www.flacsoandes.edu.ec

COLECCIÓN CORONAVIRUS Y CIUDAD

Fernando Carrión y Paulina Cepeda, editores

Ciudad pandémica glocal

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM

UFRJ

MU
MAESTRIA EN URBANISMO
Facultad de Arquitectura de Urbanismo y Diseño
Universidad Nacional del Córdoba, Argentina

FLACSO
ECUADOR

Carrión, Fernando
Ciudad pandémica glocal / editado por Fernando Carrión y Paulina Cepeda. Quito : FLACSO Ecuador, 2022
Libro digital, EPUB

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-9978-67-596-0

CIUDADES ; SOCIOLOGÍA URBANA ; CULTURA ; TECNOLOGÍA ; POLÍTICA URBANA ; ECONOMÍA ; GÉNERO ; SALUD ; PANDEMIA ; COVID-19 ; AMÉRICA LATINA. I. CARRIÓN, FERNANDO, EDITOR II. CEPEDA, PAULINA, EDITORA
307.76 - CDD

© 2022 FLACSO Ecuador

Marzo de 2022
FLACSO Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 68–03
www.flacso.edu.ec
ISBN 978-9978-67-596-0

Conversión a formato digital: Libresque

Índice

Cubierta
Portada
Créditos
Presentación
Introducción
    Debates desplegados por el Covid-19
        Introducción
        Algunas entradas metodológicas
        La emergencia de los debates
        Debates sobre el marco institucional
        Debates sobre las políticas públicas
        Debates sobre la urbanización (inter urbano)
        Debates sobre la ciudad (intra urbano)
        Conclusiones: el día después
        Estructura del libro
        Bibliografía
Capítulo I. Ciudad y Covid-19
    Derecho a la ciudad en tiempos de pandemia

Introducción
La pandemia no ha producido la crisis
La pandemia como expresión de una crisis
Los cambios post pandemia: América Latina y el derecho a la ciudad
Bibliografía
Las ciudades en el Covid. Un punto de inflexión
Introducción
¿Cuál es el futuro de las ciudades?
Las nuevas exigencias en las dinámicas de gobierno de las ciudades
¿Recuperaremos las ciudades?
Ciudad, equidad y pandemia
Nuevas perspectivas frente a viejos dilemas
Bibliografía
Las ciudades Latinoamericanas, la pandemia y el futuro
Introducción
Las medidas para enfrentar al COVID 19 y la realidad urbana
“Una sana distancia” en ciudades hacinadas
“Mejorar la higiene” sin agua corriente ni drenaje
¿Con que adquirir gel y cubrebocas?
Sistema de salud insuficiente y población sin seguridad social
“Informalidad”, desempleo, pobreza
La brecha digital y la educación virtual
Volver pronto a la acumulación, imperativo empresarial y estatal

El futuro no es prometedor
Una profunda caída del crecimiento económico
El retorno del Estado, en beneficio del capital
“Regreso a la nueva normalidad”
Una opción política
¿Qué hacer con la ciudad capitalista neoliberal?
La pandemia, el derecho a la ciudad y la desurbanización
Bibliografía
Covid-19 and cities: causes or effects?
Posing the Question
First, What Happened?
Structural Causes of the Pandemic: Business as Usual,. Only More So
Breaking the Cycle
Governance
Infrastructure
Towards a Conclusion
References
Capítulo II. Ciudad, Cultura y tecnología
Máscara y distancia en tiempos del Covid-19
Sociabilidades tóxicas
Bibliografía
Virus imaginado en la ciudad digital
Introducción
Cinco incertezas en la percepción del Covid-19
¿Se puede narrar la muerte de otra manera?
Incerteza en las redes

2021. Lo increíble y monstruoso desde lo digital para el mundo real
Incerteza con las teorías de la conspiración
Incerteza de las vacunas. Enero de 2021, inicio de la vacunación
Epílogo: símbolos desde la ciudad digital
Bibliografía
Anexo
La pandemia como despertador: el uso de tecnologías para revertir el crecimiento de las metrópolis
Las ciudades: organismos vivientes y vulnerables
Ciudades y pandemia en el Siglo XXI
La ciudad más allá de la ciudad
¿Fraccionar las grandes ciudades?
Las nuevas preguntas
Referencias
Reproducción social, pobreza de tiempo y pandemia
Introducción
Las consecuencias de la pobreza derivadas de la pandemia
Pobreza de tiempo, algunos elementos para su comprensión
Algunas propuestas para la incorporación del tiempo en la medición de la pobreza
La disponibilidad de tiempo y su incorporación a la medición multidimensional
La pobreza de tiempo en la Ciudad de México y los posibles cambios derivados de la pandemia

Algunos ejemplos de programas públicos frente al Covid-19
Reflexiones finales
Bibliografía
Capítulo III. Ciudad, género y cuidados
Injusticias de género en pandemia. Notas para identificar nuevas narrativas en los territorios
Introducción
Clave 1. Ciudades, planificación y diversidad de las desigualdades en la pandemia. Territorio ciudad y mujeres
Clave 2. Narrativas de los miedos y de las solidaridades en disputa. El territorio barrio como escala de proximidad
Clave 3. El cuidado como cuestión pública. Territorio casa y politización del espacio privado
Clave 4. Las violencias como problema de agenda central. Territorio cuerpo, nuestro primer territorio a ser habitado
Reflexiones finales: por un derecho de las mujeres a ciudades en pandemia y post pandemia
Bibliografía
De la ciudad neoliberal a la ciudad cuidadora: enseñanzas de la Covid-19
La Covid19, una sindemia de alcance mundial
La organización de los cuidados y el cuidado como organización social
De la ciudad neoliberal a la ciudad cuidadora

Bibliografía
Análisis de las consecuencias de la emergencia sanitaria por Covid-19 en la vida de las mujeres. Caso de estudio: parroquia de Tumbaco
Introducción
Marco teórico referencial
Resultados
Conclusiones
Bibliografía
Capítulo IV. Ciudad e infraestructuras
Movilidad urbana en el contexto del Covid-19: héroes y villanos
Introducción
La movilidad no motorizada: la heroína en tiempos de pandemia
El transporte público: el supuesto villano en tiempos de pandemia
Conclusiones
Bibliografía
Urbanismo ciudadano: la ciudad del vecindario 5D
Introducción
La ciudad neoliberal es productora de desigualdad
De la ciudad como negocio a la ciudad del buen vivir
Ciudad del vecindario 5D
Conclusiones
Bibliografía
Un nuevo contrato cívico. ¿Qué podemos aprender de la emergencia sanitaria del Covid-19?

La huella de las epidemias en las herramientas de planificación urbana
De la higiene de la vivienda al planeamiento urbano saludable
La ciudad cercana y la calidad del espacio público
De nuevo el debate sobre la densidad
¿Es la dispersión territorial un activo para el control epidémico del Covid19?
De la regulación del espacio a la gestión inteligente del tiempo
Referencias
Globalización, ciudades y reproducción social. Notas para América Latina
Globalización y Ciudades
Sociedad difusa y territorios fragmentados. Crisis de ciudadanía y de reproducción social
Los derechos ciudadanos y la reproducción social
La renovación de la democracia en sociedades urbanizadas
La democratización de la democracia y los marcos político-jurídicos
Organización política y la recuperación de la sociedad activa
Democratizar la democracia a partir de las ciudades. Movimientos sociales y mediaciones políticas
Conclusión. La nueva era ciudadana y la reproducción social
Referencia

Capítulo V. Gobierno y planificación
¿Sobrevivirá el centralismo chileno a la pandemia?
Bibliografía
Pandemia, crisis económica y conflicto político: entre el horror y la muerte en la ciudad de Guayaquil –marzo y abril del 2020– y perspectivas glocales
Introducción
Los Escenarios Regional y Nacional
Guayaquil: El epicentro de la pandemia a nivel nacional
Corrupción y Desigualdades Sociales
Perspectivas Glocales
Bibliografía
La ciudad en tiempos de pandemia
Introducción
La pandemia como oportunidad
El pensamiento
Ciudad, población, biopolítica
Pandemia y gobierno
Reflexiones finales
Referencias
Desafíos para la seguridad ciudadana en el post Covid-19
Introducción
¿La nueva normalidad?
Actividad delictiva y Covid-19
Bibliografía
Beyond health and hygiene: The governance crisis and responses to the pandemic
Introduction

Theoretical, Methodological, and. Conceptual Foundations
Deconstructing the Governance Crisis: Clashing. Rationalities for Confronting the Pandemic
The pandemic has produced new tensions between the policy objectives prioritized by different territorial scales of authority, ranging from the neighborhood to the city to the state to the nation and possibly even the globe
In the context of tensions between federal and state powers on one hand, and the state and the market on the other, longstanding tensions but individual rights versus the collective good also have emerged, further preventing concerted action at the scale of the city
To address the Covid-19 crisis, we need to strengthen urban sovereignty, a term that refers to governance capacities afforded the local scale. Urban authorities must have more tools to work more directly with their own residents while also becoming more equal partners with states and nations in the battle to slow the pandemic and to create living spaces that are safe, just, and prosperous
Strengthening Urban Sovereignty: Concluding remarks
References
Sobre este libro
Sobre Fernando Carrión
Sobre Paulina Cepeda

Presentación

En Flacso sede Ecuador, el equipo Polis.tic Lab desarrolló, en 2020 y 2021, una serie de Conversatorios alrededor de la temática urbana y el impacto del Covid-19. De esa experiencia nació la necesidad de construir una memoria del proceso que partiera de la sistematización de los aportes provenientes de varios expertos y académicos de la región. Así, el objetivo de esta publicación es sistematizar, difundir y estimular la investigación sobre temas urbanos, con un sentido crítico y multidisciplinario, de tal manera de entender los procesos urbanos y los nuevos paradigmas que se construyen alrededor de la ciudad en América Latina.

En esta ocasión se presenta el libro Ciudad pandémica glocal; un volumen con la visión y el aporte de aproximadamente 27 académicos/as urbanos que analizan y aportan activamente a la solución técnica de las crisis urbanas que se han externalizados desde la llegada del Covid-19 en América Latina. El libro impulsa la necesidad de discutir no solo la crisis actual sino los escenarios previos que la intensificaron, pero también aportan en soluciones.

Este objetivo ha sido alcanzado con la colaboración de los autores de cada uno de los artículos expuestos en este volumen, a quienes

la institución les extiende su gratitud y les invita a seguir aportando en beneficios de la sociedad.

Felipe Burbano de Lara
Director FLACSO Ecuador

Introducción

Debates desplegados por el Covid-19

Fernando Carrión y Paulina Cepeda[1]

Introducción

La pandemia del Covid-19 se consolidó a nivel global, tanto por su lógica de contagio como por las políticas diseñadas para controlarlo, dejando una estela de tragedia y significativas mutaciones en varios órdenes. El proceso, por la fuerza que tiene, puso en cuestión algunas de las bases estructurales en las que se asienta la sociedad mundial. Entre ellas, por ejemplo, el salto acelerado hacia adelante a las tecnologías de la comunicación de punta; o hacia atrás, con la contracción del empleo y el incremento de la pobreza, fenómenos que ya venían ocurriendo desde tiempo atrás[2].

Estos hechos incuestionables han puesto a reflexionar *in extremis* a la academia para entender el fenómeno, también para encontrar salidas socialmente convenientes. Las esferas de incidencia de este proceso han sido múltiples y variadas. Así se tienen los impactos en la salud, la economía, la cultura, la sociedad, la educación, la política, la gobernanza, y la tecnología, entre muchos otros más.

Uno de estos ámbitos de alto impacto han sido las ciudades porque son el lugar donde se concentra la mayor cantidad de la población mundial (56%) y de América Latina (83%), además debido a que la enfermedad se transmite de persona a persona bajo el sentido de la zoonosis. De allí que sea válida la pregunta: ¿Dónde se produce el mayor contagio interpersonal? Y la respuesta inexorable es: en las ciudades, porque allí

existe la mayor densidad poblacional y, por tanto, la mayor interacción social. De esta forma, el Covid-19 se convirtió en una enfermedad urbana, siendo las ciudades más grandes los principales hipercentros de irradiación del contagio.

El proceso ocurrió en un período muy corto de tiempo. El primer caso de una persona infectada por el coronavirus fue detectado en noviembre de 2019, en la ciudad de Wuhan, en China. Desde allí se convierte en una pandemia planetaria (presente en todos los países), y hoy, gracias a la vacunación, existen indicios de su reversión. Todo ello en un lapso no superior a los dos años, pero que tiene una incidencia sin precedentes, tanto que se han instalado importantes debates sobre lo urbano y la ciudad, así como también nuevos cimientos y paradigmas para entenderla y actuar en ella.

De allí el motivo y la pertinencia de las siguientes preguntas que guían el presente trabajo: ¿Los debates y el pensamiento surgido en el contexto del Covid-19, están transformando las ciudades? ¿Es un fenómeno producido de forma espontánea? ¿Los debates provienen del conocimiento de la realidad o de los intereses de actores específicos? ¿Las polémicas han sido explicitadas, ordenadas y organizadas? Sistematizar estas preguntas es un primer intento para retomar el proceso de transformación, de tal manera de conducirlo adecuadamente.

Hay que estar consciente que las discusiones instaladas aún no logran consolidar nuevos paradigmas urbanos, aunque sí a prefigurar algunas directrices innovadoras. El proceso ha sido rápido, rico y complejo, tanto que ha sido difícil tomar distancia para entenderlo, como también para formular nuevas interpretaciones y políticas públicas acordes a estos cambios. La vorágine no da tregua, debido a que el proceso que se venía prefigurando se aceleró significativamente en esta coyuntura. Por eso su sistematización se hace fundamental para entender la real dimensión del proceso, así como para aportar al momento del pos Covid-19 que ya lo empezamos a vivir[3].

Los cambios ocurridos han sido profundos, provocando importantes debates tendientes a comprender los procesos reales, como a salir positivamente de los mismos. En esa perspectiva, tenemos algunos que son propios y particulares a cada una de las tres fases (contagio, enfermedad-letalidad y apertura), así como también de los que son transversales a ellas.

En este trabajo está presente el proceso recorrido en dos años. Tomando en cuenta que ahora se ha instalado con fuerza la incertidumbre de lo que ocurrirá una vez que se llegue a la “inmunidad de rebaño” o la “inmunidad colectiva”; en otras palabras, cuando exista un número suficiente de personas vacunadas e inmunes frente a la infección del Covid-19, impidiendo la propagación de la enfermedad (contagio y letalidad). De allí que, actualmente, el mayor debate instalado sea el pos Covid-19, donde la relación Estado/Economía/Sociedad es clave. Entonces: ¿Cuáles son los componentes del cambio? ¿Quiénes son los actores que lo conducen?

En esa perspectiva, como se mencionó, la ciudad se convirtió en el escenario central, como también en el ámbito que requiere una reconceptualización, sustentada en la discusión de los nuevos paradigmas. Mucho más si la ciudad es el espacio del conflicto de la sociedad contemporánea, donde los procesos de democratización de los gobiernos locales se encuentran con el peso político de las élites económicas, que se valen de esta coyuntura para presionar por las reformas que desde siempre han planteado.

