# Las ciudades ante los impactos de la covid-19: **entre las prácticas usuales y la transformación urbana**

GIAN CARLO **DELGADO RAMOS***

El futuro de las ciudades es complejo: por un lado, son las principales responsables de muchos de los impactos climático-ambientales y a la vez son espacios de oportunidad para la toma de medidas que permitan modificar las dinámicas tendenciales. En ese sentido, lo que se logre hacer en las ciudades será clave en cualquier intento que busque avanzar hacia escenarios más sustentables, resilientes, incluyentes y justos. Tal transformación urbana encuentra en la coyuntura de la pandemia covid-19 una oportunidad para acelerar e integrar esfuerzos, pues lo que no se ha movilizado hasta ahora podría darse a partir de la construcción de espacios de articulación novedosos y desde los cuales habrían de ser revisadas cuestiones diversas: desde la calidad, gestión y resiliencia de los servicios públicos, no sólo de salud, sino otros como agua y energía, hasta aspectos relacionados al propio diseño del espacio público y de las edificaciones, al abasto de alimentos, a la atención integral de emergencias y la prevención del riesgo, y sin duda alguna a la sustentabilidad urbana incluyente y justa. Su revisión a la luz de la pandemia covid-19, pero también de la crisis climática-ambiental imperante, puede derivar en transformaciones profundas y ciertamente necesarias. Al respecto, el presente trabajo analiza las bases materiales de la urbanización nacional actual y futura y sus implicaciones, al tiempo que revisa la necesidad de articular esfuerzos para la transformación urbana, ello particularmente de cara a las medidas de reactivación económica en tiempos de pandemia y pospandemia. Se concluye con una reflexión sobre los retos de corto y largo plazo en un contexto de «nueva normalidad», identificando algunas áreas de oportunidad y de tensión.

*Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México

## Introducción: notas sobre la dimensión material de la urbanización

México es un país altamente urbanizado: casi 80% de su población vive en alguna de las 401 ciudades que integran alguna de las 74 zonas metropolitanas, 132 conurbaciones y 195 centros urbanos del denominado Sistema Urbano Nacional.

Para el 2035, cuando se espera que la población del país aumente 21.5% con respecto al año 2015, la población urbana podría pasar de 99.8 a 129.8 millones de habitantes, contexto en el que el mayor crecimiento se experimentará en las ciudades con una población de entre 1 y menos de 10 millones de habitantes, seguidas de aquellas con menos de 500 mil habitantes. Por su parte, la población rural decrecerá en poco menos de 3 millones de habitantes.[1]

[1] UNDESA, *World Population Prospects 2019*, 2019, en https://population.un.org/wpp/

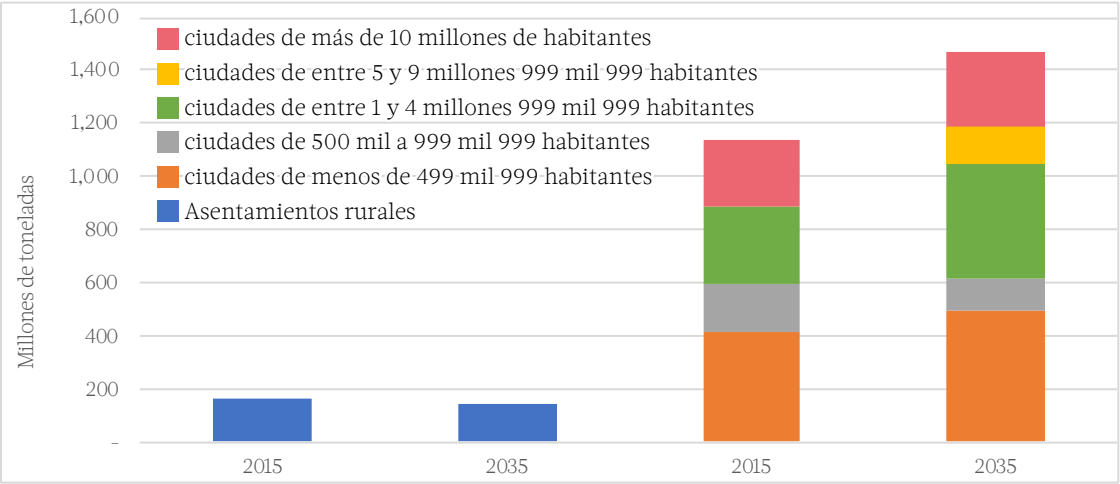
Una mayor población urbana se traducirá en una mayor expansión del espacio construido, lo que seguramente dará pie a una mayor dispersión urbana y de consolidación de zonas conurbadas. En ciertas zonas centrales de las ciudades con mayor dinamismo se verificarán a la vez procesos de expansión vertical, tal y como ya se observa en la Ciudad de México (CDMX) donde, por ejemplo, de 2012 a 2018 se sumaron más de 22.7 millones de $m^2$ de construcción formal nueva, el grueso de tipo vertical.[2]

En un escenario tendencial, las implicaciones de una mayor urbanización del país incluyen tanto el incremento del consumo de materiales y energía para su construcción y operación, como la agudización de los ya bien conocidos impactos socioambientales que se asocian a la expansión del espacio construido y que incluyen la erosión o pérdida de ecosistemas urbanos y periurbanos y de la biodiversidad que ahí reside, la sobreexplotación de fuentes locales y regionales de agua, la mala calidad del aire, la contaminación auditiva y la generación de grandes cantidades de residuos. Se suma también toda una gama de efectos negativos a la salud humana, ello entre otras cuestiones como los impactos del cambio climático que se agravan por la distribución desigual de bienes, males y potenciales riesgos.

