2012; Aguilar y Hernández Lozano, 2012; Ziccardi, 2016).

Pero en nuestras ciudades esta forma particular de expansión territorial implica también una fuerte segregación residencial, es decir procesos de agrupación de personas de la misma condición socio-económica en un determinado territorio, compartiendo bienes materiales y simbólicos (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001), lo cual en el caso de las zonas populares puede contribuir a generar procesos de

exclusión social discriminatorios y reforzar las situaciones desventajosas en las que se encuentran, tal como lo señaló Robert Castel (1997). Se advierte entonces la existencia de un conjunto de desventajas económicas, sociales, culturales, institucionales y espaciales o territoriales que afectan a determinados colectivos sociales de manera más intensa y particular, lo cual es una de las claves sobre cómo las desigualdades urbanas amplifican las desigualdades estructurales (Ziccardi, 2019a y 2019b).

Este patrón de ocupación del territorio extendido genera un conjunto de efectos negativos sobre la calidad de vida de los trabajadores, puesto que deben dedicar muchos recursos para trasladarse al trabajo, acceder a la escuela o a los servicios. Además, afecta el ingreso de estas familias y la posibilidad de dedicar una parte de sus ingresos a otros consumos necesarios. A ello se agrega el hecho de que el prolongado tiempo que pasan los trabajadores en un transporte, ineficiente y caro, provoca un gran desgaste físico y merma el tiempo que se requiere para dedicarlo a la vida familiar y social, contribuyendo así a generar una pobreza de tiempo. Debe otorgarse particular importancia al hecho de que los sectores populares encuentran otro obstáculo para cumplir con el mandato gubernamental de quedarse en casa porque en su gran mayoría son trabajadores y trabajadoras del mercado de trabajo informal que perciben bajas e inestables remuneraciones y carecen de seguridad social, lo cual exige que aun en plena pandemia deban seguir desarrollando alguna actividad que les permita garantizar la sobrevivencia familiar. En la actualidad, estos trabajadores están expuestos al utilizar el transporte público, principalmente el metro, donde es muy difícil guardar “la sana distancia”, a pesar de ser obligatorio el uso de cubrebocas y de que al ingresar se controla la temperatura. Sin embargo, al trasladarse por este medio varios millones de personas diariamente se incrementa el riesgo de contagio por COVID.

En este contexto, la región metropolitana de la Ciudad de México es el epicentro nacional de la pandemia global. Al concluir la llamada “Jornada Nacional de Sana Distancia”, el 2 de junio de 2020, la ciudad capital registraba 26.509 casos confirmados de personas infectadas, lo cual representaba el 27,5 por ciento del total del país pero si se consideran los municipios de su zona metropolitana el porcentaje ascendía al 42 por ciento. También, según datos publicados en el *Boletín sobre COVID 19* de la Facultad de Medicina de la UNAM (2020), en esos días, 12 de las 16 alcaldías de la Ciudad de México y dos municipios metropolitanos se encontraban

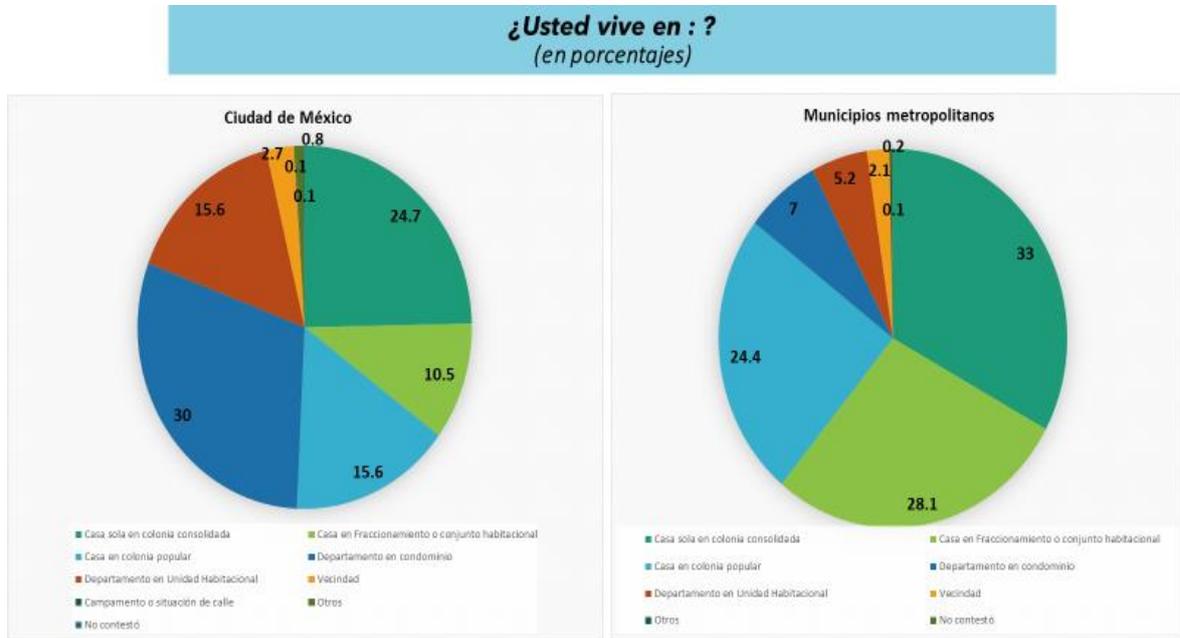
entre los 35 municipios con mayores tasas de mortalidad del país, los cuales concentraban casi la mitad de las muertes por Covid-19.