Con este artículo introductorio se pretende hacer un primer acercamiento a lo que puede ser un aporte: ordenar el debate estimulado por el Covid-19, sustentado en la visibilización de sus principales componentes. La estructura expositiva de este trabajo parte de algunas precisiones metodológicas que guiarán el análisis: luego presenta los debates organizados desde el marco institucional y sus políticas; sigue con las polémicas que provienen desde lo urbano a dos niveles, el inter

urbano y el intra urbano; para terminar con algunas conclusiones generales.

Por otro lado, el libro tiene una estructura temática que nace desde la comprensión de la dinámica que introduce el coronavirus en la ciudad para luego seguir por los componentes de la cultura, el género, las infraestructuras y el gobierno, todos vinculados al fenómeno sanitario de la pandemia.

Algunas entradas metodológicas

Para comprender y ordenar los debates ocurridos desde el aparecimiento del Covid-19 es necesario ubicarse en cada uno de los momentos del proceso general, debido a las especificidades y prioridades que tienen. Es imposible comprenderlo de forma lineal, porque desde sus orígenes hasta el momento actual ha mutado. Es importante señalar de partida que, en general, el conocimiento del fenómeno, como de las políticas para enfrentarlo, ha sido altamente reactivo, además de inscritas en importantes procesos previos.

Si bien se puede afirmar que existen líneas generales que transversalizan el tiempo, en cada caso y momento se manifiestan de forma particular. Eso significa, por ejemplo, que las problemáticas de la salud, la economía y la ciudad, están presentes a lo largo del tiempo pero que en cada fase tienen contenidos, expresiones o énfasis diferentes. Adicionalmente, se debe afirmar que existe una total imbricación entre cada una de las temáticas, por lo que tener una visión unilateral no es posible. Así, la crisis sanitaria, económica, social, urbana tienen una cierta unicidad, que no solo vienen dadas por el tiempo, sino también por las causas, efectos y determinaciones recíprocas.

Tabla 1. Políticas y efectos de la Covid-19 (2019-2021)

Fase 1: Irradiación del contagio		Fase 2: Curación y letalidad		Fase 3: Procesos de vacunación	
Políticas	**Efecto**	**Políticas**	**Efecto**	**Políticas**	**Efecto**
Cierre territorios	shock urbano / problemas de abastecimiento / alto control	Distanciamiento social	regreso al barrio / urbanismo ciudadano	Restricción de movilidad	expansión / compacidad
Cuarentena	ciudades físicas fantasma / ciudad virtual	Medidas de bioseguridad	cierre de espacio público / urbicidio	Labores híbridas	distancia / tiempo / cronourbanismo
Quédate en Casa	crisis de vivienda / lógicas acceso formal e informal	Teletrabajo, telesalud, teleeducación, telecomercio	falta de redes y conectividad / ciudades de plataforma	Vacunación masiva	infraestructuras y servicios
		Flexibilización laboral	alocalización, deslocalización / desurbanización	Reactivación económica	uso de espacio público / reapertura de territorios / justicia espacial

Fuente: Elaboración propia

La primera fase, de irradiación del contagio, empezó en América Latina bajo la lógica *importada*, por avión y anclada espacialmente donde residen las élites urbanas[4]para después extenderse de forma *comunitaria,* mediante el transporte público, colectivo y masivo hacia los sectores más precarios. Aquí se situó un importante debate sanitario respecto de los sectores más vulnerables, porque desde la Organización Mundial de la Salud (2020) se planteó que a mayor edad era mayor el riesgo de letalidad. Planteamiento que debió matizarse porque la

pandemia no afecta a todos por igual, dado que la *edad cronológica* es distinta a la *edad biológica*, siendo esta última resultante de la alimentación, de los servicios y de los lugares donde históricamente vive la persona, es decir de las condiciones de vida, a mayor precariedad y desigualdad mayor vulnerabilidad al virus. Por eso, el sector más golpeado ha sido la población de más bajos ingresos, por tener enfermedades pre existentes, propias de su historia de vida.

Al ubicarnos en el territorio, no todos los barrios donde vive la población de bajos ingresos tienen las mismas características. Así, las barriadas más antiguas tienen condiciones diferentes a las más actuales; como las más próximas al centro tienen rasgos distintos a los más distantes. De allí que la heterogeneidad sea clave a la hora de diseñar las políticas de control de la patología, sobre todo dentro de la ciudad. Por ejemplo, la cuarentena debió impulsarse por escalas territoriales, desde la vivienda, el barrio, la ciudad y el país, atendiendo a cada una de sus especificidades. Frente a la generalización de las políticas del *Quédate En Casa*, se debió comprender la necesidad de focalizarse según las condiciones y características de cada barrio.

Así, en los sectores populares se evidencia la crisis alrededor de la vivienda (hacinamientos, servicios, tipo de construcción) como factor de riesgo para el contagio, porque los grupos familiares “normalmente” desenvuelven múltiples actividades vitales en el espacio público más próximo: el trabajo es callejero, el abastecimiento es en la tienda de la esquina y el ocio es en la vereda; lo que demuestra que el espacio público, en estos casos, se convierte en una extensión del doméstico. ¿Por qué no plantear la cuarentena en el espacio del barrio? Tan errónea fue esta política generalizada del *Quédate En Casa* que la contaminación en el mundo doméstico fue devastadora, además de producir un fuerte *shock urbano* (Carrión y Cepeda, 2021). Esta dinámica se tradujo en un espacio público que se licuó, donde la movilidad se redujo, el trabajo se precarizó y la vivienda mostró su mayor crisis. Con ello se evidencia que

cada territorio es un escenario distinto, según condición, recursos y capacidades.

En esta primera fase se ubicó el debate alrededor de la necesidad de conocer las características de la patología y su comportamiento (Covid-19), así como las condiciones ambientales, territoriales y sociales donde se produce su mayor expansión y contagio. Seguidamente, la cuestión social evidenció los problemas de inequidad en la provisión de los servicios básicos donde se desenvuelve la población, principalmente relacionados con la calidad del agua potable, el alcantarillado y la recolección de los residuos sólidos; o sea, del acceso socialmente inequitativo a la ciudad. Por eso se posesionaron con fuerza la demanda de políticas preventivas o, lo que es lo mismo, de la *salud primaria*. En otras palabras, los servicios e infraestructuras de la urbe fueron cuestionados en su esencia y cobertura.

En esta época los debates centrales se localizaron en el ámbito de la reducción y control de la epidemia, tratando de entender su lógica a partir de sus causas, lo cual supuso conocer el comportamiento del virus y el ambiente en el cual se reproduce. En los meses iniciales, por tanto, el debate estuvo recluido alrededor de lo sanitario.

En la segunda fase, las miradas del debate se dirigieron hacia dos espacios específicos: el uno, relacionado con el proceso de sanación de las personas inoculadas por el virus, sea con los tratamientos ambulatorios (medicinas) u hospitalarios. Y el otro, vinculado a la letalidad y su procesamiento bajo protocolos rigurosos. En este caso los debates centrales se radicaron en los marcos institucionales centrales, locales o privados, y en los contenidos de las políticas públicas, en términos del énfasis puesto en la economía y/o la salud.

En este momento el tema se radicó en el tratamiento de la enfermedad propiamente dicha; en otras palabras, se posicionó el debate respecto de la vulnerabilidad, como ya mencionamos, entre la *edad cronológica* que se refiere a los años que se tiene desde el nacimiento (tiempo) *y la edad*

biológica, que se relaciona con el estado real del organismo o del cuerpo (estado fisiológico). Esta segunda edad está vinculada a las condiciones de vida que tiene la población.

En la tercera fase, toman fuerza los contenidos de las polémicas alrededor de la presencia de los procesos de vacunación, donde las discusiones giran alrededor de la llamada diplomacia internacional de las vacunas, según el origen nacional de las marcas, dejando de lado los efectos en la salud. Otro tema prioritario es el de la reactivación económica, inscrita más en el sector formal de las empresas que en la reducción de la pobreza o el incremento del empleo. Y otro núcleo singular de polémicas ha girado en torno al tema del futuro inmediato, donde se ubicó con fuerza el posicionamiento del retorno al pasado, como *regreso a la normalidad* o como *nueva normalidad*, sin que se avizore un futuro promisorio más allá de la reapertura de actividades previamente existentes. Y lo más complejo, que tras ese llamado al pasado se escondieron las propuestas clásicas de modificación de la relación Estado/mercado, relación en la que se excluye a la sociedad.

Las tres fases tienen como escenario privilegiado la ciudad, convertida en el objeto de estudio de este artículo y de toda esta publicación, dada la alta densidad de interacción social que allí se concentra; lo cual hace que la enfermedad sea urbana y su impacto (por el virus y las políticas) genere un shock y posteriormente, incluso, dinámicas de muerte de la ciudad o de urbicidio (Carrión, 2014).

La emergencia de los debates

Desde la aparición del fenómeno del coronavirus se instalaron un conjunto de debates de amplio espectro a lo largo de todo el proceso transcurrido. Bajo ningún punto de vista se trata de temas nuevos, porque

vienen de tiempo atrás, aunque en esta coyuntura se agudizaron significativamente.

Sin embargo, muchos de los grandes temas de debate no han logrado hasta el momento construir un consenso; por ejemplo, respecto del orígen de la enfermedad. En este contexto se instaló la disyuntiva, con ribetes políticos: ¿nació el Covid-19 en un laboratorio o por zoonosis[5]? Los actores que enarbolan una posición u otra están claramente identificados e inscritos en el marco conflictivo de las relaciones internacionales, bajo la hegemonía de las dos potencias mundiales a la cabeza: Estados Unidos inscribe la explicación del origen en un laboratorio y China en la transmisión por zoonosis. Con la primera se busca culpar y responsabilizar a China de la desgracia mundial; mientras con la otra aparece una explicación fortuita, de carácter estrictamente natural, que disuelve las culpabilidades.

Pero también se abrieron otros debates a lo largo de todo el proceso. Unos que son transversales a las fases y otros que son propios de cada momento. Además, tras cada uno de ellos existen actores que asumen posiciones explícitas o, incluso, antagónicas. De esta manera, el ejercicio de sistematización de los debates más importantes implica ordenar los procesos de conocimiento, en muchos casos con fuertes influencias provenientes del exterior.

No se puede desconocer que gran parte de los mismos han cuestionado elementos paradigmáticos instalados tiempo atrás, permitiendo avizorar nuevas entradas teórico metodológicas para la comprensión de las problemáticas y de sus consecuentes alternativas. Esto es, que producto de la crisis multidimensional provocada por el coronavirus, se genera un importante desarrollo del conocimiento que requiere sistematizarse a partir de sus elementos constitutivos.

Adicionalmente, hay que estar conscientes de que muchos de los debates que analizaremos ya estaban instalados tiempo atrás, de forma directa o indirecta; siendo evidente que con el Covid-19 se aceleraron,

profundizaron y visibilizan, adquiriendo ribetes relevantes, que deben ser resaltados y organizados. El universo de los debates es grande y amplio, tanto que se ha decidido seleccionar los más directamente vinculados a la problemática de la ciudad. Sin embargo, ello no quiere decir que queden exentos los indirectamente relacionados con ella.

En esta discusión resaltaremos dos núcleos claves: el primero, referido al marco institucional y las políticas públicas diseñadas; y el segundo, vinculado directamente a la problemática de la ciudad y el urbanismo, tal cual se describe en la Tabla 2.

Tabla 2. Debates centrales, específicos y su resultado

Ejes	Debates	Resultado
Marco institucional	público / privado	Incoherencia operativa
	central / local	Centralización competencias y demanda local
	internacional / nacional	Manejo centralista e incorporar dimensión local
Políticas públicas	homogéneo / focalizado	Políticas heterogéneas consistentes a la realidad
	economía / salud	La mejor política económica es la salud
	internacional / nacional	Incorporar dimensión local
Urbanización: interurbano	jerarquía / sistema urbano global	Contagio resultado de aglomeración población y globalización
Ciudad: intraurbano	ciudad compacta / ciudad dispersa	Adecuada relación distancia - densidad
	espacio público / espacio privado	Sin genérico espacio público con relación a estratos sociales
	urbanismo proyectos / urbanismo ciudadano	Ciudades para la gente y para vivir
	ciudad física / ciudad virtual	Inmersos en la ciudad de plataforma

Fuente: Elaboración propia

Debates sobre el marco institucional

Sin duda que la discusión respecto de quién y cómo debe asumir la responsabilidad de la administración de la pandemia ha sido un elemento importante de reflexiones y debates, que trascienden el sector sanitario. En este contexto se han llegado a plantear dos espacios claramente diferenciados, aunque articulados: el del marco institucional, que debe asumir la responsabilidad del procesamiento de la enfermedad, y el de las políticas o manejos más certeros para controlarla.

Marco Institucional

En relación a la *estructura o marco institucional*, el debate se configuró -desde la década de los años ochenta con la Reforma del Estado- bajo dos líneas vinculadas: las referidas a las relaciones Estado/economía (público/privado/social) inscritas en los procesos de desregulación-privatización, y las expresiones dicotómicas central/local, inmersas en las iniciativas de descentralización del Estado.

Estos debates han sido alimentados socialmente porque el Estado central, con su carga burocrática y distanciamiento de los problemas presentes, no ha sido la institucionalidad más efectiva para diseñar las políticas de salud pública y, sobre todo, para llevar a cabo las soluciones a los problemas sanitarios existentes. De igual manera, la lógica del mercado no ha sido capaz de responder a las demandas reales, más allá de su lógica de segmentar la oferta para beneficio de ciertos grupos específicos. Con ello, el descrédito institucional se ha instalado con fuerza, tanto que ha conducido a incrementar las críticas desde distintos sectores y, sobre la marcha, a buscar alternativas.

En el caso específico de la salud, se desarrollaron discusiones respecto de si esta atribución debía ser gestionada o administrada desde una *institucionalidad pública o privada*, lo cual supone definir el rol de la ciudadanía, sea como soberanía del consumidor o como derecho humano. En este contexto se desarrollan los siguientes debates

principales: la responsabilidad ciudadana o de la demanda (estado/sociedad); el manejo público o privado (estado/mercado); la gestión centralizada o descentralizada (nacional/local); y la función de los organismos internacionales.

Frente a la ineficiencia del control de virus por parte de los sistemas público y privado, apareció con fuerza la delegación de la responsabilidad del contagio y de la vacunación a la sociedad civil, bajo el *estigma de la incivilidad*. El cual finalmente fue endosado a los estratos populares, que desenvuelven su vida en el espacio público en actividades alrededor del trabajo, del abastecimiento e incluso del ocio, sobre todo, porque el nivel de hacinamiento y precariedad de sus viviendas.