El reto de México no es menor. Su consumo doméstico de materiales (DMC, por sus siglas en inglés) —equivalente a la extracción nacional, más las importaciones, menos las exportaciones— seguirá en aumento en un escenario tendencial al pasar de mil 226.7 millones de toneladas en 2015 a mil 491.5 millones de toneladas en 2035 si se asume que no hay cambios en los patrones de consumo y en el uso de tecnologías. En tal panorama, la proporción urbana del DMC de México lógicamente aumentará, tal y como se muestra en la figura 1, pero con importantes asimetrías no sólo entre unas y otras urbanizaciones, sino hacia adentro de las mismas. Ello se puede constatar en el caso de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), donde la concentración del DMC por municipio es hoy día desigual (véase figura 2a). Y aunque dichas desigualdades se mantendrán en el futuro inmediato, la intensidad de cambio del DMC diferirá para el 2030 cuando se espera que los aumentos más agudos se verifiquen en los municipios conurbados del Estado de México, especialmente en Acolman, Tonanitla y Nextlalpan (véase figura 2b). Debe subrayarse que tal incremento en el DMC no implica modificación sustancial alguna en los niveles diferenciales de infraestructura, servicios públicos y de calidad de vida que hoy persisten de manera general.

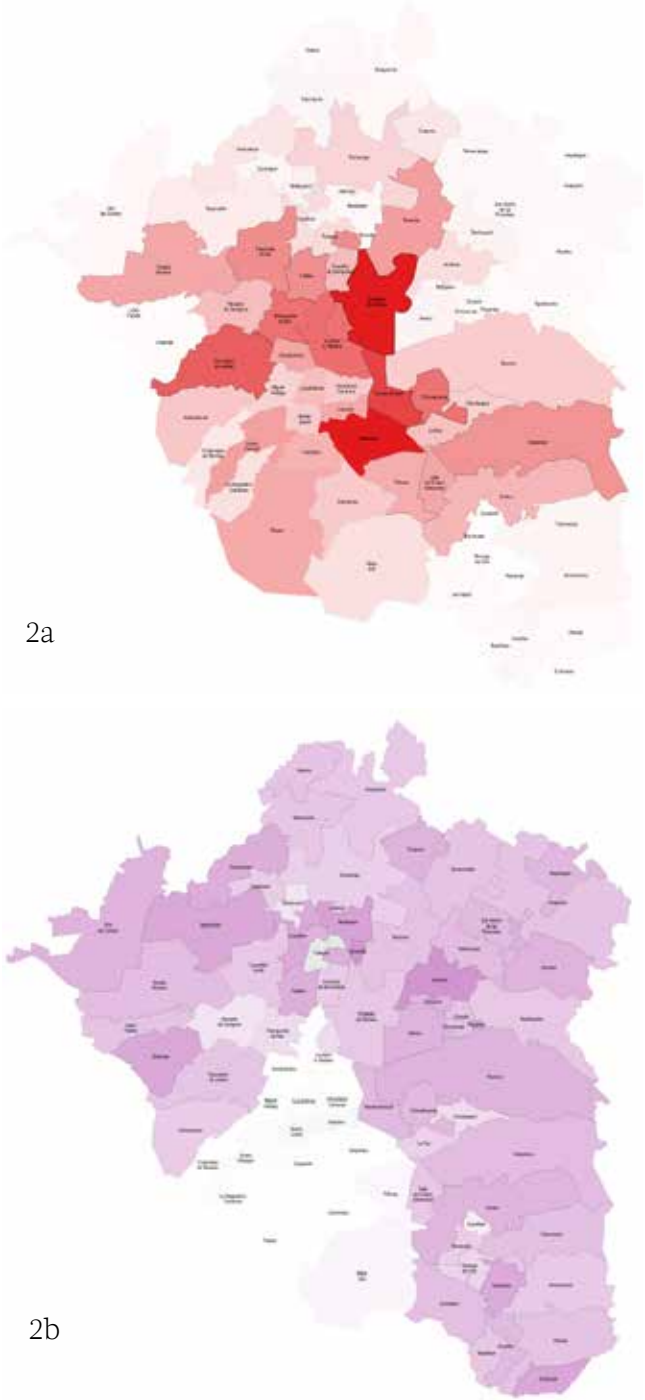
[2] Gian Carlo Delgado Ramos, «Real estate industry as an urban growth machine: a review of the political economy and political ecology of urban space production in Mexico City», *Sustainability*, vol. 11, núm. 7, p. 1980, 2019.

**Figura 1.** Estimación del DMC urbano y rural, 2015 y 2035




Fuente: elaboración propia.

**Figura 2.** DMC en la Zona Metropolitana del Valle de México




El mapa 2a indica la intensidad del total del DMC por municipio en 2015, mientras que el 2b muestra los municipios con mayor proporción de cambio en su DMC entre 2015 y 2030. Puede constatarse que la ciudad central y su primer contorno seguirán concentrando el grueso del consumo material en la ZMVM.
Fuente: elaboración propia.