Las características de esta región metropolitana llevan a que una gran mayoría de sus habitantes deba enfrentar un amplio cúmulo de obstáculos para sobrellevar esta pandemia. Si bien en toda la ciudad existen casos de personas contagiadas y de quienes lamentablemente perdieron la vida, en estos momentos se advierte una mayor concentración de casos en las zonas Oriente y Norte, en un arco que abarca la periferia de la ciudad central y las sucesivas periferias lejanas que conforman esta gran región metropolitana de la Ciudad de México, principalmente en sus barrios, pueblos y colonias, donde las condiciones de habitabilidad de las viviendas, los servicios y los equipamientos son deficientes y precarios.

En este sentido, la ZMVM es la principal zona metropolitana de un total de 59 que conforman al sistema urbano nacional. Esta megaciudad, según datos censales de 2010, constituye una compleja realidad territorial, demográfica, económica y social que registra más de 21 millones de habitantes, distribuidos en 16 alcaldías de la Ciudad de México, 59 municipios conurbados del Estado de México y 21 municipios del estado de Hidalgo. Pero, más allá de una intensa dinámica demográfica, esta región ha experimentado en las últimas décadas una gran expansión territorial conformándose una nueva arquitectura espacial dispersa en la que aparecen nuevos centros y subcentros económicos, intensos procesos de redensificación en las zonas centrales y nuevos enclaves urbanos de lujo para las clases altas. Pero la contrapartida de estos procesos de renovación y expansión urbana modernizadoras son las pésimas condiciones de vida de los sectores sociales de menores recursos que habitan en las colonias populares, pueblos originarios, nuevos fraccionamientos del sector privado y masivos conjuntos de viviendas de interés social localizados en la lejana periferia.

Según los resultados obtenidos del mencionado cuestionario durante el período de aislamiento social en la ciudad capital, el 10,5 por ciento de las personas entrevistadas declararon vivir en una casa localizada en estos conjuntos o fraccionamientos habitacionales, mientras que un 28,1 por ciento reside en los municipios metropolitanos de la ZMVM que conforman la periferia de la gran ciudad (Gráfico 1).

Gráfico 1



FUENTE: Condiciones de habitabilidad de las viviendas y el entorno urbano ante el aislamiento social impuesto por COVID 19. IISUNAM, 25 de abril -31 de mayo 2020

La producción de viviendas en masivos conjuntos habitacionales responde a este patrón de ocupación disperso y difuso, donde los desarrolladores encuentran suelo más barato pero carente de infraestructura y equipamientos. Debe decirse que en México, desde 2000, y en el marco de una profundización de las políticas neoliberales, la política de vivienda se modificó sustancialmente para financiar a través de los fondos de los organismos habitacionales de los trabajadores (INFONAVIT, FOVISSTE) una masiva producción de vivienda. Lo peculiar es que desde entonces se produjeron cientos de miles de viviendas sin crear ciudad, generando procesos de segregación residencial y fragmentación urbana, y sin garantizar el derecho a una vivienda adecuada, tal como lo establece la Constitución de la República y las leyes en la materia. Frente a ello, una de las principales respuestas de sus habitantes ha sido el abandono de cientos de miles de viviendas, lo cual genera la degradación de estas zonas y la pérdida de la cohesión social (Ziccardi, 2015 y 2018b).

Según datos de la Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda, realizada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en 2015, al preguntarse a los entrevistados “¿cuál es el principal problema de las viviendas de interés social que construye el gobierno?”, las personas que viven en la

ZMVM afirmaron que son muy pequeñas (38,3 por ciento), de mala calidad y mal construidas (19,5 por ciento) y que su ubicación es lejana (7,5 por ciento) (Ziccardi, 2015). Por ello, enfrentar la pandemia en estos masivos y aislados conjuntos habitacionales es muy difícil ya que las viviendas son pequeñas, pero además existen muchas dificultades para movilizarse ya que se redujo la periodicidad del transporte público y los mercados y centros comerciales suelen estar distantes del aprovisionamiento de bienes comestibles.