Según las estadísticas, las personas sometidas a prisión por no respetar el encierro, claramente se trata de personas provenientes de los estratos populares[6]. En otras palabras, se posicionó la idea de la indisciplina de la población como factor explicativo del incremento de contagio, con lo cual se criminaliza y estigmatiza a los grupos más desposeídos, así como se camufló la responsabilidad pública en el incremento de la pandemia (Carrión y Cepeda, 2021). Sin embargo, nunca se resaltó el trabajo colectivo desarrollado por las redes solidarias y comunitarias, que en muchas ciudades fueron un ejemplo a la hora de asumir la responsabilidad social.

Por otro lado, las corrientes que plantean que lo privado es más eficiente que lo público han encontrado que la realidad desdice ese argumento. La pandemia mostró que los distintos sistemas sanitarios -públicos y privados- atienden patologías distintas y además, tienen una segmentación por mercados; esto es, una atención diferenciada por tipos de enfermedades y por nichos de mercado.

Los hospitales o clínicas privadas realizan un tipo de atención sanitaria que no tiene nada que ver con las grandes patologías o pandemias, sino más bien con enfermedades especializadas de alta rentabilidad económica. Con ello queda claro que la oferta sanitaria privada se

especializa en las enfermedades que son las más rentables. Por eso, la responsabilidad mayor frente al Covid-19 y en general frente a este tipo de patologías, recaen en el sector público[7].

Esta condición dual de los operadores sanitarios ha conducido a que cada uno de ellos actúe por su propio andarivel, sin que se haya podido configurar un sistema sanitario orgánico e integrado o, al menos, con algún grado de coordinación. El caso de Chile es muy aleccionador en ese sentido, porque después de cuarenta años de sostener un proceso generalizado de privatización, la exitosa vacunación fue posible gracias a la infraestructura de la atención primaria de carácter municipal. En otras palabras, hubo una coherente coordinación entre los sistemas público/privado y nacional/local.

En la producción de vacunas el debate alrededor de lo público/privado es más claro, porque allí la producción es definitivamente privada, al menos en occidente, debido a que las vacunas rusas y chinas salen de este esquema general. Un contexto de este tipo no solo produjo un debate sino un conflicto político internacional. En general, la industria farmacéutica se inscribe en los grandes complejos industriales de la salud, donde sus intereses tienen un fuerte peso económico y político. Sin embargo, lo paradójico radica en el hecho de que en los EE.UU, donde se localizan las industrias farmacéuticas más poderosas del mundo, las investigaciones para obtener la vacuna fueron financiadas con recursos públicos, mientras la producción se realizó en los laboratorios privados. Por eso, el presidente Joe Biden propuso, sin éxito, que la fórmula de producción de las vacunas -es decir, la patente o marca registrada- debería liberarse para que más laboratorios puedan producirla de forma ilimitada. En otras palabras, que las patentes deberían ser un bien común de beneficio general.

Institucionalidad central o local

La otra discusión respecto del marco institucional se inscribe en la estructura estatal, entre las modalidades *centralizada o descentralizada; autónoma o dependiente*. El tema de salud puso en evidencia que las administraciones locales o urbanas conocen mucho más de su realidad, por proximidad, que las del gobierno nacional, por distancia; pero desgraciadamente tienen menos recursos y competencias para gestionarlas. Así, por ejemplo, la atención primaria de salud es una cuestión local porque las competencias de agua potable, recolección de basura y alcantarillado, entre otras, son de ámbito municipal; aunque la competencia de salud en la mayoría de países no lo sea.

Adicionalmente se debe resaltar que no solo existe un debate respecto de quien asume la competencia, sino también conflictos y disputas políticas agudas entre los gobiernos nacionales, intermedios, y locales, principalmente en aquellos países que tienen administraciones con partidos políticos de signos opuestos. En este caso, la pandemia exacerbó las tensiones y disputas políticas entre los presidentes de la república, los alcaldes y los gobernadores de los estados (Latinobarómetro, 2020). Es importante señalar que en este debate de centralización versus descentralización los conflictos se expresan, por ejemplo, entre los presidentes de la república con los gobernadores, es decir, con las autoridades de los gobiernos intermedios. Aunque también con alcaldes y alcaldesas en todos los países. ¿Por qué? Porque ha habido una disputa de potestades, que revela la presencia del tema político y no de la búsqueda de equilibrios de poder, que es lo saludable en democracia.

Así tenemos algunos casos evidentes de los países federales: en EE.UU, entre el presidente Trump y el gobernador Cuomo o la alcaldesa de Washington Muriel Bowser; en Brasil, entre el presidente Bolsonaro con el Gobernador de Sao Paulo Joao Doria o el alcalde de la ciudad Bruno Covas. Pero también en repúblicas unitarias como Colombia, entre el presidente Iván Duque y la alcaldesa de Bogotá Claudia López; en

Ecuador, entre el ex presidente Moreno y el ex alcalde de Quito Jorge Yunda.

Un elemento evaluador de esta situación proviene de las encuestas de opinión pública, donde la ciudadanía expresa un reconocimiento infinitamente superior a los alcaldes sobre los presidentes. Según la consultora Mitofsky, en marzo 2020, la aprobación de los alcaldes de américa latina era: David Collado de Santo Domingo con 93%; Jorge Yunda de Quito con 89%; Andrew Cuomo de Nueva York con 84%; Claudia López en Bogotá con 67%; Daniel Quintero en Medellín con 55%. En julio de 2021, la empresa IPSOS coloca en los mejores puestos de presidente a Luis Lacalle Pou de Uruguay con 68%; Sebastián Piñera con 50%; Guillermo Lasso con 47%; Luis Arce con 38%; y Francisco Sagasti con 35%.

Institucionalidad multilateral

Los organismos multilaterales, como la Organización Mundial de la Salud (OMS), definen las directrices de su política estatal nacional desde su origen, también estatal nacional, restando capacidad de resolución de los problemas a las instituciones que mejor pueden llevarlas a cabo: los gobiernos subnacionales. De allí que, por ejemplo, la provisión de las vacunas haya sido una política centralista, con muy baja incidencia de los gobiernos locales.

En esa perspectiva, las acciones y decisiones se toman de forma distante al lugar donde radica la problemática, dejando de lado el principio de subsidiariedad -como principio de competencia- que determina que la atribución se desarrollará en la autoridad más próxima al problema. También reafirma el peso de la cooperación multilateral en el fortalecimiento de los vínculos nacionales sobre los locales, lo cual impide los procesos de descentralización y de diseño de políticas con mayor peso político y económico.

Sin embargo, en la gestión diaria de la pandemia, los gobiernos locales tuvieron muchas responsabilidades que los gobiernos nacionales no pudieron atender, ni comprender, reforzando aún más su protagonismo, incluso al margen de la normativa, porque muchos de los municipios no tienen explícitamente la competencia de salud.

Esto supone construir, en plazos cortos, verdaderos sistemas de salud en los que se integren, bajo una dinámica de cooperación, las entidades públicas, privadas y sociales. Adicionalmente, que se ensamblen las organizaciones que tienen dinámicas nacionales, asociadas a las locales, en los ámbitos de las políticas de salud primaria, secundaria y terciaria. Pero, además, que los organismos multilaterales definan sus funciones para que los gobiernos locales puedan asumir mayor protagonismo, de tal manera de focalizar las políticas a las condiciones propias de cada localidad. En ese contexto de proximidad, no solo la ciudadanía asume el derecho que le asiste sino también su función activa en el control de la pandemia.

Debates sobre las políticas públicas

Las políticas de salud asumidas por la institucionalidad vigente abrieron varios frentes importantes de debate, entre los que se encuentran, por ejemplo: las políticas homogéneas o focalizadas, las que ponen énfasis en la economía o en la salud; las referidas a la política internacional y las que emana de la polarización política. Estas, consideradas relevantes, se describen a continuación de manera sumaria.

Políticas homogéneas o focalizadas

La Organización Mundial de la Salud (OMS) fue la institución multilateral que formuló políticas homogéneas a lo largo del planeta, sin distinción

alguna, entre otras: el distanciamiento físico interpersonal (Carrión y Cepeda, 2020), el uso de la mascarilla, la cuarentena al interior de la casa y el lavado de manos[8]. Esto es, el errado sentido del diseño de políticas homogéneas en realidades heterogéneas.

Sin duda, uno de los debates más importantes, que se posicionó a principios de la pandemia, fue el de las políticas homogéneas versus las de focalización. El diseño de políticas generales y únicas, en sociedades desiguales y diversas como las latinoamericanas, resultando, por decir lo menos, un sin sentido. En realidad, son injustificadas, porque no asumen la diversidad y provocan una serie de problemas, como los que vinieron con el incremento de las brechas y desigualdades socio-territoriales.

Como se mencionó, la política del *Quédate En Casa* fue un absurdo, debido a la crisis existente de la vivienda; además el lavarse las manos con agua y jabón cuando solo una de cada tres personas tiene acceso al agua potable[9]. Como los resultados de estas políticas no fueron los mejores, empezó a posicionarse la tesis de la focalización, que buscaba que las políticas se correspondan con la diversidad de los territorios, apareciendo el sentido del barrio y la vecindad como alternativas sugerentes. Esto supuso una cuarentena de escala inferior a los países y a las ciudades, pero superior a las viviendas, lo cual ubicó al barrio como la escala ideal, en tanto tienen homogeneidad, cuenta con importantes redes de solidaridad y construyen vínculos claros entre el espacio doméstico y el espacio público.

Con el paso del tiempo se fue decantando la necesidad de focalizar las políticas sanitarias para ajustarlas a los contextos territoriales específicos. Así, por ejemplo, si cada barrio es distinto, la acción pública que se despliegue debe ser diferenciada; pero también, como lo barrial es de competencia local –no nacional–, la respuesta puede ser más eficaz en este ámbito del Estado. Además, en términos generales, los barrios de las centralidades urbanas son distintos a los de las periferias.

De esta manera, hay que tener en cuenta que, por ejemplo, en los barrios centrales de las ciudades hay problemas particulares, de vivienda por el alto nivel de tugurización proveniente del hacinamiento y la densificación, así como, por otro lado, la concentración de las funciones comerciales, financieras y administrativas que operan como centro de gravedad que atrae una fuerte población flotante, no residente, en el espacio callejero. De allí que el alto contagio que se produce en esta zona provenga de la interrelación del espacio público con el doméstico, en tanto el uno se presenta como extensión del otro (Carrión y Cepeda, 2021).

Pero adicionalmente, por las características de esta zona que irradia el contagio hacia otros barrios de donde proviene la población, hay que diseñar acciones específicas para cortar este flujo inter barrial. Este tipo de situación produjo altas tasas de contagio, lo que evidenció la necesidad de llevar políticas de salud acordes a estas condiciones urbanas. En otras palabras, diseñar políticas focalizadas para impedir que la gente que vive tugurizada, la que trabaja en el espacio público y la que llega a diario a este espacio se contagie y propague el virus hacia otros barrios.

En el caso de los asentamientos humanos en las periferias de nuestras ciudades, la difusión del virus fue en menor proporción que en los barrios centrales debido a que hay menos población concentrada, el transporte público es precario y el espacio público es muy escaso, reduciendo la interacción social. Sin embargo y a contramano, el tema se complica por la precariedad de las infraestructuras de agua potable, de alcantarillado y de recolección de basura. Y, sin duda, estas dos entradas reducen la calidad de vida de la población que allí vive.

Por eso, es más conveniente realizar una cuarentena focalizada por barrio o tipo de barrio, en contraste con el encierro en la vivienda; es decir, lo mejor hubiera sido el *Quédate En El Barrio, que Quédate en Casa*. Con ello se hubiera logrado activar políticas públicas de acuerdo a

las características particulares de cada territorio y, por otro lado y en ese contexto, el vecindario podría haber actuado con un amplio sentido de solidaridad y bien común. Este fue el caso de la política focalizada por barrios que empezó a desarrollarse en Buenos Aires, Bogotá, Sao Paulo y Montevideo entre otros.

Economía versus salud

Una importante discusión se planteó respecto *del peso que se debería poner en ciertos sectores* específicos de la acción pública. En este caso la polémica principal se centró en priorizar la salud o la economía, como si fueran mutuamente antagónicos o excluyentes. Los gobiernos de Brasil y México se fueron por la línea de la economía sobre la de la salud, pero en un sentido distinto: mientras Brasil lo hizo para fortalecer la economía formal de punta, México en cambio se dirigió hacia la economía informal, esto es, a la economía social y solidaria. Sin embargo, tanto en un caso como en el otro, los resultados sanitarios y económicos no fueron los mejores[10].

La pandemia mostró que los Estados que priorizaron las inversiones y políticas en materia de salud, no solo tuvieron un impacto menos fuerte, sino que lograron abrir y recuperar la economía más rápidamente. Allí están los resultados positivos en países como Uruguay, Chile y Costa Rica que, históricamente, han tenido importantes políticas sociales y que en esta coyuntura priorizaron la salud.

En otras palabras, los Estados que tuvieron un adecuado manejo de sus políticas sanitarias, por la priorización que hicieron en esta coyuntura, tuvieron mejores condiciones para enfrentar la pandemia, además de recuperar más rápidamente la economía. Quizás el caso más interesante se dio en el momento de poner prioridad en la vacunación al costo económico que sea; porque quedó demostrada que la vacunación fue la mejor política económica.

Lo que sí ocurrió de forma generalizada es que los actores económicos han sido los que han marcado la pauta en la apertura económica, postergando la mejora de la salud y de la propia recuperación de la economía global. Estos actores presionaron por la eliminación de la cuarentena, bajo el argumento que contrae la demanda e impide la reactivación económica con reformas estructurales, basadas en la ideología de la reducción del tamaño del Estado, del ajuste fiscal, de la apertura económica, de la flexibilización laboral, de la desregulación y de los incentivos a la producción; todas propuestas permanentes de estos sectores.

Política internacional

Otro importante espacio de discusión se estableció alrededor de la *política internacional*, bajo tres perspectivas:

i. La que parte del establecimiento de la cuarentena, que condujo a dos manifestaciones generalizadas: el cierre de los países, que produjo un remezón a la misma Unión Europea además de contraer al sector del turismo a nivel mundial.
ii. Tras las vacunas hubo posiciones diversas según países y bloques de naciones. Estados Unidos y Europa registraron como válidas exclusivamente las de ellos, mientras las de Rusia y China no fueron reconocidas, a pesar de sus buenos resultados. En otras palabras, hubo una extensión de la política internacional de las potencias hacia el campo de la inmunización, sustentado en dos esquemas institucionales de calificación de los medicamentos y vacunas como son la FDA en EE. UU. y la AEM en Europa. Y el sistema COVAX, inscrito dentro de la OMS para donar globalmente vacunas, que en la práctica tuvo un criterio discriminatorio. Tan es así que “más de mil millones de vacunas contra el Covid-19 han sido administradas en

todo el mundo. Pero el 82% de ellas se han repartido en países de renta alta y media alta. Solo el 0.3% se ha administrado en países de renta baja." (EURONEWS, 24/04/2021).