El desafío descrito es similar para muchas otras ciudades del país y del planeta, las cuales, en conjunto, podrían propiciar un aumento en el consumo promedio per cápita de materiales de 11.6 toneladas en 2010 a 14 toneladas en el 2050 —con rangos de entre 8 a 17 toneladas per cápita. De verificarse este escenario, el consumo global de materiales aumentaría 116% con respecto al año 2010.[3]

Los impactos de tales patrones de consumo, en su gran mayoría de índole urbana, se asocian a la erosión de las diversas fronteras ecológicas planetarias, en particular la pérdida de biodiversidad y el cambio climático, lo que supone la pérdida de la calidad de vida que, a pesar de los crecientes patrones de consumo y de la consecuente transformación de la naturaleza, hoy día no es una realidad para el grueso de seres humanos. Por el contrario, las desigualdades son cada vez más patentes, siendo las ciudades una exposición nítida de las complejas contradicciones inherentes al modelo de desarrollo imperante. «La ciudad todo tiene a la conjugación de los paisajes parciales», advierte Monsiváis[4] a propósito de reflexionar sobre las asimetrías propias del caso de la Ciudad de México. De ahí que atinadamente advierta que «si la ciudad admite con facilidad los extremos es porque lo extremoso es el marco de lo cotidiano».[5]

## La necesaria transformación urbana y la pandemia de covid-19

El escenario futuro es sin duda «extremoso» y complejo pues, por un lado, las ciudades son responsables cardinales de muchos de los impactos climático-ambientales, pero a la vez figuran como espacios de oportunidad para la toma de medidas que permitan modificar las dinámicas tendenciales.[6] Por ello, lo que se logre hacer en

[3] PNUMA-IRP, *The weight of cities. Resource requirements of future urbanization*, Nairobi, Kenia, 2018.
[4] Carlos Monsiváis, «Prólogo», en J. Legorreta, *Guía del pleno disfrute de la Ciudad de México*, México, Metrópolis, 1994.
[5] *Idem*.
[6] IPCC, *Global warming of 1.5 °C*, en www.ipcc.ch/sr15/download/; J.M. Moreno, C. Laguna-Defior, V. Barros, E. Calvo Buendía y U. Oswald Spring, *Adaptación frente a los riesgos del cambio climático en los países iberoamericanos*, Madrid, McGraw-

las ciudades, en tanto espacios que concentran el grueso de la población global y nacional, de infraestructura, riqueza, actividades económicas y capacidades científico-tecnológicas y de toma de decisiones, será central en cualquier intento de transformación urbana que busque avanzar hacia escenarios más sustentables y resilientes, incluyentes y justos.

La agenda climática internacional, pero también las de desarrollo sostenible (léase, Agenda 2030), de gestión de riesgos (Marco de Sendai) y de conservación de la biodiversidad (Convención de Diversidad Biológica, decisión X/22), reconocen el papel central de las ciudades y, por ende, han propiciado el avance de acciones diversas a escala global, nacional y subnacional. Los esfuerzos son loables, con resultados palpables en diversas latitudes tal y como lo han reportado entes como C40, ICLEI o Cities Alliance; sin embargo, están aún lejos de ser suficientes. Las sinergias y metas comunes de dichas acciones son visibles dado el carácter transversal y multidimensional de la transformación urbana, ésta entendida como un proceso de profundos cambios en la naturaleza de los sistemas urbanos —incluyendo la forma y estructura urbana— y en consecuencia de la planeación y gestión.

No es casual, entonces, que ante la coyuntura de propagación de la pandemia covid-19, la cual se ha verificado mayormente en las ciudades (90% de los casos confirmados a nivel mundial[7]), se abra una particular ventana de oportunidad para acelerar las transformaciones necesarias. Lo que no se ha logrado hasta ahora movilizar, al menos con la suficiente rapidez y grado de decisión, dígase por parte de gobiernos, actores privados, sociedad civil y población en general, pareciera encontrar espacios de articulación novedosos, ante los embates de una pandemia que ha llegado a recrudecer muchos de los retos que como humanidad afrontamos —aunque de manera desigual.

La coordinación de diversos niveles de gobierno, incluyendo una movilización cada vez más notoria de la interfaz ciencia-política para la toma de decisiones informadas, así como la búsqueda de soluciones bajo parámetros de colaboración abierta y cada vez más participativa, entre otros fenómenos que en efecto no están libres de contradicciones, develan pese a todo que la actual coyuntura puede propiciar la imaginación e interacción multiactor creativa, contexto en el que las diferencias son importantes, pero no necesariamente un obstáculo para codiseñar soluciones e implementar rutas de acción para la recuperación de corto plazo de la mano de un avance firme hacia escenarios de largo plazo más sustentables, resilientes y justos.

Este momento de oportunidad, derivado de una situación lamentable y ciertamente indeseable, podría aprovecharse no sólo en términos de un mayor avance hacia una gobernanza cada vez más participativa, sino también proactiva, resultado de una mejor articulación de diversas agendas de acción para la transformación urbana, pues lo que ha quedado evidenciado con la emergencia de covid-19 son las muy diversas cuestiones que urgen ser revisitadas. En el caso de las ciudades, desde la calidad, gestión y resiliencia de los servicios públicos, no sólo de salud, sino de otros como los de agua, saneamiento y energía, hasta cuestiones relacionadas con el propio diseño del espacio público y de las edificaciones, la atención integral de emergencias y la prevención del riesgo. También se advierte la necesidad de reconsiderar los esquemas de abasto de alimentos (y otros recursos), incluyendo aspectos de accesibilidad y asequibilidad de alimentos sanos y frescos. Lo mismo aplica a cuestiones afines a la garantía del derecho a un medioambiente sano, así como al denominado derecho a la ciudad y que supone reconocer el carácter informal de muchas ciudades, a la vez que se atienden las profundas desigualdades imperantes socioeconómicas y de género. Sin duda atañe también a la aptitud y grado de capacidades con las que se cuenta para la planeación y acción y, por tanto, para formar e informar a los diferentes actores sociales cuyas prácticas socioculturales y percepciones modelan en gran medida su actuar, sea ante los impactos del cambio climático o de la pandemia causada por el virus SARS-CoV-2.