La principal forma como las familias de menores ingresos han resuelto históricamente el problema habitacional en las ciudades latinoamericanas ha sido a través de la autoconstrucción de sus viviendas en las colonias populares. Al aplicar recientemente el cuestionario sobre condiciones de habitabilidad de las viviendas y el entorno urbano, un 15,6 por ciento de los entrevistados declararon vivir en una colonia popular, mientras que este porcentaje alcanza el 24,4 por ciento en el caso de quienes habitan en los municipios metropolitanos (Gráfico 1). Estas colonias populares, en particular las que están localizadas al interior del perímetro de la capital del país, están consolidadas, pero sus casas, aunque los datos censales indican que se ha aumentado el número de cuartos en los últimos 15 años, son relativamente pequeñas dado el número de personas, la edad y el sexo de los miembros de una familia, a lo que se suma el hecho de que muchas veces viven en un mismo predio más de una familia⁵. Así, en estos barrios populares se registran elevados niveles de hacinamiento, y con las medidas impuestas se agrega ahora que se incrementaron las actividades que se realizan en su interior, tales como el “trabajo en casa” o “la escuela en casa”, lo que implica por lo general compartir una computadora y lograr concentrarse aunque haya varias personas en un espacio común.

Asimismo, del cuestionario aplicado se advierte cómo se amplifican las desigualdades de género durante la situación de confinamiento, ya que las mujeres son quienes llevan la mayor carga del trabajo, principalmente el relacionado con las tareas del cuidado de las y los niños y adultos mayores, así como el apoyo a las tareas escolares de los menores. En la Ciudad de México, las respuestas de las personas entrevistadas indican que en esta situación las tareas que comparten las mujeres y los hombres son la compra de alimentos y el trabajo doméstico (Ziccardi *et al.*, 2020). También existe evidencia de que en algunos hogares se genera un clima propicio para que se incrementen las tensiones y la violencia intrafamiliar, que recae principalmente en las mujeres, los niños y las niñas. Durante el periodo del 23 de marzo, que inició la

Jornada Nacional de Sana Distancia, al 14 de junio, se reportaron 1.784 llamadas al Servicio Línea de Mujeres de LOCATEL, de las cuales 147 fueron específicas de violencia de género y 9 de violencia infantil. Ante ello, se inició una campaña de difusión en los medios de comunicación y en las redes sociales de las alcaldías para que las mujeres denuncien, pidan apoyo, hagan público estas graves situaciones familiares que son inaceptables en cualquier contexto.

Para las capas medias de bajo o medio ingreso, la situación no es muy diferente ya que habitan en pequeños departamentos principalmente localizados en las alcaldías centrales: Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc y Coyoacán. Entre las personas entrevistadas en esta investigación, un 15,6 por ciento de quienes viven en la Ciudad de México declaró vivir en departamentos, mientras que en el caso de los municipios metropolitanos ese porcentaje es de sólo el 5,2 por ciento (Gráfico 1). Lo cierto es que muchos de estos departamentos localizados en conjuntos habitacionales de interés social fueron construidos desde hace tres o cuatro décadas y requieren mantenimiento, pero sus habitantes no tienen suficientes recursos para ello. También son pequeños en relación con el tamaño y perfil de las familias, por lo que se dan situaciones de hacinamiento y es muy difícil poder cumplir estrictamente con el confinamiento.

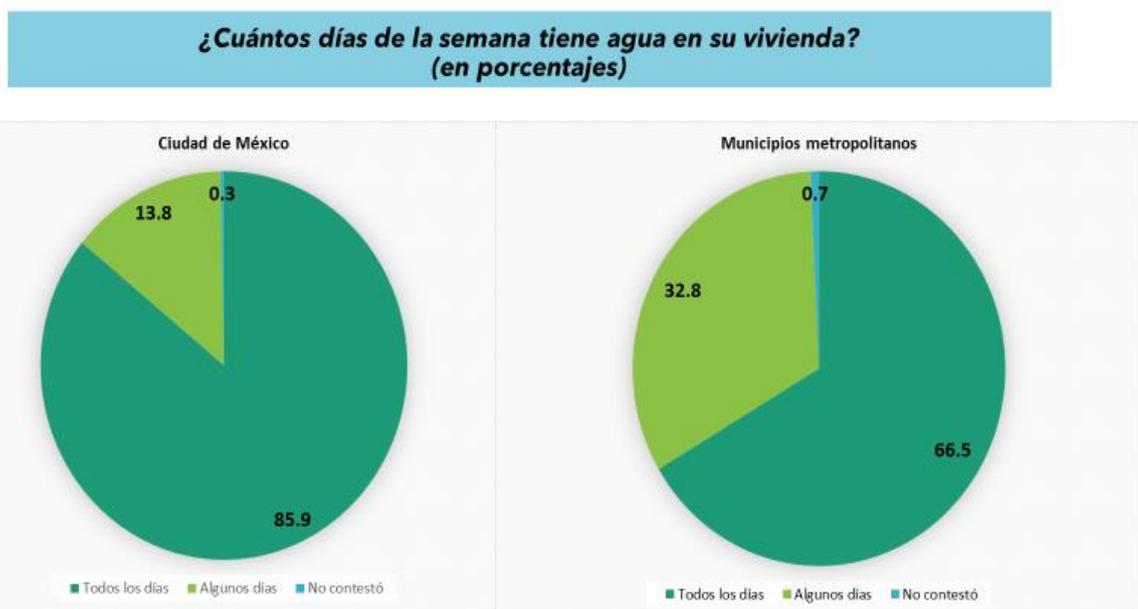
La amplificación de las desigualdades urbanas