Esta distribución discriminatoria de las vacunas, bajo criterios geopolíticos, ha conducido a segmentar otros mercados o sectores de la economía. Allí está, por ejemplo, el caso evidente del turismo, donde los turistas inoculados con vacunas rusas y chinas no pueden ingresar a EE.UU y a Europa, lo cual muestra una política internacional absolutamente discriminatoria y regresiva.

iii. También hay una línea interesante de cooperación, alianza o asociación bilateral entre países. Aquí habría que resaltar los casos de Rusia con México y Argentina, para producir las vacunas en sus respectivos territorios; como también, el apoyo de Chile a Ecuador y de Ecuador a Perú donando vacunas, entre otros.

Lo político: polarización

La propuesta del *Quédate En Casa* produjo inicialmente una fuerte desmovilización social, que posterior y rápidamente se expresaron en las llamadas explosiones o rebeliones sociales, como las ocurridas en Colombia, Cuba y Ecuador, entre otros países. En el caso del Ecuador fueron dos paros nacionales originados por la misma demanda (elevación del precio de los combustibles) y convocados por la misma organización (CONAIE[11]), pero en dos momentos distintos: el primero antes del Covid (octubre 2019) y el segundo en el inicio del post Covid-19 (octubre 2021). Lo interesante: dado el nivel de organización de la CONAIE es que el gobierno tuvo con quién negociar, conduciendo a que la conflictividad baje y a que se logren acuerdos mínimos. En Chile, el proceso se demoró más de lo esperado y los costos fueron muy altos, mientras en Colombia no fue posible lograr acuerdos. En Cuba se vivió algo inédito en 60 años,

con marchas masivas de protesta por el manejo de la pandemia, la precaria situación económica y la falta de acceso a internet.

Por otro lado, están los procesos electorales en Chile, con las elecciones locales, regionales y convencionales. En Perú y Ecuador, con las nacionales. Y en México, con las de mitad de período. En estos procesos electorales hubo un posicionamiento de la temática del Covid-19 en un doble sentido: se convirtió en el tema central de los programas de gobierno, como nunca había ocurrido, posicionando a la salud en su real dimensión. Pero también condujo al uso de la tecnología de punta en las campañas electorales, las redes sociales y las diversas plataformas existentes (Youtube, Tik Tok, Whatsapp), con lo que se produjeron cambios en las tradiciones electorales, con el desplazamiento de la marcha popular, el fin del casa en casa, la ausencia de la concentración en la plaza, hacia el uso de estas grandes plataformas tecnológicas.

Uno de los efectos más complejos de la pandemia ha sido la evidencia de la crisis e inestabilidad de la representación política que se vive en la región. Por ejemplo, Ecuador, que con diecisiete millones de habitantes tiene doscientas ochenta y tres organizaciones políticas reconocidas. En Perú la cosa no es muy distinta. Los resultados electorales en Chile mostraron que los convencionales independientes electos son el 64%. Quizás el caso de México es relativamente distinto, aunque pasó de la época en que había un solo partido (PRI) a una representación bastante más plural. El resultado de estos procesos electorales da la impresión de que se estaría en una fase en desarrollo de instalación de la *democracia sin partidos políticos* en la que el Covid-19 ha tenido una parte de responsabilidad.

Debates sobre la urbanización (inter urbano)

Partiendo del hecho de que el coronavirus es una enfermedad que se contagia de forma interpersonal, es claro que ocurra, como se mencionó anteriormente, donde mayor población concentrada exista; esto es: la ciudad, que en América Latina concentra el 84% de su población. Estos elementos demográficos, además de los provenientes de la propia dinámica del virus y de las políticas para controlarlo, condujeron a que el Covid-19 sea fundamentalmente una enfermedad citadina y que en su expansión produjera un shock urbano, tendiente al urbicidio (Carrión y Cepeda, 2020).

Adicional a los impactos producidos por la difusión del virus, las políticas implantadas a nivel urbano también aportaron a sus grandes problemas: la crisis de la vivienda y el hábitat; el vaciamiento del espacio público; el cuestionamiento a los medios de transporte y las lógicas de movilidad, la localización vivienda/trabajo; y la paralizando la movilidad de los factores de la producción.

Una situación como la señalada, condujo a múltiples debates y cuestionamientos que están conduciendo a la redefinición de los paradigmas hegemónicos del pensamiento, reflexión y políticas sobre la ciudad. Sin duda, este período ha sido muy rico en la reflexión teórico-conceptual sobre la ciudad, tan es así que han aparecido desarrollos analíticos sobre tipos de ciudades, tales como: confinada, virtual, región urbana o de plataforma; además de su negación: ciudad fantasma, urbicidio o des-urbanización. Como también respecto del urbanismo, al que se lo concibe desde el tiempo (crono urbanismo) o de la sociedad (urbanismo ciudadano).

Organización territorial: jerarquía o sistema urbano

Una de las primeras discusiones emergió a partir del comportamiento espacial del coronavirus; esto es, de las *características de la urbanización*. Debido a que la irrigación inicial de la pandemia ocurrió de

forma urbana-urbana, en la que coincidieron dos situaciones: la cantidad de población concentrada porque la interacción social es mayor; y la integración al sistema urbano global, porque las articulaciones entre ciudades desembocan en que las urbes más integradas a la globalización sean las que más contagio tuvieron; o sea, el nivel de inserción de la ciudad a la globalización (ciudad global). En otras palabras, el contagio del Covid-19 siguió la lógica del sistema urbano y de la jerarquía urbana, de mayor rango hacia el menor, de forma escalonada.

Esta doble situación condujo a la formación de los epicentros del Covid-19 que recayeron en las más grandes ciudades de cada uno de sus países. De esta forma se tiene en Ciudad de México; en Guayaquil, Ecuador; en Lima, Perú; en Buenos Aires, Argentina; en Sao Paulo, Brasil; en Bogotá; en Santiago de Chile; en Montevideo Uruguay; en Nueva York, EE.UU, y así sucesivamente. Pero también, dentro de ellas, dos espacios privilegiados: los barrios residenciales de las élites y las nuevas zonas de la centralidad de la globalización (Carrión y Cepeda, 2021), en tanto siguen la dinámica descrita por Sassen (2000) que: *"El norte de las ciudades del sur se integran a las ciudades del norte".*

Esta *condición epicentral* proviene de una relación de un punto situado como centro -en este caso la ciudad- que opera como lugar de irradiación hacia otros territorios caracterizados como pericentrales. O sea, la proyección de la gran ciudad hacia las ciudades medias o pequeñas. Las más grandes son mayormente proclives al contagio, pero no son las que tienen las tasas más altas de letalidad porque cuentan con los más modernos sistemas sanitarios: clínicas, hospitales, laboratorios, farmacias, además de las infraestructuras más adecuadas. A ello se debe añadir, que las grandes urbes tienen una pobreza originada en las necesidades básicas insatisfechas (NBI) por la desigualdad, mientras en las de menor tamaño es por ingresos. Las ciudades medias y pequeñas no tienen buenos sistemas sanitarios, como tampoco infraestructuras

adecuadas, lo cual conduce a tasas de contagio más bajas, pero de letalidad más alta.

Debates sobre la ciudad (intra urbano)

Los debates que se produjeron en las relaciones interurbanas fueron de mucha riqueza, como también los que ocurrieron al interior de la ciudad. Lo cual es una expresión de la diferencia entre lo inter urbano y lo intra urbano, a pesar de que tengan algunas determinaciones comunes, que es lo se quiere resaltar. Se pueden identificar entre varias polémicas, al menos cuatro, consideradas las más evidentes y centrales para la comprensión y actuación en la ciudad contemporánea.

Ciudad compacta vs ciudad dispersa

Luego de la segunda guerra mundial, el proceso de urbanización en América Latina se acelera por migración campo/ciudad (explosión urbana), produciendo un crecimiento sin par de las zonas periféricas de las ciudades más grandes de la región sobre la base de la exclusión y la marginación[12]. Este proceso de periferización fue muy agudo, tanto que, según el BID, el área urbana creció cuatro veces más que la población gracias a los denominados *terrenos de engorde*, en muchos casos carentes de infraestructuras, servicios y espacios públicos.

El crecimiento desmedido terminó por desbordar la mancha urbana y la institucionalidad pública vigente conduciendo a su antítesis: la búsqueda de la mayor densidad posible dentro de la *ciudad construida*, de tal manera de generar economías de escala a través de la *expansión urbana vertica*l. Una propuesta de este tipo entró con fuerza a fines del siglo pasado, gracias a la trampa de la *ciudad compacta* originada en Europa. Pero esta propuesta se viene abajo con el Covid-19, que introduce el

debate de la *densidad adecuada* y la *distancia óptima* dentro de la referencia a la concentración y a la dispersión urbana.

Sin embargo, queda en evidencia que la ciudad compacta es el espacio de valorización del mercado inmobiliario, produciendo gentrificación, es decir, la expulsión de los pobres para que lleguen usos más rentables y población de altos recursos económicos. De este modo, el mercado produce la colonización de la memoria y generaliza el *urbanismo fantasma* (artefactos no habitados a gran escala), con vacíos urbanos y urbicidios.

Espacio público vs espacio privado

El debate respecto a la relación entre espacio público y privado ha estado presente desde hace mucho tiempo atrás, pero ahora adquiere mayor relevancia. Una primera consideración: la necesidad de cuestionar la utilización genérica del concepto espacio público, porque su existencia se procesa de acuerdo a los distintos estratos de la sociedad; una cosa es para los sectores populares y otra muy distinta para las élites económicas que lo mercantilizan. En otras palabras, no se puede seguir comprendiendo al espacio público sin su especificación o adscripción social, porque más que un espacio es una relación social.

En el caso de los sectores de altos ingresos y del mercado, el espacio público se presenta bajo la lógica y dinámica privada, propio de la soberanía del consumidor, como de la especulación inmobiliaria. En otras palabras, bajo la existencia de su uso mercantil privado (Ramirez Kuri, 2017).

Mientras en los barrios populares, el espacio público se presenta –cuando existe– como una extensión, continuo o prolongación del espacio doméstico. La política del *Quédate En Casa* vació el espacio público, además de plantear la necesidad de reconceptualizar su relación con la vivienda. Un par de ejemplos de esta afirmación: el 11% de la población

de bajos ingresos en Lima tiene refrigeradora, lo cual quiere decir que el 89% no la tiene[13]. Eso hace que la tienda de la esquina –hoy revalorizada en América Latina– se comporte como la alacena de la casa; es decir, como prolongación del espacio público en el espacio de la vivienda. Lo mismo ocurre con las veredas o los andenes, que terminan siendo una extensión o una prolongación del espacio doméstico. En tanto la ciudadanía se abastece (tienda de barrio como alacena); labora (trabajo callejero) y socializa (hacinamiento) en el espacio público deben superarse las concepciones dicotómicas –espacio público y espacio privado– existentes en la comprensión de las urbes.

Urbanismo de Proyectos versus urbanismo ciudadano

Este debate pone de manifiesto la tensión presente en la ciudad actual entre los procesos de democratización y de generalización de la ciudad neoliberal; que finalmente se traduce en la promoción de la ciudad del capital o la implantación de la ciudad del buen vivir (Sumak Kawsay). En la primera, se ubica el urbanismo de proyectos y en la segunda, el urbanismo ciudadano, hoy en tensión.

La crisis de la planificación urbana, proveniente de la ciudad neoliberal (Carrión, 2021), introdujo la lógica de los Grandes Proyectos Urbanos (GPU); esto es, el urbanismo de proyectos. Esta lógica tuvo dos entradas. La primera, del impulso de proyectos vinculados a las condiciones generales de la producción, como son: los puertos (Río de Janeiro), aeropuertos (Quito), autopistas (Santiago) y metros (Lima), entre otros. Y la segunda, el diseño de las denominadas zonas espaciales de desarrollo urbano (ZEDU), localizadas en espacios con alta valoración real o potencial, para la localización de capitales de punta. Uno y otro conducen a lo que (Duhau y Giglia, 2008) denominan el urbanismo insular, o Manuel Castells (2013) “constelación de espacios discontinuos“, donde uno y otro muestran la fragmentación existente en la ciudad actual.

Por el contrario, el urbanismo ciudadano aparece como contestación al urbanismo de proyectos y busca menos la rentabilidad del capital y más la calidad de vida de sus habitantes. Esta propuesta se caracteriza por buscar la escala humana (no del capital), la proximidad (distancia óptima), unidad barrial (el vecindario) y tecnología (internet comunitario). En ella se inscriben, por ejemplo, los casos más llamativos de la ciudad de los 15 minutos (París), de la ciudad del vecindario (Quito) (Carrión, 2021) o la ciudad de las supermanzanas (Barcelona) (Rueda, 2014), entre otras.

Ciudad físico-material o ciudad virtual (Teleciudad)

Este debate es estratégico por las consecuencias que tendrá en el futuro inmediato, dado el impresionante salto tecnológico ocurrido en estos dos años de Covid-19. Da la impresión que todo se trasladó al mundo virtual, tanto que la misma urbe empezó a concebirse como teleciudad, debido al tránsito de la ciudad material a la remota que parte con dos hechos evidentes.

Primero, el mundo doméstico se convierte en el punto de partida para la integración multiforme de las actividades procedentes de la fábrica, la oficina y la empresa. A su vez, lo doméstico asume la condición de vínculo con el trabajo, el consumo y los servicios localizados en el emergente mundo de las tecnologías. Esta mutación implica un cambio sustancial del lugar de trabajo y de las relaciones laborales, tanto que el trabajador, empleado o funcionario termina por aportar al capital con los costos de los servicios de telefonía, internet, energía eléctrica, agua por, insumos (papel), que antes los sufragaba el capital, produciendo un cambio en las relaciones del trabajo con el capital y en las relaciones laborales en general.

Y segundo, la ciudad vive una transición de sus infraestructuras, inicialmente definidas como la *base material de la ciudad*, a las plataformas o aplicaciones, convertidas en el cimiento de la tele ciudad.

De esta manera, la llamada ciudad inteligente (¿hay ciudades tontas?) impulsada por IBM, no solo que es superada sino negada por el propio laberinto que construyó. Con ello se entra de lleno en las ciudades de plataforma (Carrión y Cepeda, 2020), donde Amazon se convierte en centro comercial, Zoom en la sala de convenciones, Uber en el medio de transporte, Airbnb en en el hotel moderno, Google en la enciclopedia, Twitter en el sistema de información y Netflix en la sala de cine, entre muchos otros ejemplos.

La penetración de la tecnología en todos los espacios demanda la presencia del internet en el espacio doméstico, para que desde la casa la población acceda al comercio (telecomercio), a la salud (telesalud), a la educación (teleducación), a la política (telegobierno), al trabajo (teletrabajo).

Pero también hay una demanda creciente por el diseño de políticas públicas que regulen estas nuevas infraestructuras urbanas, lo cual se hace muy difícil porque las plataformas son globales, privadas y virtuales, mientras los municipios son locales, públicos y físicos. De allí que sea pertinente la pregunta siguiente: ¿cómo generar políticas urbanas locales con infraestructuras bajo estas nuevas condiciones, sobre las que los municipios no tienen ninguna jurisdicción o competencia?