La revisión de tales y otros aspectos, a la luz de la pandemia covid-19, pero también de la crisis climática-ambiental en curso, puede encausar transformaciones diversas, desde aquellas superficiales y usualmente con impactos de corto plazo, hasta otras que, por incidir en cuestiones estructurales, pueden generar efectos más duraderos. Dichas transformaciones, si se planean adecuadamente, pueden encontrar un peso importante en los procesos de reactivación económica, de tal suerte que se puedan inducir dinámicas económicas que beneficien la transformación urbana en su sentido más amplio, incluyendo, pero no limitándose a, la

Hill, 2020; PNUMA, *Global environmental outlook-GEO 6*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019; PNUMA-IRP, *op. cit.*

[7] ONU, *The sustainable development goals report 2020*, Nueva York, 2020.

incorporación de tecnologías, diseños, procesos y acciones más eficientes y de bajo carbono, ello a la vez que se reducen las desigualdades y vulnerabilidades sociales.

En este sentido, las resistencias a cambios de paradigmas dominantes o a la introducción de medidas novedosas, por ejemplo en materia de movilidad, de avance de la infraestructura verde y azul, o en términos de la canalización de suficiente financiamiento para la sustentabilidad y la resiliencia urbana, pueden cuando menos reducirse dados los imperativos de sanidad y de activación económica, idealmente a partir de otros modelos de negocios que apunten cada vez más hacia una economía diferente, cuyo objetivo central sea el genuino bienestar común. En tal sentido, será deseable toda acción que aliente esquemas propios de la denominada economía circular, pero sobre todo de la economía social y solidaria en tanto que, desde diferentes ópticas, buscan atender la «economía real», comenzando por las necesidades de la gente, pero no sólo eso. Una nueva economía para un mundo en profunda crisis de civilización implica un nuevo cambio de paradigma de modo tal que su principio rector sea el cuidado de la vida misma y, derivado de ello, la prosperidad humana, la equidad y la justicia (incluyendo en este último punto la justicia multiespecie). La acción se cristaliza en lo local, pero necesariamente involucra todos los niveles de gobernanza, desde lo local hasta lo global.

La urgencia de un cambio de dirección se refrenda de cara a la articulación de diversos paquetes fiscales y de otras medidas para la reactivación económica, los cuales, hasta ahora siguen apostando por mantener el *statu quo*, así se corrobora en 92% de las medidas planteadas hasta ahora, mientras que otro 4% apuesta por un retroceso hacia esquemas de alto carbono y 4% restante hacia soluciones sustentables con efectos multiplicadores de mediano y largo plazo.[8]

En el llamado para acelerar la transformación urbana en tiempos de covid-19 —y en general de la manera en la que el ser humano transforma y hace uso de la naturaleza desde relaciones socioproductivas específicas— ha de quedar clara la extensión de lo que está en juego: las decisiones que se tomen hoy, comenzando por las fiscales y de inversión, definirán las tendencias futuras climático-ambientales, así como las (in)equidades intra- e inter-generacionales. Todo mecanismo de apoyo y de inversión productiva para el avance de la sustentabilidad generará, en principio, retornos positivos de mediano y largo plazo. Toda acción pensada en la recuperación del consumo tendrá el efecto contrario, en especial cuando se apuesta por infraestructura y tecnologías contaminantes cuya vida útil es considerable. Desde luego existen no sólo cobeneficios entre las diversas medidas que se pueden tomar, sino también contraprestaciones; ambos aspectos deberán de revisarse de manera permanente para así potenciar los primeros y reducir las segundas.

El gran reto para países como México no sólo es la falta de capital para impulsar tales inversiones productivas, sobre todo cuando en la estructura económica pesan actividades extractivas y de manufactura tipo maquila, sino además que la reducción del consumo tiene implicaciones importantes, incluso vitales, para gran parte de la población empobrecida del país. Por ello, una combinación de inversiones productivas para la sustentabilidad de mediano y largo plazo, así como de estímulos al consumo única y exclusivamente de los más desfavorecidos, será una cuestión central y sin duda una formulación compleja de resolver, en específico cuando las clases medias y altas presionarán para igualmente obtener tales beneficios y que, de otorgarse, lo más probable es que resulten tanto en un endeudamiento mayor con bajo o nulo retorno positivo en el futuro, como en el aumento de los patrones de consumo, en particular de tipo suntuario y muy probablemente poco sustentable. En el mejor de los casos podría estimular un consumo de bienes durables «sustentables», el cual, al no haber inversiones endógenas productivas para la sustentabilidad, afianzaría en cambio las inversiones productivas exógenas, profundizando con ello la dependencia del país a la importación de soluciones innovadoras sustentables, lo que a su vez vulneraría cualquier intento de construcción de una soberanía energética, alimentaria o de otra índole. Este último punto es un aspecto clave para las ciudades que, en tiempos de covid-19, se han visto obligadas a reconsiderar sus dependencias en materia de, por ejemplo, abasto de agua, energía y alimentos.