Otro de los principales rasgos de esta nueva morfología urbana son las grandes inequidades urbanas que se registran en el acceso y calidad de los bienes y servicios urbanos, situación que amplifica las desigualdades estructurales y abona un intenso proceso de urbanización de la pobreza (Ziccardi, 2008 y 2016). Prácticamente la mitad de las localidades de la ZMVM presentan un alto y muy alto grado de marginación, principalmente las que están localizadas en el Oriente de la ciudad, en las que se mezclan actividades rurales y urbanas y que están ubicadas cerca de las áreas de conservación, en el Oriente de la ciudad, que es donde en estos momentos se concentra un elevado número de casos de Covid-19.

Por ello, la ciudadanía, ante la otra recomendación de fundamental importancia para frenar el contagio, como es el “lávate las manos”, se confronta con las marcadas desigualdades que existen en el acceso y en la calidad del agua de la gran región metropolitana de la Ciudad de México. En este sentido, al preguntarse en el

cuestionario si “recibe agua todos los días o sólo algunos días en la semana”, las respuestas fueron que en la ciudad capital un 85,9 por ciento afirmó recibir agua todos los días, mientras que en el caso de los municipios metropolitanos sólo el 66,5 por ciento, lo cual indica un grave déficit de agua, principalmente en la periferia de la ciudad (Gráfico 2).

Gráfico 2

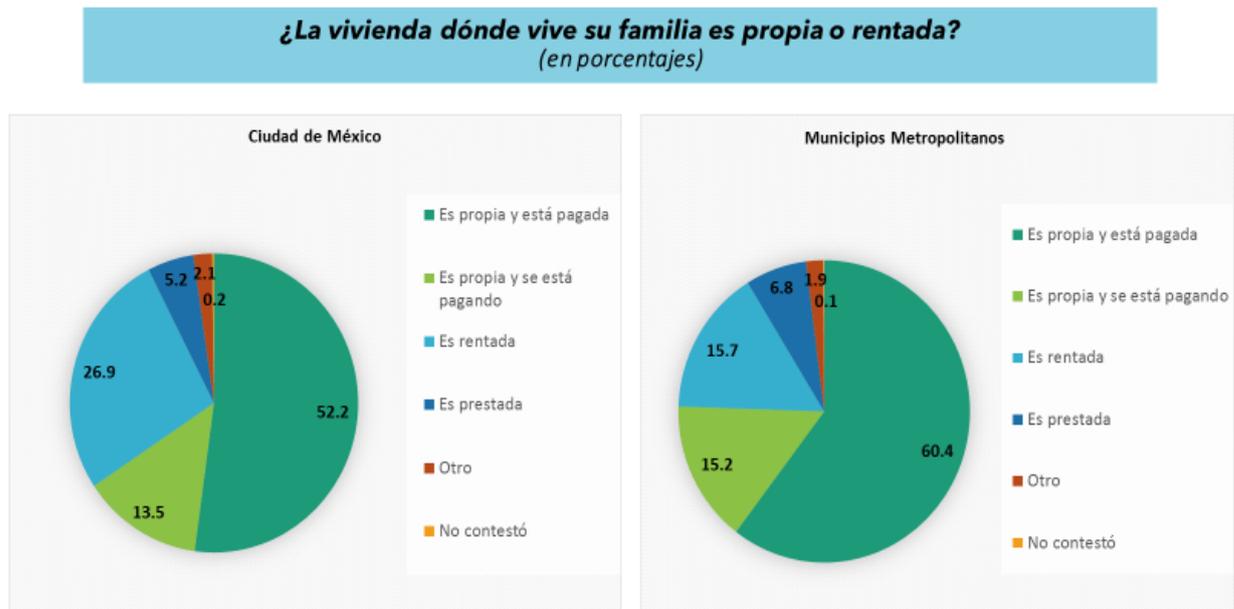


FUENTE: Condiciones de habitabilidad de las viviendas y el entorno urbano ante el aislamiento social impuesto por COVID 19. IISUNAM, 25 de abril -31 de mayo 2020

Pero las desigualdades en el acceso al agua potable no sólo existen entre la Ciudad de México y su periferia, sino también en el interior de la capital. En la zona Sur-poniente de la ciudad capital, se advierte una mayor dotación de agua que en el Oriente, donde existe un fuerte déficit, particularmente en las alcaldías de Iztapalapa, Milpa Alta y Xochimilco. Estas son las alcaldías que registran los más elevados niveles de pobreza y que en el momento de realizar esta investigación concentran el mayor número de casos positivos confirmados y de personas que perdieron la vida por el Covid-19 (Merino, Valverde y Ziccardi, en prensa). En la situación actual, esto ha obligado a que los gobiernos de la Ciudad de México y de las alcaldías realicen grandes esfuerzos para dotar de agua a aquellas colonias que lo requieren a través de camiones tanques que se denominan “pipas de agua”.