Y, por otro lado, está el tema de que las nuevas tecnologías producen tres procesos simultáneos de cambio en las ciudades, alrededor de la localización de las actividades y la vivienda:

1. *La relocalización* de las actividades de la fábrica, la oficina o la universidad a la casa, al *home office*. Pero no solo el trabajo sino también los servicios: la salud, la economía, el comercio, la recreación, el turismo, el fútbol, la política. Esto es, un traspaso del espacio físico al remoto o virtual; una metamorfosis del espacio y de las infraestructuras urbanas conducente a un cambio paradigmático: de la ciudad material a la ciudad de plataforma.

2. *La deslocalización* con el traslado de muchas actividades y población de las zonas centrales hacia las regiones periféricas o ciudades más pequeñas (pero próximas), gracias a la disponibilidad de la tecnología. Esto es, claramente, un proceso de des-urbanización. Con ello aparecen nuevas periferias, distintas a los suburbios europeos o norteamericanos y a los tradicionales de América Laina. Según algunos datos, como efecto directo del Covid-19 y la tecnología, de Nueva York salieron en este año ochocientas mil personas; de Londres el nueve por ciento de su población, aunque aquí también influyó el Brexit, porque antes no había trabajadores "extranjeros" sino comunitarios. En América Latina, de Lima migraron trescientas cincuenta mil personas, debido a que esta población decidió regresar a sus lugares de origen, donde la interacción es más baja y hay mayor acceso a productos vitales.
3. La *alocalización*; es decir, la pérdida de la localización del trabajo o de los servicios, porque se hacen globales y virtuales, ubicados remotamente. Es decir, se accede a un servicio o un trabajo con mejores condiciones en costo, tiempo y calidad en cualquier lugar del mundo, lo cual es posible gracias a la tecnología. De tal manera, el trabajo en una fábrica - local o barrial- se transforma aceleradamente.

Dos grandes problemas surgieron con el incremento del uso de la tecnología: la conformación de nuevas desigualdades provenientes de las brechas tecnológicas[14], y la presencia de la llamada inteligencia artificial, sustentada en el big data, la lógica del prosumidor y el efecto de los algoritmos que, en su conjunto, producen cambios en el sentido de la ciudadanía y en forma de habitar los territorios urbanos (García Canclini, 2021).

Conclusiones: el día después

Los debates sobre la ciudad han permitido generar una importante innovación de su pensamiento y paradigmas. Si la revolución industrial aportó con el urbanismo, esto es, con la organización del espacio mediante la llamada zonificación por usos del suelo; la crisis producida por el Covid-19, da la impresión que empieza a sedimentarse con la inclinación hacia la importancia que debe tener la sociedad y la ciudadanía; es decir, hacia el *civitismo* (Carrión y Cepeda, 2020).

Por eso la significación que adquiere el urbanismo ciudadano sobre el urbanismo de proyectos, tanto que el espacio y el territorio pasan a un segundo plano, porque *ciudad sin ciudadanía no existe*. Una afirmación de este tipo no es otra cosa que reconocer que el fin último de la ciudad no es la riqueza o la ganancia, sino el buen vivir (Aristóteles). Esta afirmación, de hecho, redefine la planificación urbana, no solo en el sentido que debe añadir la variable temporal a la espacial (crono urbanismo, lo instantáneo), sino poner un mayor acento en la población, de tal manera de mejorar su calidad de vida.

Para lograr esta utopía, y de acuerdo a la experiencia vivida estos últimos dos años, es necesario un marco institucional donde el Estado sea descentralizado y que además sea regulador del mercado. Que la cooperación multilateral no sólo promueva la descentralización de otros, sino también la practique institucionalmente; esto es, que se descentralice en su interior. Solo así se logrará producir salud primaria de carácter preventivo.

Las políticas homogéneas y únicas tienen que dar paso al reconocimiento de la diversidad existente en la realidad; lo que podría conseguirse mediante procesos de focalización, según las condiciones y características de los territorios. Da la impresión que dentro de las ciudades la mayor escala de intervención debería ser la del barrio, por ser un punto de encuentro de la vivienda (espacio doméstico) con la ciudad (espacio público).

La desaceleración económica en el mundo ha contribuido al aumento de la desigualdad y la disminución del desarrollo en América Latina y el Caribe. Si el crecimiento mundial disminuyó de 3.1 en 2018, a 2.4 en 2019; en el caso de América Latina fue de 1.0 en 2018, a 0.2 en 2019 y -9.1 en 2020. A pesar de que se esperaba una recuperación para el 2020, la pandemia del Covid-19 empeoró la crisis, llegando a aproximadamente -5.2 a nivel mundial (Cepal, 2020). Esta dinámica está fuertemente relacionada con la disminución de la productividad, aumento del desempleo, la informalidad, la pobreza y la desigualdad. Desde los procesos reales queda claro que la mejor política económica resulta ser la política de salud, tanto en la fase del confinamiento como en la de la vacunación. Lo cual no quiere decir que no se diseñen y apliquen políticas explícitas de reactivación económica, que deberían dirigirse a reducir la pobreza y la desigualdad, así como a generar empleo.

Se percibe una marcada debilidad en los mercados laborales, la incoherencia de los mercados financieros y la desaceleración del consumo, que aportan al aumento de la informalidad e influyen en la vida cotidiana de los ciudadanos y del desarrollo equitativo de la región; aportando progresivamente en el incremento de la brecha de desigualdad inter (desarrollo desigual y combinado) e intra urbana (segregación).

Así mismo, queda claro que una buena política de salud debe provenir de la reducción de las desigualdades urbanas, dentro de las relaciones inter (primacía urbana) e intra urbanas (fragmentación). Las desigualdades urbanas se configuran desde la localización, el acceso a los servicios y los rasgos individuales que, en su conjunto, inducen a incrementar el riesgo y la vulnerabilidad sanitaria. Más necesaria si la pandemia los desequilibrio socio-económicos. Pero también una buena política de salud es una buena política económica, porque reduce costos y amplía oportunidades de consumo y trabajo.

El avance tecnológico logrado en estos dos años ha sido similar al producido en no menos de una década. Todo se fue hacia el mundo

virtual, produciendo una metamorfósis en la ciudad: de su condición físico-material al mundo del ciberespacio. Con este tránsito, el tema de la localización de las actividades y de las personas sufre una mutación singular: des-urbanización y suburbanización, como procesos complementarios. Esto es, un desplazamiento de las funciones urbanas como de las personas hacia nuevos lugares, creando vacíos urbanos y urbanización fantasmal dentro de la “ciudad compacta”, mientras la” ciudad dispersa” adopta nuevos sentidos.

De allí que la ciudad -a la manera de la polis griega- se reconfigure como un espacio central de la protesta y de la construcción de nuevas formas de representación política, en un momento en que el tradicional sistema político se muestra incapacitado de dar respuesta a la crisis. La movilización social, que inicialmente estuvo contenida por la cuarentena, pronto recobró sus bríos con los procesos electorales y las revueltas populares o estallidos sociales en distintos países de la región, determinando que las ciudades son no solamente los territorios que concentran la mayor parte de la población y la economía planetaria, sino que también el espacio fundamental de la protesta, la innovación y el desarrollo.

Otra ciudad es necesaria y, en este contexto de la crisis provocada por el Covid-19, muchos debates se perfilaron, los cuales deberán convertirse en senderos e insumos para construir una nueva ciudad. Esta sistematización de las principales polémicas, deberá ser también objeto de debate, de tal manera de ayudar al propósito de conocer el fenómeno vivido y las posibles salidas.

Estructura del libro

Hemos dividido la publicación en cinco grandes secciones, la primera destinada a los debates generales alrededor del Covid y la ciudad; la

segunda a las transformaciones drásticas y veloces tanto tecnológicas como culturales de la sociedad; la tercera a la condición de injusticia social desde una perspectiva de género; la cuarta a los cambios fundamentales y drásticos en la base material y las infraestructuras urbanas; y finalmente la quinta parte abarca una dimensión política y de gobernanza en el análisis sobre la incidencia del covid en la ciudad.

El primer capítulo se denomina *Ciudad y Covid-19*, cuenta con cuatro artículos enfocados en los primeros impactos del virus en la ciudad, así como en las propuestas con efectos negativos y positivos que deja la pandemia en los territorios urbanos.

Raquel Rolnik, con su artículo **Derecho a la Ciudad en Tiempos de Pandemia**, busca iniciar una discusión sobre el sentido de la pos pandemia, donde el derecho abriría un marco de protección a la ciudadanía. Logra escenificar el momento de la llegada del virus y la manera en que se convierte en una expresión de la crisis preexistente que vivíamos a nivel global. Recalcando finalmente el sentido del derecho como salida a la crisis y a la pandemia, rompiendo lo que denomina la lógica extractivista y tóxica con la que se estructuran las ciudades.

Joan Subirats, autor de **Las ciudades en el Covid. Un punto de inflexión** enmarca, dentro de varios debates la gestión de salud, la relación de la densidad, el auge del teletrabajo; la forma en que estas nuevas dinámicas llegan a incidir en las transformaciones urbanas y cuáles son sus efectos. Allí plantea cuál puede ser el futuro de las ciudades y las nuevas dinámicas de sus gobiernos después del Covid; para finalmente llegar a plantear los posibles escenarios para resolver viejos y nuevos dilemas urbanos.

Emilio Pradilla Cobos en su texto **Las ciudades latinoamericanas, la pandemia y el futuro**, plantea un análisis de las problemáticas que generan las medidas de control de la pandemia, y el grupo más afectado de esta forma de gestión. Para posteriormente plantear ejes de políticas urbanas y sociales, destinadas a reconstruir la ciudad en la pos

pandemia. Todo el análisis y la discusión se enmarca dentro de una crítica a la ciudad neoliberal.

Finalmente, **Michael Cohen presenta Covid-19 and cities: causes or effects?**, donde analiza los impactos de la pandemia como resultado de las lógicas y dinámicas inequitativas y desiguales de las ciudades. Analiza las causas y los efectos de la pandemia y concluye que, para evitar en el futuro los drásticos y posibles impactos en las ciudades, debemos enfocarnos en resolver los problemas estructurales en la actualidad.

En el capítulo dos, denominado *Ciudad, Cultura y Tecnología,* se ubican cuatro artículos que analizan, por un lado, las transformaciones sociales y culturales y por otro la nueva lógica digital, producto de las medidas adoptadas con la pandemia.

Manuel Delgado plantea, en **Máscara y distancia en tiempos del covid19**, que la pandemia desencadenó y precipitó inercias sociales y culturales de la sociedad moderna. Entonces la máscara y la distancia ahonda en la relación personal del cierro al mundo exterior, que evidentemente en pandemia es tóxico; y la casa o el hogar se vuelve lo que denomina una institución total.

Armando Silva en **Virus imaginado en la ciudad digital**, presenta la relación entre lo imaginado y lo digital para, desde este enfoque, evidenciar el efecto social que produce el Covid-19. Con su teoría denominada imaginarios urbanos, establece la ciudad imaginada (virtual) sobre la ciudad material. Para ello analiza y menciona cinco incertezas alrededor del Covid y las nuevas lógicas sociales que se construyen a partir de ello.

Susana Finquelievich logra incluir, en **La pandemia como despertador: el uso de tecnologías para revertir el crecimiento de las metrópolis**, un análisis y una serie de propuestas enmarcadas en las nuevas dinámicas de migración demográfica causadas por el Covid y la

nueva lógica de urbanización que se produce, contexto en el cual la tecnología juega un rol fundamental.

Araceli Damián nos presenta **Reproducción social, pobreza de tiempo y pandemia**, donde utiliza como variables la comparación del tiempo y la pobreza. Con un énfasis en México, presenta resultados sobre la relación de la carencia de tiempo y los efectos negativos en la condición económica y social, en el marco de la llegada de la pandemia. Por tanto, establece la necesidad de incluir la condición del tiempo en un análisis multidimensional de la pobreza, que a la vez produce nuevas dinámicas de desigualdad, convivencia y configuración social.

En el capítulo tres, denominado *Ciudad y género*, se hace referencia a la configuración de la pandemia en la ciudad, pero desde un enfoque de género. Allí, tres artículos estructuran la discusión sobre la injusticia, desigualdad y profundización de la brecha de género que ha sido un problema estructural, incluso antes de la llegada del Covid-19.

El primer artículo **Injusticias de género en pandemia. Notas para identificar nuevas narrativas en los territorios** lo presentan **Ana Falú, Leticia Echavarri y Eva Lia Colombo**. Analizan la forma en que la pandemia, de manera drástica, profundizó varias crisis y entre ellas la inequidad de género. Indagan los nudos críticos que afectan a las mujeres en distintas escalas de territorio para, finalmente, abrir una serie de propuestas sobre la planificación de las ciudades con enfoque de género.

Dolors Comas-d'Argemir plantea, en **De la ciudad neoliberal a la ciudad cuidadora: enseñanzas de la covid-19**, que la ciudad neoliberal, producto de una lógica de mercado, margina a grupos vulnerables y a ciertos procesos de cuidados. Así, el análisis principal son las ciudades cuidadoras como contra respuesta a una planificación urbana neoliberal, para que la ciudad sea más justa y se convierta en una realidad inclusiva.

Andrea Carolina Game y Verónica Isabel Cordero indagan, en **Análisis de las consecuencias de la emergencia sanitaria por COVID-**

19 en la vida de las mujeres. Caso de estudio: Parroquia de Tumbaco, las consecuencias económicas y sociales de la pandemia en las mujeres, con base en un estudio de caso. Como resultado se evidencia la precariedad y vulnerabilidad laboral que enfrentan las mujeres principalmente las trabajadoras domésticas y de salud. Recalcan la necesidad de políticas urbanas y locales que logren tener una perspectiva de género para disminuir la brecha de desigualdad.

En el cuarto capítulo, *Ciudad e infraestructuras,* se inscriben cuatro artículos relacionados con el análisis de los efectos del Covid en el espacio material urbano. De esta manera, se evidencian en los apartados cómo las transformaciones producto del virus en los territorios urbanos cambian la lógica y paradigmas de planificación.

Carla Hermida y Michelle Pesántez, en el texto **Infraestructuras de movilidad en el contexto del Covid-19: oportunidades y riesgos**, muestran el impacto sobre la movilidad urbana bajo la restricción a la circulación y por el miedo al contagio. La visibilización de ventajas de movilidad no motorizada y la satanización del transporte es el principal eje de análisis del artículo. Ambas acciones producen repensar la política urbana sobre la búsqueda de mayor sostenibilidad alrededor de la movilidad y el transporte.

Fernando Carrión presenta **La ciudad 5D**, allí, a partir del análisis del shock que generó el Covid-19, propone una forma de planificar la ciudad desde la unidad barrial, pero sobre todo con un énfasis en el vecindario. En función de ello plantean cinco variables: distancia-densidad, desarrollo, doméstico y descentralización que deben articularse en la elaboración de cualquier propuesta superadora a las actuales. Así, plantea la hipótesis de la transformación del paradigma de planificación, de un urbanismo de proyectos a un urbanismo ciudadano.