[8] C. Hepburn, B. O'Callaghan, N. Stern, J. Stiglitz y D. Zenghelis, *Will Covid-19 fiscal recovery packages accelerate or retard progress on climate change?*, University of Oxford, 2020, en https://www.smithschool.ox.ac.uk/publications/wpapers/workingpaper20-02.pdf

El fin de la pobreza y del hambre, los dos primeros Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como el avance del empleo decente, simplemente no se lograrán a tiempo y, en consecuencia, tampoco se podrán reducir las desigualdades.

## Imaginarios urbanos en tiempos de covid-19

En la interacción entre la agenda de acción ante la pandemia covid-19 y la agenda climático-ambiental, la planeación cuidadosa, informada y participativa es necesaria para aprovechar al máximo las capacidades limitadas que se tienen en un contexto de crisis sistémica que se agudiza cada vez más y en el que la pandemia ha sido un potente catalizador. Y es que debe reconocerse que los objetivos loables de muchas agendas, como la Agenda 2030, están prácticamente en ciernes. Muchos de los objetivos difícilmente se cumplirán, dejando así «a muchos atrás», por parafrasear el lema de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

En América Latina, como en el resto del mundo, las proyecciones antes de la pandemia de covid-19 no eran alentadoras, pero hoy día para la mayoría de los países simplemente la realidad es de franco retroceso.[9] Lo mismo se puede argumentar para el caso de México.

El fin de la pobreza y del hambre, los dos primeros ODS, así como el avance del empleo decente (objetivo 8), simplemente no se lograrán a tiempo y, en consecuencia, tampoco se podrán reducir las desigualdades (objetivo 10). En tal contexto, mil 600 millones de personas que sobreviven globalmente en la informalidad —en México 56.7% de la población ocupada que genera 22.5% del PIB— sin duda están hoy día entre los más vulnerables.[10]

A lo dicho se suman las desalentadoras proyecciones de la FAO sobre población con hambre al 2030,[11] la cual más allá de reducirse, aumentará

[9] El grueso de las economías se encuentra en franca recesión con una contracción de la economía mundial de alrededor de 3.3% del PIB (FMI, *World economic outlook: managing divergent recoveries*, 2021, en https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/03/23/world-economic-outlook-april-2021), China es la única economía de entre las más grandes que logró un crecimiento de 2.3% en 2020 (NBSC, «National economy recovered steadily in 2020 with main goals accomplished better than expectation», National Bureau of Statistics of China, 18 de enero de 2021, en http://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/202101/t20210118_1812432.html#:~:text=According%20to%20preliminary%20estimates%2C%20the,last%20year%20at%20comparable%20prices). Los niveles de desempleo son crecientes en muchos países, sobre todo del Sur global y con mayores afectaciones a mujeres, jóvenes y personas con experiencia limitada (FMI, *op. cit.*). Sectores económicos enteros afrontan una parálisis o retos mayores, particularmente el sector turismo (UNWTO, «The impact of Covid-19 on tourism», *World Tourism Organization*, 2020, en https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2020-08/UN-Tourism-Policy-Brief-Visuals.pdf). El sector más beneficiado ha sido sin duda el farmacéutico con ganancias millonarias: tan sólo Moderna espera ganancias por 19.6 mil millones de dólares en 2021, 12.2 mil millones en 2022 y 11.4 mil millones en 2023, mientras que Pfizer estima ganancias por 15 a 30 mil millones de dólares tan sólo para 2021 (Julia Kollewe, «From Pfizer to Moderna: who's making billions from Covid-19 vaccines?», *The Guardian*, 6 de marzo de 2021, en https://www.theguardian.com/business/2021/mar/06/from-pfizer-to-moderna-whos-making-billions-from-Covid-vaccines).

[10] ONU, *op. cit.*

[11] FAO, *The stage of food security and nutrition in the world*, Roma, FAO, 2020.

21% con respecto al 2018, es decir, se esperan 840 millones de personas bajo dicha condición (en México el incremento será de 5.2% al pasar de 9 a 17.2 millones de personas hambrientas). Se trata de un revés que se agudiza sobre todo para el caso de los pequeños productores, puesto que usualmente son los más impactados por la crisis exacerbada por la pandemia covid-19. De igual manera, se advierte que 71 millones de personas se sumarán a las filas de la extrema pobreza tan sólo en 2020, en gran parte por los efectos de la pandemia covid-19 y por los efectos hidrometeorológicos extremos que afectaron a 39 millones de personas y representaron, en sólo 63 países, una pérdida económica de 23.6 mil millones en 2018.[12]

Al mismo tiempo, el objetivo 3 sobre salud y bienestar está en entredicho. Las capacidades hospitalarias, ya debilitadas por la aplicación de políticas neoliberales y la incidencia de prácticas de corrupción, están fuertemente rebasadas y afrontan un panorama plagado de comorbilidades derivadas, entre otras cuestiones, de la mala alimentación. Se suma el progreso limitado en materia de aprovisionamiento de agua y saneamiento, que es fundamental en tiempos de covid-19, de ahí que sea urgente revertir el hecho de que a nivel global 3 mil millones de personas no cuenten con condiciones básicas para el lavado de manos, incluyendo dos de cada cinco instalaciones médicas.[13] Por otro lado, todos los espacios educativos y de investigación han sido trastocados y seguramente sufrirán de mayores limitaciones presupuestales conforme se tengan que priorizar otras acciones.