Además, existen otras desigualdades urbanas que inciden de manera diferenciada para que las personas y las familias puedan sobrellevar las dificultades que genera la pandemia del Covid-19 y están relacionadas con la forma de tenencia de la vivienda. Más de la mitad de las y los entrevistados afirmaron ser propietarios de su vivienda, tanto en la Ciudad de México (52,2 por ciento) como en los municipios metropolitanos (60,4 por ciento), pero un 13,5 por ciento y un 15,2 por ciento, respectivamente, afirmaron estar pagando una cuota por la adquisición de su vivienda (Gráfico 3).

Gráfico 3



FUENTE: Condiciones de habitabilidad de las viviendas y el entorno urbano ante el aislamiento social impuesto por COVID 19. IISUNAM, 25 de abril -31 de mayo 2020

Muchas de las viviendas localizadas en la periferia lejana de la Ciudad de México fueron producidas hace 15 años y las familias están pagando una cuota: cuando se trata de trabajadores del sector público, continúan percibiendo sus salarios y se les descuenta automáticamente el pago mensual. Pero para quienes trabajaban en empresas privadas, que son la mayoría de los trabajadores del mercado de trabajo formal, esta crisis sanitaria paralizó sus actividades, ya que en el periodo de la Jornada Nacional de Sana Distancia sólo se pudieron realizar las consideradas esenciales, vinculadas a los servicios de salud y a la provisión de los alimentos. Esto

llevó a que un elevado número de pequeñas y medianas empresas para sobrevivir debieron disminuir el número de trabajadores o de horas trabajadas, y en muchos casos debieron cerrar sus establecimientos provisional o definitivamente. Ante la imposibilidad de muchos trabajadores de poder pagar sus cuotas, el organismo de vivienda del sector privado INFONAVIT tomó algunas medidas importantes al posponer hasta el mes de octubre el pago de las cuotas por la adquisición de viviendas y el pago de las aportaciones patronales a este organismo por el mismo tiempo.

Finalmente, debe considerarse la situación de aquellas personas que rentan una vivienda, quienes representan el 26,9 por ciento de las personas entrevistadas de la Ciudad de México y el 15,7 por ciento de quienes viven en los municipios del Estado de México (Gráfico 3), cuando han perdido sus empleos o tienen menos ingresos familiares a pesar de que el gobierno federal adelantó el pago de pensiones y becas. Sin embargo, frente a esta difícil situación no se han creado medidas paliativas en materia de rentas, como ocurrió en otros países del mundo, por lo que las negociaciones entre propietarios y patrones han quedado en el ámbito de la vida privada y sometidas a las posibilidades y a la buena voluntad de los involucrados.

Patrones de gobernanza local y nuevo pacto social

Ahora bien, la gran región metropolitana de la Ciudad de México, que constituye una compleja e inequitativa realidad urbana, es también producto del debilitamiento de los procesos de planeación urbana y de una frágil gobernanza multinivel, todo lo cual lleva a que, ante la situación actual, los gobiernos de la capital y del Estado de México hayan debido crear formas de coordinación metropolitana para enfrentar la crisis sanitaria, como es el Consejo Metropolitano de Salud, que se reúne diariamente para tomar decisiones y armonizar los planes en materia sanitaria, a fin de mejorar la capacidad de respuesta de los servicio de salud. También las y los alcaldes y presidentes municipales de algunas zonas, como el Oriente de la Ciudad de México, realizan acciones coordinadamente para enfrentar en conjunto problemas comunes.