José María Ezquiaga, autor de **Un nuevo contrato cívico ¿qué podemos aprender de la emergencia sanitaria del covid19?**, plantea que la condición urbana también es el detonante de las pandemias y

plagas que se han vivido a lo largo de la historia. De tal manera, el impacto del Covid-19 visibilizó problemáticas urbanas y a la vez, fortaleció el sentido de comunidad. A partir de ello propone un nuevo contrato cívico en que se priorice la gestión de bienes comunes.

Jordi Borja, en su texto denominado **Globalización, ciudades y reproducción social,** sistematiza una serie de temáticas y problemáticas urbanas que se han construido y que desenlazan en la crisis del covid como parte de varios escenarios preconfigurados.

En el último capítulo, *Ciudad y Gobierno*, se ubican cinco artículos que enmarcan el debate sobre el manejo de la pandemia desde la gobernanza y, a partir de ello, la estructuración de la falla de la condición local en modelos de gestión principalmente centralistas.

Carolina Tohá, en **¿Sobrevivirá el centralismo chileno a la pandemia?**, analiza específicamente el manejo del virus por el gobierno chileno, que tuvo un rol principal sobre los gobiernos locales. Lo cual evidenció el conflicto entre el poder y centralismo del gobierno nacional sobre el nivel local. La autora concluye en la necesidad de descentralización y que el nuevo proceso constitucional incluya la ciudad como parte importante de su contenido.

Fanny Jaramillo y Gaitán Villavicencio retratan, en **Pandemia, crisis económica y conflicto político: entre el horror y la muerte en la ciudad de Guayaquil –marzo y abril del 2020– y perspectivas glocales,** el caso de Guayaquil y la crisis del gobierno local, que se evidencia luego de más de 30 años de una misma tendencia política. Los autores realizan un análisis y crítica al denominado modelo exitoso de Guayaquil, que tuvo un significativo quebranto con la llegada del Covid-19, convirtiéndose en epicentro de pandemia y generando graves escenarios de letalidad.

Eduardo Kingman Garcés, desde un contexto de globalización y urbanización analiza, en su artículo **Pandemia, ciudad, gobierno de poblaciones,** el problema de la gobernanza y su relación con la

pandemia, la ciudad y la biopolítica. Plantea la incapacidad de los gobiernos, pobres y ricos, de responder a la pandemia por la falta de información y por las políticas discriminatorias de salud, que impulsaron el aumento de la estigmatización y la concentración de riqueza. Para, finalmente, entender y visibilizar el contexto global en que habitamos, los debates que se abrieron desde la pandemia y las dinámicas y lógicas que se profundizan en esta condición.

Josep Lahosa, en **Desafíos para la seguridad ciudadana en el post covid-19,** examina las medidas de control de la población y el paradigma de la nueva normalidad, que depende y genera nuevos espacios de cohesión y relación social. En suma, plantea que las ciudades no tendrán capacidad de construir sociedades inclusivas. El artículo hace énfasis en las actividades delictivas y los riesgos de seguridad que existían antes de la pandemia y que se incrementan durante y después de ella.

El último texto es **Beyond health and hygiene: the governance crisis and responses to the pandemic,** de **Diane Davis**, en el que examina las maneras que el Covid-19 desestabilizó las relaciones entre sectores locales, nacionales y globales generando una crisis de gobernanza de igual magnitud que la crisis sanitaria. A partir de allí, se configuran tres grandes tensiones: el balance Estado y lógicas de mercado; libertad individual ante el bien colectivo; competencias y descentralización del gobierno nacional. Finalmente, la discusión se encamina al fortalecimiento de la soberanía urbana, al ser la ciudad el territorio de mayor incidencia del Covid-19.

Bibliografía

Carrión, Fernando. (2021). “Ciudad neoliberal” (Prólogo). En *Construcción de ciudadanía en la Ciudad de México. Rutas, trayectorias y tensiones,*

L. Álvarez: 9-37. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

—— (2014). “Urbicidio o la producción del olvido”. *Observatorio cultural*: 76-83.

Carrión, F.; Cepeda, P. (2021). “La ciudad pospandemia: del urbanismo al civitismo“. *Desacatos. Revista de Ciencias Sociales* (65): 66-85. Disponible en: desacatos.ciesas.edu.mx.

—— (2020). “¿Qué se quiere decir cuando se dice distancia social?”. Disponible en: www.pulsociudadanoec.com [visitado octubre 2021].

Castells, M. (2013). *Comunicación y poder.* Madrid: Alianza Editorial.

Duhau, E; Giglia, A. (2008). *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli.* Ciudad de México: Siglo XXI.

García Canclini, N. (2020). *Ciudadanos reemplazados con algoritmos.* Alemania: Calas.

Latinobarómetro. (junio de 2020). *Latinobarometro.org*. Disponible en: www.latinobarometro.org [visitado octubre 2021].

Organización Mundial de la Salud. (junio de 2020). *Organización Mundial de la Salud*. Disponible en: www.who.int [visitado octubre 2021].

Ramirez Kuri, P. (2017). *La erosión del espacio público en la ciudad neoliberal.* Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Sassen, S. (2000). The global city: strategic site/new frontier. *American studies*: 79-95.

1 Académicos de FLACSO Ecuador.

2 Así de 643.3 millones de personas en situación de pobreza que existían previo a la pandemia, en 2019, aumentaron a aproximadamente 729.3 en 2020 y 735.7 en 2021, lo que significa el aumento del 14%. En ese sentido los territorios de mayor evidencia de

dichas dinámicas son las ciudades, que hoy contienen más del 56% de la población mundial (Cepal, 2021).

3 “Debemos recordar que la normalidad era la crisis” (Klein, Noemí, 2020).

4 En Lima, Miraflores fue clave; en Santiago, Las Condes y Providencia. En Guayaquil, Samborondón, como ocurrió en las zonas más adineradas de los hipercentros del Covid.

5 Zoonosis: “Enfermedad o infección que se da en los animales y que es transmisible a las personas en condiciones naturales” (DRAE, 2021)

6 En Ecuador hasta el final del toque de queda hubo 130.670 sancionados y con proceso penal. Las principales causas: reuniones, fiestas clandestinas y no respetar el toque de queda.

7 Según INEC, hasta 2019 existían 1.183 camas para UCI, mientras que en 2021 aumentan y llegan a 1.607 de las cuales 1.082 se usan para Covid-19, de ellas 879 son de hospitales públicos. Según la Asociación Nacional de Clínicas y Hospitales privados cuentan con 39 instituciones y poseen 538 UCI y de ellas 203 son para Covid.

8 Según Unicef, 1 de cada 3 personas no tiene acceso al agua potable en el mundo. Situación que se agrava aún más, respecto de la capacidad de contar con un jabón o detergente.

9 UNICEF y OMS dicen que alrededor de 2.200 millones de personas en todo el mundo no cuentan con servicios de agua potable, 4.200 millones no cuentan con servicios de saneamiento y 3.000 millones carecen de instalaciones básicas para el lavado de manos.

10 La economía Latinoamericana se encuentra inscrita en el dualismo estructural de la economía formal y la informal. Mientras la mayor capacidad de empleo se inscribe en las empresas pequeñas y medianas, el valor de la productividad se localiza en las grandes, que tienen más poder económico y político.

11 Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, que agrupa a los 18 pueblos y a 4 nacionalidades indígenas que existen en el país.

12 Este fenómeno fue muy distinto a lo que ocurrió en Europa, donde los suburbios fueron una forma de expansión de la ciudad por la demanda de población de altos recursos económicos, gracias a la presencia del automóvil.

13 www.lampadia.com

14 Un dato simple: en Nicaragua solo el 15% de los profesores tiene computadora. ¿Qué porcentaje será en el ámbito de los estudiantes? Probablemente más bajo que eso. ¿Qué ocurre con el 85% restante?

Capítulo I
Ciudad y Covid-19

Derecho a la ciudad en tiempos de pandemia

Raquel Rolnik[1]

Introducción

Este ensayo, más que un trabajo académico, espera ser una provocación para el debate sobre el derecho a la ciudad en tiempos de pandemia. Así, la falta de referencias bibliográficas y datos empíricos resulta de la naturaleza misma de este texto. Al final presento un listado de textos/artículos que han servido para mí inspiración.

La tarea no es fácil porque se trata de conectar un proceso global, es decir, una problemática de naturaleza globalizada que a su vez es contingente y situada, y que observo a partir del desde la periferia latinoamericana del capitalismo. Por esta razón, implica marcar los retos y procesos globales, pero también la especificidad en relación a la pandemia observada y analizada a partir de América Latina.

El texto está dividido en una presentación inicial, algunos postulados y algunas hipótesis. A saber:

1. La pandemia no ha producido la crisis, sino que llega en un momento de crisis, por lo tanto, es una de las expresiones de una crisis mucho más amplia.
2. Esa crisis es mucho más que sanitaria o económica. De modo que la post- pandemia se convierte en un tema en disputa, en el que es preciso pensar este nuevo escenario “normal” a partir de las condiciones que hoy estamos enfrentando, y para eso debemos reflexionar sobre la manera en la que vivíamos antes y durante la pandemia para llegar a debatir sobre nuestro hoy inmediato.
3. Discutir los escenarios a partir de América Latina es analizar desde la perspectiva de la periferia del capitalismo, en términos políticos, de cambios y de la situación en la cual vivimos actualmente.

La pandemia no ha producido la crisis

Para comenzar diré que la pandemia llega en un contexto de crisis, pero ¿de qué tipo de crisis estamos hablando? No se trata de una situación puntual del capitalismo, como se ha experimentado varias veces en la historia, sino de una crisis estructural que no se vincula sólo a una problemática económica y de circulación de capital. Se trata de un problema mucho más amplio, que combina a la vez una crisis política, económica, social, ambiental, casi una crisis de modelo o paradigma civilizatorio.

Antes de la pandemia ya estábamos inmersos en una crisis global, específicamente la crisis del neoliberalismo, de la

globalización y de la financiarización, como ejes definidores de esta etapa específica del desarrollo del capitalismo. Al mismo tiempo, también una crisis profunda del capitalismo y de su manera de organizar no sólo la producción, sino también la relación existente con el territorio y las personas, o sea, en su dimensión territorial y en su dimensión política.

La expresión de esta crisis antecede por mucho a la propia pandemia, por ejemplo, se puede observar desde su centro, reflejado en el avance de fuerzas nacionalistas; hablo específicamente de casos como el de Trump en Estados Unidos, la necropolítica de Israel o el Brexit en el Reino Unido; que buscan el cierre de fronteras y que van en contra de los postulados más importantes y significativos del liberalismo y neoliberalismo, que son la apertura, la libre circulación del capital y las personas, la idea de la disolución de barreras, es decir, de la propia globalización.

Esta postura en contra de las fuerzas del neoliberalismo y la globalización se debe a los efectos nefastos en relación a la pauperización de la población, el aumento de la pobreza, las constantes promesas no cumplidas, que es lo que explica Trump precisamente en sus diversos discursos; que al mismo tiempo se han encontrado con una sucesión de revueltas sociales. Las respuestas fascistas y xenófobas son producto de la falencia de las promesas no cumplidas del neoliberalismo.

En este sentido, y en el escenario de América Latina, el caso chileno es emblemático. Chile fue el país en la periferia del capitalismo en el cual se experimentó, como en un laboratorio, el modelo neoliberal, con políticas impulsadas durante la dictadura de Pinochet y que luego sufrieron diversas transformaciones durante la

democracia, pero sin romper radicalmente con el modelo. Las revueltas allí, han sido una señal sobre lo que estos movimientos masivos sociales mostraban las promesas no cumplidas del neoliberalismo, en particular la idea que el mercado iba a responder a todas las necesidades humanas, asegurando vivienda, salud, educación y, al mismo tiempo, que todo debía ser pagado por la población. De este modo las áreas más importantes de la vida humana y el territorio se transformaron en una mercancía; esto es lo que se experimentó seriamente en Chile, y el resultado fue el aumento de la pobreza, la concentración de la renta, el endeudamiento masivo de la población chilena, que se pudo medir en las calles a través de la participación de miles de personas en contra de este modelo.

Hablamos de un momento de implantación de una hegemonía neoliberal que, desde las décadas de los años ‘80 y ‘90, empezó a transformarse en una hegemonía casi total en todos los países del planeta; inclusive en países bajo el comando de partidos socialistas o de izquierda y centro izquierda, lo que demuestra sus claros alcances en escala planetaria; políticas de ciudad fundadas básicamente en las lógicas extractivistas de la prestación de servicios públicos, la globalización y financiarización. Esto es, una política urbana comandada por la apertura de frentes de inversión para el capital financiero excedente local y global bajo la forma de productos inmobiliarios, implicando una sumisión de la transformación del espacio, totalmente sometido a las lógicas y deseos de rentabilidad del capital financiero global, cada vez mayor y menos conectado con las necesidades de la vida cotidiana de las personas.

Lanzó estos temas en relación a la discusión sobre la pandemia porque creo que, además de los muy claros alcances políticos anteriormente mencionados, se ha antepuesto una cuestión central del liberalismo y neoliberalismo, inclusive en versiones experimentadas en América Latina como las de tipo desarrollistas; cuya idea central es que la producción es algo que debe crecer cada vez más, crecer en producción y en salarios, para que de este modo pueda crecer también el consumo; y que la única relación posible entre las personas, el mundo y el territorio es la relación entre producción y consumo. Esto se ha convertido en un modo de producción y organización económica, pero, al mismo tiempo, en un modo de existencia, o sea, en un modo de ser de las personas.

A lo anterior se suma a una crisis ambiental muy clara, que pone en discusión precisamente la idea del crecimiento constante, permanente e ilimitado bajo una lógica extractivista, de extracción de valor. Es absolutamente imposible que todo el planeta tenga el nivel de consumo de los norteamericanos y europeos. Pues esto implica el agotamiento de los recursos naturales, el cambio climático, el aumento de los desastres naturales, la imposibilidad de producir y alimentar a la población, y una toxicidad cada vez mayor para enfrentar esta necesidad de producción y consumo permanente. Con toxicidad, me refiero a que, cada vez más, en las tecnologías se van introduciendo formas tóxicas de producción, por ejemplo, comida transgénica y sus diversas implicancias en la vida humana; por otro lado, también las formas tóxicas de producir energía para la movilidad, basada en la energía fósil proveniente de carburos y petróleo que envenenan nuestros pulmones y destruyen nuestras calles y espacios públicos; y en el caso de las famosas

fuentes de energías limpias, como la electricidad proveniente del agua, tienen un impacto devastador sobre los otros usos de este recurso, bloqueando el acceso al agua para garantizar la vida a miles de individuos y comunidades; y así podríamos continuar dando ejemplos.