Además de tales retos para el objetivo 4, el avance hacia la igualdad de género (objetivo 5) también está sufriendo reveses, particularmente con el aumento de la violencia de género y una mayor demanda del trabajo femenino en un contexto de confinamiento (incluyendo el de la atención hospitalaria, pues ellas representan 70% de los trabajadores del sector a nivel mundial[14]).

En un tenor similar, los objetivos 7, 12, 13 y 14 podrían debilitarse si no se consideran como parte de las prioridades de la actuación en tiempos de covid-19 y de pos covid-19. Y es que el fomento a la producción y el consumo responsable, la acción por el clima, la vida submarina y la de los ecosistemas terrestres pueden presumirse como asuntos que deben ser atendidos desde la política pública, una vez resuelta la coyuntura sanitaria y de crisis económica imperante. A nivel individual simplemente las posibilidades de tomar medidas al respecto no sólo son limitadas, sino en ocasiones inexistentes cuando se miran desde la pobreza extrema.

A todo ello se suma un escenario complejo para que las instituciones operen del mismo modo en que lo solían hacer (objetivo 16), ello a la par de un panorama contradictorio en el que se fortalecen o incentivan diversas alianzas (objetivo 17), a la vez que se erosionan, tal y como lo devela el anuncio de la salida de Estados Unidos de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y de la Organización Mundial de la Salud. Asimismo, debe agregarse que la cooperación internacional y en general el gasto público y privado seguramente se verán constreñidos aún más debido a la recesión económica que se agrava (de 2017 a 2018 el flujo de recursos en cooperación internacional se redujo 35 por ciento[15]). Súmese un panorama incluso más grave para el caso de las remesas enviadas por los migrantes a sus países de origen y que, como en México, son fundamentales para la subsistencia de una buena parte de la población más vulnerable.

Pese a lo desalentador que ciertamente es lo antes expuesto, debe advertirse que no todo está perdido. Una lectura de tal naturaleza nos inmovilizaría; justamente lo opuesto a lo que se requiere. Los impactos actuales y esperados de la pandemia covid-19, vistos desde otra óptica, pueden reposicionar múltiples demandas y articular los actores y prácticas necesarias para avanzar hacia un cambio de dirección, pues lo que está claro es que el grueso de los impactos diferenciados de la pandemia covid-19, tal y como ya se ha indicado, deriva de condiciones que le anteceden, muchas de ellas ya de por sí críticas. Por ello, los planes de recuperación tendrían idealmente que atender el problema a fondo y desde un acercamiento multidimensional; de otro modo sólo se procedería de manera superficial y muy probablemente priorizando los intereses económicos y financieros que fundamentalmente benefician a los de por sí menos vulnerables.

A escala de las ciudades, es sintomático dar cuenta del llamado que han hecho diversos alcaldes de C40 para «no regresar a las prácticas habituales» (*business as usual*), para en cambio apostar por una nueva normalidad para las ciudades y sus economías.[16] Las medidas propuestas se articulan esencialmente alrededor de las rutas de recuperación económica, las medidas para fortalecer la

[12] ONU, *op. cit.*
[13] *Idem.*
[14] *Idem.*
[15] *Idem.*
[16] C40, «No return to business as usual», *Mayors pledge on Covid-19 economic recovery*, en https://www.c40.org/press_releases/taskforce-principles

interfaz ciencia-política para la comunicación y toma de decisiones en tiempos de covid-19, y los paquetes fiscales y de incentivos para la transición urbana sustentable, de bajo carbono y resiliente, contexto en el que la inclusión social, y por tanto el reconocimiento de la informalidad y la pobreza urbana en el diseño de las políticas públicas, cabe agregar, es primordial e impostergable.

En la búsqueda de soluciones concretas no hay recetas, ni un solo camino para la transformación urbana, por el contrario, se visualizan múltiples alternativas que serán aptas para ciertas ciudades, pero no necesariamente para todas. Las agendas de acción tendrán por tanto que priorizar espacial y temporalmente unas u otras medidas, según las particularidades de cada caso, dando cuenta de las dependencias y sinergias existentes a múltiples escalas y que, sin duda, incluyen el ámbito rural. Entre las acciones hasta ahora propuestas[17] están:

*1*. Reactivar la economía urbana a partir de incentivar la economía circular y de bajo carbono, ello por medio de la introducción de nuevas tecnologías e infraestructuras sustentables que precisarán la creación de esquemas novedosos de negocios y de oferta de servicios. De planearse adecuadamente se puede evitar, aunque sea parcialmente, el ya mencionado fenómeno de *lock-in* que genera el emplazamiento de infraestructura y tecnologías ineficientes a lo largo de su vida útil.

*2*. Fortalecer la planeación urbana basada en una aproximación integral del territorio de modo tal que se mejore la gestión y se propicie una mayor resiliencia de la infraestructura, todo a la vez que se fomenten usos mixtos del suelo, densidades apropiadas, edificaciones eficientes y climáticamente adaptadas, espacios públicos adecuados, seguros (incluyendo banquetas, camellones, parques y jardines urbanos) y que integren a la población (en lugar de fragmentarla). Esta línea de acción, si es bien diseñada, puede tener importantes cobeneficios en materia de confort urbano y ciertamente en sanidad y salud urbana.

*3*. Mejorar los servicios públicos en general, tanto en cobertura como en calidad, comenzando por los de salud, agua y saneamiento, así como de atención a la población vulnerable. Este punto precisa de una mayor atención a lo periurbano y a la informalidad urbana.