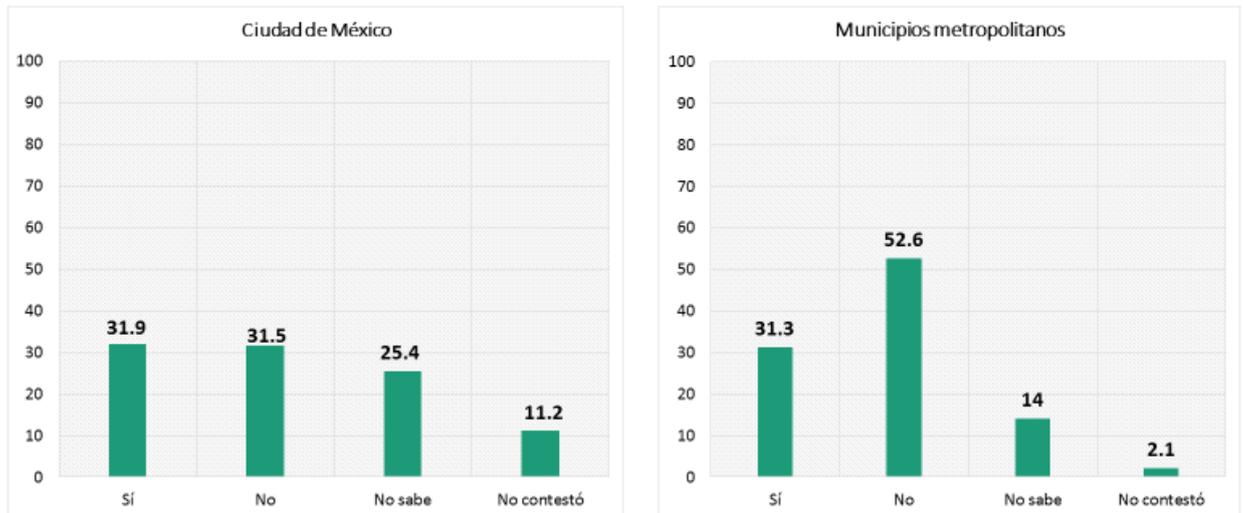
Pero, a pesar de ello, ante la necesidad de imponer las medidas de aislamiento social, son los gobiernos locales los que, como la autoridad más próxima a la ciudadanía, deben garantizar que se respeten las medidas de prevención, atender las demandas básicas de la ciudadanía en materia de alimentación y acceso al agua,

sanitizar los espacios públicos, principalmente los del transporte colectivo, controlar que la población cumpla lo mejor posible con las recomendaciones de quedarse en casa, evitar realizar actividades no esenciales, así como custodiar que haya una adecuada convivencia familiar y vecinal. Para ello, los gobiernos locales, principalmente aquellos de las alcaldías y los municipios donde habitan los sectores sociales de menores ingresos y donde existen condiciones de vida más precarias, carecen de recursos suficientes para enfrentar una situación que afecta todos los órdenes de la vida urbana. Pero esto erosiona su base de legitimidad, dado que deben dar respuestas inmediatas contando con limitados recursos y capacidades para atender la magnitud de problemas económicos, sociales y de seguridad generados por esta crisis total.

No obstante las desiguales condiciones de vida y capacidades que tienen los gobiernos de las alcaldías de la Ciudad de México y los municipios metropolitanos, al preguntarse a las personas entrevistadas “¿considera correctas las acciones realizadas por el gobierno de su alcaldía o su municipio?”, sólo tres de cada diez afirmaron que sí, lo mientras en el caso del gobierno federal y de los gobiernos de las dos entidades fueron cinco de cada diez las personas entrevistadas que aprobaron sus acciones; inclusive, la considerable proporción de personas que respondieron “no sabe” es un indicador de la falta de visibilidad social que tiene la acción de los gobiernos locales, aun cuando han demostrado hacer un gran esfuerzo para resolver los problemas más inmediatos de su territorio (Gráfico 4).

Gráfico 4

¿Cree que las acciones del Gobierno de su Alcaldía o su municipio ante la pandemia del coronavirus son correctas? (en porcentajes)



FUENTE: Condiciones de habitabilidad de las viviendas y el entorno urbano ante el aislamiento social impuesto por COVID 19. IISUNAM, 25 de abril -31 de mayo 2020

Por ello debe tenerse en cuenta que las condiciones de vida que ofrecen las ciudades también son producto de las funciones básicas que cumplen los gobiernos locales, en tanto ámbitos de gobierno político y de gestión del territorio y de los bienes y servicios públicos. En este sentido, en las ciudades latinoamericanas, en las tres últimas décadas se ha impuesto un patrón de gobernanza local asociativo entre las élites técnicas, políticas y empresariales que promovió un modelo de ciudad neoliberal que se impuso independientemente del signo ideológico del partido gobernante. Esta gobernanza ha permitido que los desarrolladores inmobiliarios obtengan elevadas ganancias a través de procesos de mercantilización y financiarización del suelo, la vivienda y los bienes públicos de las ciudades, así como la promoción de grandes proyectos urbanos (Cuenya, Novais y Vainer, 2012; Ziccardi 2018). Pero es claro que esto colocó en condiciones de vulnerabilidad a amplios sectores de la población que viven precariamente y en condiciones de pobreza y que hoy se hallan en una situación de gran vulnerabilidad para enfrentar la pandemia.