La pandemia como expresión de una crisis

Existe una lógica extractivista permanente en todo orden de cosas y es muy visible en el caso de la naturaleza, con profundas implicancias. Esto da paso al postulado número dos: el coronavirus como expresión de una crisis, es decir, no es algo externo que llegó de otro planeta y que invadió la tierra. Por el contrario, la pandemia es una especie de expresión aguda de la relación entre los cuerpos entre sí, la naturaleza, los territorios; la expresión y el producto de una biopolítica donde cada vez más la velocidad e intensidad de circulación es un elemento central. Y es precisamente el alcance y velocidad de la circulación lo que provoca el contagio, que ha sido lo que se decidió frenar inmediatamente.

Sin embargo, con el coronavirus presente en las ciudades, la adopción de *lockdowns* ha frenado la circulación. Hay que resaltar que la circulación ha sido el elemento central del desarrollo del propio capitalismo, tanto la velocidad de la de las personas como de los capitales, mercancías e informaciones digitales; y contradictoriamente en tiempo de pandemia es justamente esto lo que mata, cuando hay circulación de personas el virus se propaga, contagiando a través del propio cuerpo a otros.

Estamos en un momento de reorganización de la sociedad y del territorio; pasando de una sociedad basada en la escritura para manejar diversos tipos de informaciones, a una sociedad de tipo digital, ciberespacial. Esto es posible de observar en la economía, que se está tornando cada vez más inmaterial, donde a partir de los propios movimientos de las personas se extraen datos, informaciones y acciones de su vida cotidiana; pero somos nosotros mismos los que nos auto-explotamos, a partir de nuestra conexiones digitales y esto tiene una relación importante con las formas de poder, control y la relación que tiene el poder con los cuerpos, que precisamente la pandemia replica, materializa e intensifica en formas que ya existían anteriormente, en una organización social de las fuerzas productivas y poder en la sociedad. Las economías de plataforma son prefiguraciones de esas nuevas formas de auto-explotación precarizada del trabajo, pues ahora es posible extraer valor/plusvalía sin tener relaciones de explotación de trabajo típicas de la era industrial. Y la plataforma digital, manejada por fondos de inversión, es la nueva línea de montaje, virtual y planetaria, basada en la auto explotación.

Como mencione en el párrafo anterior, la pandemia replicó modalidades que ya existían, me refiero a las formas de confinamiento, de control por medio de la vigilancia y formas de reestructuración del proceso de extracción de plusvalía, que va más allá del proceso de producción; y que tiene vínculo con los procesos de endeudamiento por el consumo, la sumisión de la población por el endeudamiento permanente; pero también es la sumisión a la identificación entre deseo y consumo, una permanente insatisfacción que genera un movimiento de consumir más y más.

Esto ha penetrado en nuestra sociedad, y concretamente rediseñado nuestras ciudades introduciendo nuevas morfologías y un orden urbanístico basado en sistemas de gobernanza territorial privados, controlados y securitizados, definidos a partir de la mercantilización de todos los actos urbanos.

El *shopping center* es un buen ejemplo para entender estas lógicas; fue uno de los primeros lugares que desplegaron este nuevo modelo, a la vez un aparato, forma, morfología, producto del mercado inmobiliario y financiero, o un producto del complejo inmobiliario-financiero, como los fondos de inversión por medio de los cuales los capitales pueden entrar y salir del espacio rápidamente para obtener rentabilidad, sin ser necesariamente propietario de la "cosa" en términos legales. Al mismo tiempo, el *shopping center* substituye al espacio público, que paradójicamente se mimetiza ("las calles", la "plaza de alimentación") y allí se introducen elementos de control de las personas de forma cibernética. Luego, el modelo pionero del *shopping* pasa al barrio cerrado o el condominio cerrado, una especie de ensayo general hacia la idea de confinamiento y de una vida a partir de las pantallas y las cámaras de control que se instala con la pandemia.

Desde mi parecer, la pandemia intensifica estos procesos que ya estaban en marcha, como el proceso de una economía principalmente cibernética, automática, del bigdata, del interés y del lucro que no está exactamente en el proceso de producción si no en el control de los procesos de circulación del consumo, a partir de la extracción de los datos de las personas y de sus propios movimientos.

Aquí estamos frente a una cuestión compleja desde el punto de vista político, porque cuando consideramos un enemigo este es un ente externo, como en el caso de las guerras o los ataques terroristas, pero en los cuales vale la pena considerar que toda la arquitectura y la movilización de la ciudad hacia el antiterrorismo a su vez ha sido un paso hacia la introducción del control cibernético, Hi-Tech. Pero en el caso de la pandemia este enemigo no es un "otro", somos nosotros mismos, soy yo, es mi cuerpo el que se puede contagiar a otros, a mis vecinos, mi familia, compañeros de trabajo, y es a la vez un contaminador que puede traer la muerte, y allí finalmente estamos hablando de la gestión de los propios cuerpos, como también la gestión de la muerte, porque si ya estamos implicados en un sistema racista y patriarcal, claramente tenemos una jerarquía social que decide quién tiene el derecho de vivir y quienes no. Así la necropolítica que se practicó a lo largo de los años de la década de 1990 y principios del siglo XXI, la "guerra a las drogas" en América Latina, la "guerra a los terroristas islámicos" en Europa, en Estados Unidos la combinación de ellos, que articula el complejo industrial militar con el complejo cibernético digital, dirigido a partir de la perspectiva racista estructural accionada desde el principio del capitalismo. El otro, no blanco de origen europeo, es objeto de las políticas de muerte.

Los cambios post pandemia: América Latina y el derecho a la ciudad

A partir de esta idea desarrollamos el tercer punto de nuestra reflexión. En este momento de la pandemia estamos en un tipo de vivencia extrema de las situaciones anteriormente existentes. Por un lado por la presencia de un Estado de excepción, que permite la toma de medidas extremas de vigilancia y de control; por otro lado (ya se había experimentado) la idea del confinamiento o la idea de la transformación radical de la economía hacia una economía digitalizada, virtual, de plataforma, y también la presencia de la desigualdad, porque están los que tienen los medios para estar conectados y realizar teletrabajo o estudiar, para seguir viviendo y sobreviviendo, y están los otros que quedan fuera, excluidos, que no tienen esta posibilidad y cuya única alternativa es salir y exponerse a morir. Estamos actualmente en una exacerbación del modelo y no de uno nuevo.

Nuestra actualidad permite ver las medidas extremas que están siendo tomadas por diversos gobiernos en materia de una gobernanza de control y vigilancia. Se trata de verdaderos laboratorios de innovación social, reflejados en modelos de vigilancia digital, como se han instalado en ciudades como Taiwán, Corea, Israel, como nuevos centros de producción de control biopolítico de la sociedad, mostrando aquí una transmutación de la organización social hacia la casa, la familia y el propio cuerpo.

En el caso de América Latina estos postulados no son posibles de llevar a cabo. Al decir #quédate en casa, la casa se transforma en un nuevo centro de producción, pero en nuestro contexto, hay personas que viven en la calle, o en casas precarias, que tampoco tienen conectividad debido a que es preciso tener el dinero suficiente para pagar una cuenta de internet; así, la casa no puede

ser un centro de teletrabajo. Por otro lado, actos tan sencillos como el lavado de manos, hoy en día en mayor frecuencia debido a la pandemia, también se dificultan ya que lavarse las manos implica tener recursos para pagar la cuenta del agua y, para empezar, tener acceso a agua conectada a una red de abastecimiento.

Entonces estamos hablando de que en los territorios populares se vive la pandemia de una forma diferente. Esto nos lleva al último punto de este artículo que es la discusión desde los territorios populares ¿Qué pasa en los territorios populares en tiempos de pandemia?

En primer lugar, lo que hemos visto es a muchas personas denunciando la desigualdad. Hay que considerar que en los territorios populares hay formas de organización y movilización muy fuertes, que se dan a partir de la condición distinta de estos territorios y la economía popular. Estos territorios cuentan con una importante historia de auto-organización y movilización en defensa de la sobrevivencia y prosperidad en contexto de escasos recursos. A partir de una variedad de recursos -legales, ilegales, supralegales- y de espacios de tomas de decisiones comunitarias y colectivas, redes de solidaridad, invención e improvisación, como también marginación. Este tipo de acciones de auto-organización lo observamos durante la pandemia, con grupos auto-organizados que, incluso, reivindican recursos de los gobiernos para que estos puedan ser aplicados en sus territorios, pero que no llegan a ellos; y lo único señalado por parte de las autoridades es que deben quedarse todos en casa. No se trata de la mejor política pública para los territorios populares, por lo que tienen que moverse rápidamente para auto-defenderse.

He aquí otra cuestión compleja y muy importante en relación a América Latina, particularmente respecto de la idea del derecho a la ciudad. Cuando esta idea se formuló, fue a partir de la concepción de la exclusión territorial, es decir, que la mayor parte de la gente estaba excluida de la sociedad. Entonces la respuesta de la política pública fue la integración, inclusión, la idea del desarrollo para el aumento del salario y la intervención de territorios para transformar estos espacios populares en lugares “normales” en la ciudad, particularmente como una mimetización de los modelos y formas de vida urbana de los centros que concentran las capas más altas de la sociedad.

Históricamente se ha reproducido la estigmatización de los territorios pobres como no lugares evocando, sobre estos territorios y sus modos de vivir, su cultura y formas de sociabilidad, conceptos como precario, informal, irregular, y al mismo tiempo denunciando las desigualdades.

La epistemología que produce esta lectura deriva directamente de una mirada colonialista que se basa en el paradigma de la propiedad privada de tipo individual, habitada por la familia nuclear como modelo único de relación “normal” de los individuos, grupos y comunidades con el territorio que, a su vez, corresponde a la idea del territorio como locus de la producción sin fin, del crecimiento ilimitado y la organización del espacio que no necesariamente tiene que ver con formas de vivir que son múltiples. Bajo este marco, el territorio popular se define como falta, es carencia, es negativo y sólo es autorizado a definirse como aspiración (y por lo tanto reafirmación) del modelo único.

Creo que el tiempo de pandemia trae una oportunidad de ruptura que va a ser significativa para nosotros, se trata incluso de ruptura de nuestras propias utopías. La pregunta sobre la que aún no hemos reflexionado es ¿Qué queremos post-pandemia? ¿Queremos volver a la necropolítica? ¿Volver a la misma crisis ambiental? ¿Volver a las lógicas extractivas del capital? ¿Extender estas lógicas a la totalidad de los territorios de la ciudad, incluyéndolas? O podemos tomar el tiempo de la pandemia como una oportunidad única para la imaginación política, la organización comunitaria colectiva, dar paso a nuestra capacidad de invención para inventar otra ciudad, que no sea pensada a partir de un modelo centralizado y apegado a la lógica extractivista, explotadora y de consumo, sino en otro modelo que esté pensando con el territorio, con las personas, los varios modos de ser y existir.

Necesitamos construir una utopía, creo que hoy esta puede emerger de la articulación y convergencia de todo lo que hemos acumulado en términos de experimentación, organización y acción, que en el caso de América Latina no es poco, todo lo contrario. Su punto de partida son los territorios de existencia (y resistencia) a las lógicas urbanas. El derecho a la ciudad tiene que traducirse en derecho a la diversidad de proyectos de ciudad, de proyectos populares de producción, gestión, vivienda, cultura, alimentación. Hay que romper con los modelos centralizados empaquetados como productos diseñados “para las periferias” en la dirección de políticas urbanas desde las periferias. Hay que romper con la producción de paisajes para la renta, en la dirección de paisajes para la vida.

Bibliografía

Acosta, Alberto y Brand, Ulrich (2018). *Pós-extrativismo e decrescimento: saídas do labirinto capitalista*. São Paulo: Elefante.

Escobar, Arturo (2019). „El territorio es la vida y la vida no se vende: se ama y se defiende“: El territorio como lenguaje y como tejido-mundo”**.** [Ponencia] Thinking Territory in Latin America - LASA 2019, Nuestra América: Justice and Inclusion. Boston. Disponible en: www.youtube.com gNhpRC1ARA [Visitado 15 agosto 2020]

Grosfoguel, Ramón (2012). “Decolonizing western universalis: decolonial pluri-versalism from Aimé Césaire to the Zapatistas”. *Transmodernity: Journal of Peripheral Cultural Production of the Luso-Hispanic World* Vol. 1, Nº. 3: 88-104.

Haraway, Donna (2009). *Antropologia do ciborgue: as vertigens do pós-humano* (2. ed). Belo Horizonte: Autêntica Editora.

Harvey, David (2016). *17 contradições e o fim do capitalismo.* São Paulo: Boitempo.

—— (2012). *Espaços de Esperança*. São Paulo: Edições Loyola.

Rolnik, Raquel (2019). “Paisagens para renda, paisagens para vida”. *Revista Indisciplinar*, Vol. 5, N°. 1 : 18-43.

Stenger, I. (2009). *Au temps des catastrophes: résister* à la barbarie qui vient. Paris: La Découverte.

1 Arquitecta e urbanista, professora titular da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo (FAUUSP). Autora de “Guerra de los

lugares: la colonización de la tierra y de la vivienda en la era de las finanzas”. LOM/Descontrol. raquelrolnik@usp.br

Las ciudades en el Covid. Un punto de inflexión[1]

Joan Subirats[2]

Introducción

Las ciudades ocupan una posición central en el debate que sobre la pandemia del Covid- 19 se despliega por todo el mundo. Tanto con relación a las causas, los problemas y las circunstancias en que la misma se ha extendido, como con relación a los formatos de gestión y de salida de la crisis. Decía Pablo Simón (2020) que "(L)a ciudad es la medida de todas las cosas […] población, servicios, trabajo […] la vida siempre se desarrolla en torno a ellas. Una dinámica, por cierto, que la globalización no ha hecho sino potenciar". La pandemia del Covid19 confirma estas aseveraciones y vuelve a colocar a las ciudades como el lugar clave de medida. El termómetro que nos permitirá saber hasta qué punto conseguiremos superar la dura prueba a la que está siendo sometida la especie humana y sus formas contemporáneas de civilización.

Al escribir estas líneas, a finales de diciembre del 2020, las incertidumbres sobre lo que nos deparan los tiempos por venir tras el Covid-19 siguen siendo muchas. Precisamente, una de las pocas certezas que ha perdurado a lo largo de los vaivenes que ha tenido

la pandemia en los distintos países, ha sido la necesidad de mantener la llamada “distancia social” mientras no se disponga y se distribuya adecuadamente de vacunas suficientemente accesibles y fiables que permitan evitar nuevas oleadas de contagios. En contraste con ello, sabemos que las ciudades se han ido construyendo y modulando desde el principio exactamente contrario. La proximidad, la cercanía, la vida compartida, a poca distancia, por mucha gente de oficios, orígenes y preferencias muy diversas, ha sido siempre uno, sino el principal, atractivo de la vida urbana. No es pues extraño que muchas miradas se sigan dirigiendo a las ciudades para calibrar su capacidad de resistir y mantener su fuerte atractivo en una época en la que los riesgos globales no dejan de aumentar. “Vivir a distancia es vivir menos”, afirma Luis Fernández Galiano (2020), considerando que difícilmente los riesgos de vivir cerca puedan llegar a ser mayores que los inconvenientes del aislamiento (Glaeser et al., 2021b). Vivir juntos será mejor que vivir separados, aunque ello implique movernos menos.