*4*. Invertir en vivienda para reducir el hacinamiento y mejorar su calidad a partir de una revisión integral de la política pública de vivienda (reconsiderando el papel del Estado en su efectiva planeación) de modo tal que en el emplazamiento y diseño de las edificaciones se integren consideraciones socioeconómicas, climático-ambientales y de salud pública.

[17] Véase por ejemplo Gian Carlo Delgado Ramos y David López García, *Las ciudades ante el Covid-19: nuevas direcciones para la investigación urbana y las políticas públicas*, México, PCTU/INGSA, 2020.

5. Mejorar con urgencia la calidad del aire dado que 83% de la población mundial está expuesta a entornos que no cumplen con los estándares internacionales, un aspecto considerado como un agravante de la sensibilidad ante la enfermedad causada por el virus SARS-CoV-2. Las medidas especialmente relacionadas giran en torno a la generación y transmisión de energía, así como a la movilidad y accesibilidad (donde se incluyen aspectos de micromovilidad, planeación orientada al transporte, entre otros).

6. Reconocer y revertir las desigualdades e injusticias medioambientales hacia adentro de las ciudades en tanto que ahondan los riesgos en general, no sólo los sanitarios. Esto implica el ajuste de múltiples instrumentos de políticas públicas con énfasis en aquellas que tienen por objeto revertir tanto las vulnerabilidades agravadas por los usos indeseables del suelo o la pérdida de ecosistemas urbanos y periurbanos, como las que se asocian a la atención de grupos vulnerables, sean personas en situación de calle, migrantes, adultos mayores, mujeres o niños.

7. Avanzar hacia el acceso universal a tecnologías de la información y comunicación para la comunicación y atención de riesgos sanitarios y de otra índole, y para fortalecer el acceso remoto a la educación y trabajo (en la medida en que ello es efectivamente posible).

8. Atender la informalidad laboral, de la mano de mejoras a la regulación de las condiciones de trabajo y de su verificación.

9. Movilización creativa de recursos y fortalecimiento de las capacidades institucionales y de otra índole para la implementación de las medidas propuestas, lo que incluye mejorar la actuación coordinada de todos los órdenes de gobierno, así como la interfaz entre la ciencia y la política, y entre esas últimas y la sociedad en general.

10. Promover el cambio de comportamiento y prácticas cotidianas, comenzando por los patrones de consumo insostenibles de una parte de la población, a la par de un incremento del consumo de aquellos que no logran satisfacer sus necesidades más elementales. En tal sentido son especialmente relevantes las acciones en materia de formación y educación que habiliten la conciencia y fomenten el empoderamiento social.

Adicionalmente, es necesario que las propias ciudades de la región mejoren la relación que tienen con el entorno no urbano que las circunda y del que dependen para la obtención de múltiples servicios ambientales y el abasto de recursos. Para tal propósito es urgente acelerar la armonización entre la planificación ecológica y la planificación urbana, ello desde una visión de planificación y ordenamiento territorial integrado. Lo dicho precisa la conformación de instancias novedosas y/o la creación de mecanismos transversales y eficaces de coordinación entre las entidades encargadas del ordenamiento urbano y la planificación ecológica del territorio, ello en la escala que requiera cada caso, desde lo metropolitano, megalopolitano, o el nivel de cuencas para el caso de la gestión del agua.

Otras medidas que pueden explorarse se refieren a la definición de criterios, políticas, planes, programas y proyectos específicos para los asentamientos humanos periurbanos o semirrurales, que promuevan la autonomía de células y comunidades autosustentables en equilibrio con el entorno rural, pero también con acceso a satisfactores de calidad de vida. Tal ruta precisa sin duda la gestión y transferencia de recursos —financieros, administrativos, técnicos y humanos— de tal manera que, desde la generación de alianzas estratégicas entre los diversos actores que inciden en el desarrollo territorial, se busque compensar las desigualdades generadas entre el entorno urbano y el «rural-natural» o «exourbano». En este punto, el acompañamiento de instituciones internacionales y de cooperación internacional puede ser un valioso soporte si se enfoca al empuje de procesos integrales y participativos para la transformación urbana que más hacen sentido y que en consecuencia responden a las demandas, prioridades y contextos locales.[18]

Finalmente, no sobra precisar que una transformación urbana a fondo supone transitar de nociones antropocéntricas sobre el espacio urbano y exourbano para integrar el valor intrínseco de la naturaleza en la propia planeación del territorio, lo cual, dígase de paso, atiende retos socioecológicos y de salud, tal y como lo ha reafirmado la identificación del origen del virus SARS-CoV-2 causante de la enfermedad covid-19.[19] En todo caso, se habrán de explorar las opciones que mejor respondan a la realidad y escala de cada sistema urbano, sin dar menor importancia a cuestiones económico-financieras, políticas, socioculturales, organizativas o de capacidades existentes y necesarias.

[18] Un caso exitoso en tal dirección sugiere ser la implementación del programa BID-Procidades en Curitiba, donde se logró consolidar un equipo local para la gestión de tal progama. La Unidad de Gestión Técnica-Administrativa se vinculó de manera formal con el Instituto de Investigación y Planificación Urbana de Curitiba y finalmente se integró como parte del municipio donde actúa como unidad de gestión para programas de desarrollo integral financiados por el BID, la Caixa Econômica Federal y la Agencia Francesa de Desarrollo.