Pero la construcción de una “nueva normalidad” no puede consistir sólo en modificar hábitos de consumo, interacciones o el uso de las TICS. Esta grave situación sanitaria, que ha costado la vida de tantos miles de personas, puede ser un detonador

para que se impulse un modelo de ciudad diferente, sustentado en un nuevo pacto social, en el que sus habitantes tienen obligaciones para con la ciudad, pero también son sujetos de derechos: de derechos económicos, sociales, urbanos, culturales y ambientales⁶. Reconocer el derecho a la ciudad para todas y todos debe ser el sustento de políticas y programas sociales y urbanos innovadores, tal como está establecido en la Constitución de la Ciudad de México de 2017 y en la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de 2016 (Ziccardi, 2019a y 2019b). Hacer efectivos este conjunto de derechos agrupados en el llamado “derecho a la ciudad” requiere, más que de abultados presupuestos, de una nueva institucionalidad participativa que impulse programas y políticas públicas en los que se incluya a los diferentes actores involucrados y se fortalezcan las capacidades y la acción de los gobiernos locales. Y ello se logra instaurando una gobernanza colaborativa y democrática que apunte a crear “ciudadanía urbana” única donde hoy existe una ciudadanía socialmente segmentada entre quienes acceden a bienes y servicios urbanos adecuados y quienes viven en condiciones de precariedad urbana.

Reflexiones finales

La situación creada por el Covid-19 se considera un hecho social total, como lo ha calificado Ignacio Ramonet (2020). Es una pandemia fulminante y de tal magnitud que ha convulsionado el conjunto de las relaciones sociales, actores, instituciones y valores. Esta pandemia global y la creación de una “nueva normalidad” exige, entre muchas otras cosas, revisar profundamente el actual modelo de ciudad para lograr que las ciudades sean económica, social y ambientalmente sustentables y recuperen una de sus principales funciones: ser un mecanismo de integración social (Germani, 1967). Por ello es necesario revisar profundamente las políticas urbanas y recuperar su naturaleza social, en particular las políticas de usos de suelo, vivienda, espacio público y movilidad que, en las tres últimas décadas, se ha estructurado privilegiando criterios financieros e incorporando sólo residualmente los intereses de la ciudadanía.

La salida de esta inédita crisis sanitaria requiere construir colectivamente un nuevo pacto social y un patrón de gobernanza colaborativo y democrático que reivindique el derecho a la ciudad. Para ello se requiere transparentar los procesos urbanos de generación de excedentes y rendir cuentas sobre el uso de los recursos públicos, aplicándolos para disminuir las grandes desigualdades urbanas que existen

en la ciudad, haciendo que estos excedentes se inviertan en las zonas centrales degradadas y en las periferias lejanas y precarias para construir ciudad donde sólo hay cientos de miles de casas y un amplio número de ellas abandonadas por ser inhabitables (Harvey, 2013; Ziccardi, 2015).

Se trata de construir lo que Jacques Donzelot (2012) ha denominado una “ciudadanía urbana”, una extensión de la dimensión social de la ciudadanía que permite superar la pérdida de la condición salarial y la protección antes ofrecida por el Estado social, reconociendo que la igualdad de oportunidades ya no puede hallarse en el mundo del trabajo, sino en la ciudad, en la renovación *urbana*, en la revalorización de los componentes de un forma urbana de habitar más humana, en la creación o recreación del barrio, de los espacios públicos, de las asociaciones vecinales y en un contexto propicio que permita construir una única ciudadanía urbana.

Referencias bibliográficas

- AGUILAR, Adrián Guillermo y HERNÁNDEZ LOZANO, Josefina. (2012). Transformación metropolitana y estructura policéntrica en la Ciudad de México. Identificación de subcentros urbanos, 1990-2005. En Alicia Ziccardi (coord.), *Ciudades del 2010. Entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*, pp. 199-237. México: UNAM.
- BORJA, Jordi. (2012). Hacer ciudad en el siglo XXI. En Alicia Ziccardi (coord.), *Ciudades del 2010. Entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*, pp. 601-633. México: UNAM.
- BORJA, Jordi. (2013). *Revolución urbana y derechos ciudadanos*. Barcelona: Alianza.
- CASTEL, Robert. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- CASTELLS, Manuel. (2012). La región metropolitana en red como forma urbana en la era de la información: de la descripción a la información. En Alicia Ziccardi (coord.), *Ciudades del 2010. Entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*, pp. 39-55. México: UNAM.
- CASTELLS, Manuel. (2014). “El espacio y los movimientos sociales en red”. *Ciencia, Revista de la Academia Mexicana de Ciencias*, 65-4, 58-64.

CUENYA, Beatriz; NOVAIS, Pedro; y VAINER, Carlos (comps.). (2012). *Grandes proyectos urbanos. Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.

DONZELOT, Jacques. (2012). *¿Hacia una ciudadanía urbana? La ciudad y la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires: Nueva Visión.

FACULTAD DE MEDICINA DE LA UNAM (Universidad Autónoma de México). (2020). *Boletín sobre COVID 19*, 1-4, 8 de junio.

GERMANI, Gino. (1967). "La ciudad como mecanismo integrador". *Revista Mexicana de Sociología*, 29-3, 387-406.

HARVEY, David. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.

MERINO, Leticia; VALVERDE, Karla; y ZICCARDI, Alicia. (en prensa). "Las desigualdades sociales de la Ciudad de México ante la pandemia del COVID 19". *Ciencia, Revista de la Academia Mexicana de Ciencias*.