[19] WHO, *WHO-convened global study of the origins of SARS-CoV-2*, 5 de noviembre de 2020, en https://www.who.int/publications/m/item/who-convened-global-study-of-the-origins-of-sars-cov-2

## Reflexiones finales

En las especificidades de todo lo antes mencionado se jugará el éxito o el fracaso de las medidas propuestas, entre otras cuestiones, derivado de la voluntad política de las partes involucradas y las capacidades existentes, pero, sobre todo, de la manera en la que se logren articular tanto actores, capacidades y conocimiento para la toma de decisiones, como las diversas agendas de acción, pues las interrelaciones no son necesariamente todas positivas.

Se pueden observar contraprestaciones e incluso sinergias negativas. Por ejemplo, mientras que la densificación urbana «adecuada», de la mano de una alta conectividad y accesibilidad, es una medida que se considera deseable desde la sustentabilidad urbana, ello no necesariamente es así desde la noción de la prevención y gestión del riesgo, incluido el sanitario. Aunque, por otro lado, se observa que los barrios con usos del suelo mixtos no sólo pueden ser más sostenibles y socialmente incluyentes, sino que además presentan una mayor resiliencia, tanto en el marco del confinamiento, como del regreso a una (nueva) «normalidad».

De modo similar, mientras la generación de redundancias en los sistemas sociotécnicos urbanos permite aumentar su resiliencia, lo cual puede ser prioritario en momentos de crisis sanitaria, a su vez tal apuesta puede comprometer la eficiencia de su operación, contradiciendo así, en una medida u otra, los objetivos de la sustentabilidad.

De manera positiva, en cambio, se observa que los espacios públicos, incluyendo los espacios verdes, los cuales cumplen un papel importante en la sustentabilidad y la adaptación urbana, pueden a la vez ser clave durante ciertas etapas de confinamiento y sin lugar a duda en momentos de regreso a una nueva normalidad. La distribución desigual de los mismos refrenda, sin embargo, la importancia del asunto en tanto cuestión de justicia socioambiental.

Una relación positiva similar se identifica en materia de movilidad no-motorizada, que ha sido identificada en ciertas ciudades como medio adecuado de movilidad en un contexto de distanciamiento físico. En contraste, se advierte que la promoción del transporte público masivo, como apuesta para la movilidad sustentable, podría convertirse en un peso presupuestal importante si el distanciamiento social

Los espacios públicos, incluyendo los espacios verdes (que juegan un papel importante en la sustentabilidad y la adaptación urbana), pueden ser clave durante ciertas etapas de confinamiento y sin lugar a duda en el regreso a una nueva normalidad.

se extiende por un largo periodo debido a que las eficiencias se reducirían.

Ejemplos similares son numerosos, por ello, cómo se afronte la pandemia covid-19, cómo se plante la denominada nueva normalidad y cómo se visualice el futuro urbano pos covid, y aún más, el modelo de desarrollo deseable, no son cuestiones menores. Se trata de un proceso en el que se deben considerar las bases materiales de cara a las fronteras planetarias existentes. Así, desde una visión de largo plazo, la sustentabilidad es obligada, la cual se fortalece de la resiliencia. Ambas, la sustentabilidad y la resiliencia no son a su vez humanamente significativas si carecen de una noción transversal clara de inclusión y justicia social (o de reducción de lo «extremoso» de la cotidianidad urbana contemporánea). Por todo ello, en la construcción de las rutas posibles para la transformación urbana es clave cómo se definen las bases materiales y en favor de quién, sobre todo si se procura una agenda que busque trascender las soluciones de corto plazo, es decir, de «resolver haciendo». Considerando lo anterior, puede sostenerse que las acciones e inversiones sustentables en beneficio de los bienes públicos y bienes comunes desempeñan un papel articulador y potenciador, siempre y cuando, como se ha dicho, estén vinculadas a procesos de gobernanza participativa y de rendición de cuentas.

De lograrse un avance de tal naturaleza, y que seguramente precisará de arreglos institucionales y fiscales diversos, se podría encauzar a las ciudades —y al país— hacia una dirección deseable que contribuiría al cumplimiento de aquellos objetivos planteados en los niveles nacional y subnacional y que en buena medida podrían estar alineados al espíritu de diversas agendas internacionales, aunque no necesariamente con las rutas propuestas desde otras latitudes para lograr una genuina transición, no sólo urbana, sino de la relación de la humanidad con la naturaleza, así como entre los propios seres humanos. La actualización de las contribuciones nacionales determinadas de México en el marco de los compromisos climáticos son un punto en cuestión, más aún cuando se advierte que la dimensión urbana hasta ahora ha sido débilmente integrada.

La acción inmediata y coordinada no puede esperar porque la emergencia climática-ambiental es como la emergencia covid-19, pero más lenta y grave.[20] Ambas involucran la caída de mercados, la generación de múltiples externalidades, la necesidad de una cooperación internacional mayor, la actuación de la ciencia para buscar soluciones informadas a cuestiones complejas (y donde la innovación tecnológica cumple un papel nodal), la necesidad de (re)plantear la resiliencia de los sistemas (dígase los urbanos), el avance de voluntades y liderazgos políticos y de otros actores sociales para acelerar la implementación coordinada e incluyente de soluciones, así como la continua educación, información y activa participación social.

En síntesis, estamos en una coyuntura en la que las ciudades, en tanto nodos de complejas interdependencias, son y serán clave en la definición concreta de afianzamiento de las prácticas usuales, el *business as usual*, o de genuina transformación, en este caso desde lo urbano.

[20] Hepburn *et al.*, *op. cit.*, p. 4.