MIER Y TERÁN, Arturo. (2015). El mejoramiento de la vivienda como política pública. Lecciones del Programa de Mejoramiento de vivienda del GDF, 1998-2006. En Alicia Ziccardi y Arsenio González, *Habitabilidad y política de vivienda en México*, pp. 443-453. México: UNAM.

MIER Y TERÁN, Arturo y ZICCARDI, Alicia. (2005). Poverty and Policies of Social inclusion in México city. Mejoramiento de Viviendas. En Peter Herrle and Uwe-Jens Walter (ed.), *Socially Inclusive Cities. Emerging Concepts And Practice*, pp. 51-72. Münster: LIT Verlag.

NEI-IO, Oriol. (1998). Los confines de la ciudad sin confines. Estructura urbana y límites administrativos en la ciudad difusa. En F. Javier Monclús (ed.), *La ciudad dispersa*, pp. 35-57. Barcelona: Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona.

RAMONET, Ignacio. (2020). "Coronavirus: la pandemia y el sistema-mundo". *Le Monde Diplomatique*, 25 de abril 2020. Recuperado en: <https://mondiplo.com/la-pandemia-y-el-sistema-mundo> [consulta: mayo de 2020].

SABATINI, Francisco; CÁCERES, Gonzalo; y CERDA, Jorge. (2001). "Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción". *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 27-82, 21-42.

ZICCARDI, Alicia (comp.). (2008). *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades*

latinoamericanas del siglo XXI. Buenos Aires: CLACSO.

ZICCARDI, Alicia. (2015). *Cómo viven los mexicanos. Análisis regional de las condiciones de habitabilidad de la vivienda*. México: IIJ, Dirección de Fomento Editorial, UNAM.

ZICCARDI, Alicia. (2016). "Poverty and urban inequality: the case of Mexico City metropolitan region". *International Social Science Journal*, 65-217/218, 205-219.

ZICCARDI, Alicia. (2018a) "Ciudad de México: dos modelos de ciudad y una conflictiva gobernanza local". *Revista Latinoamericana de Investigación Crítica*, 8, 15-36.

ZICCARDI, Alicia. (2018b). Pobreza y desigualdad. Retos de la política de vivienda en México (2000-2016). En Carmen Midaglia, Gerardo Ordóñez y Enrique Valencia (coords.), *Políticas sociales en América Latina en los inicios del siglo XXI. Innovaciones, inercias y retrocesos*, pp. 363-377. Buenos Aires – Tijuana: CLACSO – El Colegio de la Frontera Norte.

ZICCARDI, Alicia. (2019a). "Nueva arquitectura espacial, pobreza y desigualdad territorial". *Revista Polis*, 15-1, 7-31.

ZICCARDI, Alicia. (2019b). Las nuevas políticas urbanas y el derecho a la ciudad. En Fernando Carrión Mena y Manuel Dammert-Guardia (eds.), *Derecho a la ciudad. Una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina*, pp. 61-94. Lima: CLACSO.

ZICCARDI, Alicia *et al.* (2020). *Primer Informe Cuestionario "Condiciones de habitabilidad de las viviendas y del entorno urbano ante el confinamiento social impuesto por COVID 19"*. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 11 de mayo 2020. Recuperado en: <https://www.iis.unam.mx/resultados-de-proyectos-covid-realizados-en-el-iis/> [consulta: mayo de 2020].

Notas

¹ Sobre la noción de habitabilidad de las viviendas, Ziccardi (2015).

² Ver Ziccardi *et al.* (2020), donde se incluyen propuestas ciudadanas de las personas entrevistadas, así como recomendaciones del grupo de académicos que elaboró este instrumento.

³ Este cuestionario se aplicó en las tres más grandes zonas metropolitanas (ZM) del sistema urbano nacional, Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey; en las dos más grandes

ciudades fronterizas, Ciudad Juárez y Tijuana; y en las ciudades capitales de tres estados del país, Cuernavaca, Toluca y Mérida.

⁴ En este trabajo se usa indistintamente la noción de zona metropolitana de la Ciudad México (ZMCM) o zona metropolitana del Valle de México (ZMVM) o región metropolitana de la Ciudad de México.

⁵ Muy probablemente, el incremento del número de cuartos en las viviendas durante las dos últimas décadas es producto del Programa de Mejoramiento de Viviendas, que se puso en marcha cuando se democratizó el gobierno de la Ciudad de México y se creó el Instituto de la Vivienda, en 1999 (Mier y Terán y Ziccardi (2005); y Mier y Terán (2015).

⁶ Sobre los nuevos movimientos sociales urbanos, Castells (2014), Borja (2013), Harvey (2013) y Ziccardi (2019b).

Fecha de envío: 14 de julio de 2020. Fecha de dictamen: 21 de julio de 2020. Fecha de aceptación: 30 de julio de 2020.