En este artículo trataremos de ir desgranando los diferentes efectos que ha tenido y sigue teniendo la pandemia en las ciudades y en su futuro, precisamente en momentos en que la urbanización de la población mundial estaba avanzando a pasos agigantados.

¿Cuál es el futuro de las ciudades?

A los pocos días de iniciarse la expansión de la pandemia en los Estados Unidos, ya hubo quien diagnosticó el fin de Nueva York (Kotkin J., 2020). Para muchos el arquetipo de la ciudad global.

Muchas otras ciudades en Europa (Milán, Madrid o Barcelona), fueron presa rápidamente del coronavirus y compartían asimismo alta densidad urbana, un gran flujo de visitantes y residentes procedentes de todo el mundo, notable envejecimiento de la población. En definitiva, ciudades densas, muy conectadas con la economía global. Pero, también es cierto que otras ciudades con características similares, como Hong Kong o Singapur, no tuvieron los mismos problemas. Por otro lado, al cabo de pocas semanas, el contraste entre las imágenes de las calles antes densamente pobladas, con fuerte presencia de todo medio de transporte y notablemente cargadas de polución, y las nuevas imágenes de los momentos álgidos del confinamiento vacías (Arieff, 2020), tranquilas y con el aire más limpio que nunca, surgieron por doquier. Formando ya parte del debate sobre los efectos del Covid- 19 y las lecciones a extraer con relación al futuro de las ciudades.

No descubrimos nada nuevo si recordamos que las ciudades han estado siempre en el ojo del huracán de las epidemias. No obstante, sabemos también que siempre han acabado renaciendo, aprendiendo de sus defectos y mejorando sus infraestructuras. Tenemos constancia histórica de ello en multitud de ocasiones: desde la Grecia antigua, o la Edad Media, pasando por el Londres del siglo XIX lidiando con los efectos de la gripe de 1918. Las ciudades, en cada una de estas ocasiones sufrieron grandes quebrantos y surgieron muchas dudas sobre su futuro. La densidad de personas, actividades, movimientos y oportunidades han sido y son el gran atractivo de las urbes, pero son su principal talón de Aquiles cuando llega la hora de la transmisión de enfermedades. Richard Sennett, en su libro “Construir y habitar” (Sennett, 2018),

sitúa a Joseph Bazalgette, el ingeniero responsable del sistema de saneamiento del Londres del XIX, como uno de los artífices, junto con Cerdà, Olmsted o Haussmann, de la ciudad tal como hoy la entendemos. Tal como ha sido señalado (Capel y Tatjer, 1991), tras el episodio de cólera de 1885, la labor de García Faria en su proyecto de alcantarillado de 1891 fue absolutamente decisivo para el desarrollo de la Barcelona del siglo XX, mezclando drenaje con calidad de vida y vinculando saneamiento físico y moral de una ciudad con graves problemas de pobreza, desigualdad y deficientes condiciones de habitabilidad. Y seguramente en muchas ciudades del mundo encontraríamos episodios como el que aquí recogemos de Barcelona. No debería pues extrañarnos que, tras la pandemia global del coronavirus, las ciudades vean también alterada su morfología, repensando el paradigma inmunitario que, con el sostén de las vacunas, parecía alejarnos de la necesidad de repensar la casa y la ciudad desde las exigencias de la salud (Prieto, 2020).

Desde el punto de vista ambiental, las ciudades son, de alguna manera, contradictorias. Al lograr compactar a muchos habitantes en poco espacio, construyendo en altura, reducen el derroche de suelo (*sprawl*) típico de formas de urbanización menos densa y aminoran los costes de desplazamiento interno. Pero, es asimismo cierto, que la estrechez de espacios y el desplazamiento de la producción de alimentos y bienes a otros enclaves, las convierte en enormemente dependientes (huella ecológica). Tras la pandemia, vemos como esa compactación y el uso masivo de los medios de transporte urbano, generan notables riesgos e incrementan los riesgos sanitarios. Lo que es positivo para la salud (más extensión de la mancha urbana, evitando concentración de viviendas en

altura) no lo sería para la emergencia climática (uso intensivo del suelo, más problemas de conectividad, dificultades en provisión de servicios y gestión de residuos).

Una de las lecciones a incorporar es el buscar dinámicas de esponjamiento urbano y la generación de espacios de mayor habitabilidad y menos contaminación (como los que se plantean con las “super-illes” en Barcelona (Hu, 2016), con mayores facilidades para la movilidad en bicicleta o fórmulas de transporte compartido, tratando así de buscar soluciones (Lee et al., 2020) que combinen las ventajas propias de las consideraciones medioambientales como las que proceden del campo de la prevención sanitaria (Pisano, 2020).

La pandemia ha acelerado los procesos que ya estaban en marcha de trabajo a distancia. Lo cual nos ha permitido analizar tanto las ventajas como las limitaciones de la fórmula. Pero, inmediatamente, se han generado dudas sobre la necesidad de seguir situando servicios, personas y espacios de reunión en los puntos más centrales del tejido urbano. Con lo que ello supone de costes de situación como de transporte y desplazamiento. Como corolario, no hay ciudad que no haya visto incrementada de manera acelerada la demanda de una eficaz cobertura de acceso y conectividad al espacio digital. Podríamos hablar ahora de “democratización digital”, de la misma manera que hace decenios se pudo hablar de “democratización sanitaria” a principios del siglo XX, al impulsar la red de alcantarillado y el acceso a la red de provisión de agua al conjunto de las ciudades.

Lo que señalan algunos estudios recientes (Hamidi et alt., 2020) es que las situaciones que propician un mayor riesgo de contagio

están más propiciadas por la intensidad y fácil conectividad de los intercambios que por la propia densidad de cada territorio en concreto. Han podido verse altos índices de contagio en contextos poco densos, pero fácilmente accesibles y que, en cambio, disponían de una capacidad sanitaria menor o más deficiente que las grandes ciudades densificadas.

Las nuevas exigencias en las dinámicas de gobierno de las ciudades

A medida que la pandemia iba estabilizándose, sin por ello desaparecer, el debate sobre la forma como se gestiona la crisis, el papel de cada instancia de gobierno (supraestatal, estatal, regional o local) y las responsabilidades de cada quien fueron ganando espacio. Las primeras reacciones apuntaban más bien a poner de relieve lo que serían los efectos más previsibles del Covid-19 en las ciudades de todo el mundo (Florida y Pedigo, 2020). Pero, a medida que iba quedando claro que la pandemia no sería meramente pasajera, han ido surgiendo reflexiones y análisis que tratan de diferenciar la gestión específicamente sanitaria, de lo que pueden ser consecuencias más duraderas para la forma de vivir y convivir en las ciudades.

Muchas ciudades combinan continuum urbano con fragmentación institucional. O, dicho de otra manera, son de hecho espacios metropolitanos sin un gobierno que asuma la dirección y gestión de esa realidad supralocal. El espacio metropolitano, si lo entendemos como el resultado de continuidad urbana, de continuidad de

problemáticas y de percepción social en el sentido de formar parte de una misma conurbación, casi nunca se corresponde con la existencia de espacios reales de gobierno conjunto. En esas realidades de conurbación metropolitana de facto, la pandemia ha ido atravesando límites municipales, exigiendo respuestas institucionales que, por su propia fragmentación, iban por detrás de las necesidades. No es algo que sea nuevo, sino que ha ido apareciendo aquí y allí, y lo podríamos formular diciendo que los problemas comunes que afectan tales conurbaciones son mayores que las capacidades institucionales de que disponen de manera conjunta (Ahrend-Schumann, 2014).

Podríamos decir que existe una contradicción entre espacios metropolitanos de intereses, problemas y personas, y espacios de gobierno situados en esferas infra metropolitanas o supra metropolitanas, con instancias de decisión más bien sectoriales, específicas e incluso informales. Las consecuencias de ello son significativas si atendemos a cómo han funcionado tradicionalmente las instituciones de gobierno. En efecto, las instituciones y las administraciones públicas se han construido sobre la lógica competencial y sobre la estructura jerárquica entre esferas de gobierno y en el interior de cada una de esas dimensiones. La gobernanza de las metrópolis acostumbra a sufrir de la falta de delimitación clara de competencias y de la falta de una escala jerárquica claramente asumida por parte de los distintos actores institucionales o no. Pero, difícilmente los déficits de gobernanza metropolitana se resolverán con más jerarquía.

El debate estriba en que las jerarquías organizativas resultan eficaces y eficientes cuando se enfrentan a problemas estables y

claramente delimitados, pero sufren graves disfunciones cuando se las tienen que ver con asuntos complejos, cambiantes, multisectoriales y más bien transversales en su problemática. Y como bien sabemos, el caso de la gestión de Covid-19 tiene todas las características de esos asuntos complejos a los que acabamos de aludir. Lo que se necesita en casos como éste no es tanto la especialización funcional de cada elemento, sino la colaboración y la coordinación entre diferentes niveles gubernamentales, diferentes departamentos administrativos y diferentes actores públicos y privados.

En el caso de Barcelona, no es pues extraño que las urgencias derivadas de la gestión de la crisis del Covid-19, hayan reforzado la idea que convendría avanzar en una mayor intensidad en la capacidad de gobierno del conjunto metropolitano. Se ha puesto de manifiesto que entre las distintas esferas de gobiernos que proyectan sus competencias en la conurbación metropolitana, se necesitan goznes, bisagras que, especialmente en momentos de crisis, aseguren una eficaz gobernanza. Lo que en el área metropolitana de Barcelona ya funciona, por ejemplo, en transporte o residuos con un dispositivo supralocal altamente eficiente, debería poder desplegarse en campos como salud, servicios sociales o seguridad. Las buenas prácticas que en el inicio de la pandemia se consiguió poner en marcha, a través de la colaboración interinstitucional en la puesta en marcha de operativos conjuntos en pabellones sanitarios anexos a los grandes hospitales o la mejora de las condiciones en las residencias de ancianos, lo han puesto claramente de manifiesto. Son ejemplos de colaboración interinstitucional, más o menos informal, que han ido creando

espacios de relación y gobernanza conjunta para lidiar con los efectos de la pandemia y gestionar las urgencias más evidentes en temas de salud, educación o movilidad. Eso fue así al resultar evidente que, en muchos de los temas o problemas planteados, la capacidad de resolución no dependía de una sola de las esferas de gobierno existentes, sino, precisamente, de su capacidad de intervención conjunta (Paquet y Schertzer, 2020).

En efecto, una de las múltiples derivadas de esta situación de emergencia es que ha obligado a los gobiernos a trabajar más desde el problema que desde las competencias, más desde la colaboración y la proximidad que desde la jerarquía y la distancia. Lo cual, más que un factor disruptor ha resultado ser una palanca para conseguir más eficacia y eficiencia. Si nos atenemos a lo que sería el escenario natural de las administraciones públicas, lo que encontramos es una estructura piramidal con una clara distribución de competencias. Pero, en el momento en que la urgencia de un problema complejo y que requiere abordajes intergubernamentales (Paquet y Schertzer, 2020) aparece, las cosas se complican. Se rompe con la cotidianeidad, las tensiones aparecen y muchas veces no basta con decir aquello de “haremos una comisión”. Es el propio problema el que exige perentoriamente respuestas, y las soluciones que se barajen tienen que estar directamente conectadas con la raíz de ese mismo problema.

Es muy distinto ver la necesidad de la coordinación o las alternativas de solución existentes desde la cercanía, desde el mismo meollo del problema, que pensarlo desde la atalaya competencial en que cada organización o departamento acostumbra a relacionarse con la realidad. Lo que se gana en perspectiva desde

la lejanía, se pierde en concreción. Los cantos (re)centralizadores que han dejado oír su voz en la gestión de la pandemia, son, en este sentido y desde mi punto de vista, profundamente erróneos. Lo cual, no impide reconocer que no se trata solo de (re)centralizar o descentralizar, sino de analizar más en profundidad qué aspectos de la puesta en marcha de una política, de su implementación y de su evaluación, conviene situar en que esfera o escala concreta de gobierno (Dodds et alt., 2020).

¿Recuperaremos las ciudades?

La generalización de la vacuna y la progresiva comprobación de sus efectos, puede ir permitiendo recuperar el conjunto de actividades comerciales, culturales, deportivas y turísticas que se han ido concentrando en las ciudades. Pero, seguramente los efectos serán más prolongados de lo que podríamos imaginar, dado el ritmo desigual que la gestión de la pandemia tiene en todo el mundo. En cada caso deberán combinarse distintos parámetros: los propios de las autoridades sanitarias, la disponibilidad social a seguir esas indicaciones con relación a los objetivos del acto o situación (equilibrio entre incentivos para asistir, desincentivos por la cantidad de cautelas a tomar) y capacidad logística de que dispongan las entidades, empresas o instituciones que organicen esa actividad.

Las ciudades se verán obligadas también a repensar su dinámica económica, laboral y social, así como su estructura urbana. Lo que estos días supone un experimento a gran escala del teletrabajo, que ha acelerado enormemente un cambio que se iba anunciando,

puede acabar transformando, como ya hemos mencionado, a las ciudades y sus conexiones con el entorno metropolitano. A medida que se invierta más en la conectividad de todas las actividades, más puede reducirse el potencial atractivo de la densidad como factor de innovación (Bereitschaft y Scheller, 2020). Pero, no es fácil imaginar que la casualidad o serendipia[3] y los efectos de la interacción centrados en sensaciones, emociones y expectativas, puedan sustituirse por la rigidez de pantallas y programación de tareas (Kakderi et al., 2021).

Es importante asimismo reconocer, que, si nos referimos a uno de los aspectos más relevantes que caracterizan a las ciudades globales, como es la movilidad global, no parece que pueda recuperarse de manera inmediata y, por tanto, tampoco la hiperactividad de los grandes *hubs* aeroportuarios. Las medidas de seguridad que se tomaron tras el 11-9 del 2001 van a verse incrementadas con controles de salud, certificados de inmunidad internacionalmente reconocidos, equipos de protección personal, distancias en los accesos y reducción del aforo en aviones. Y protocolos parecidos pueden acabar trasladándose al transporte público en general, lo que redundará en más incentivos para la movilidad individual en las distintas alternativas disponibles, desde la clásica bicicleta a los nuevos artilugios como patinetes o una mayor utilización de la oferta de *sharing* en sus distintos formatos.

En este sentido, uno de los ámbitos en los que el impacto del Covid-19 en la vida urbana ha sido y será más significativo, será en el campo de la movilidad en la propia ciudad y en sus conexiones con su "*hinterland*". Algunos de los elementos que ahora aparecen como significativos es el de la reducción de la presencia de

vehículos a motor en áreas residenciales, entornos educativos y zonas comerciales. Lugares en los que la coexistencia de personas y la polución generada por los automóviles puede acabar siendo cada vez más insostenible. De la misma manera crecerá, como ya ha acontecido, el uso de la bicicleta y de otros vehículos de movilidad individual no contaminantes para desplazamientos urbanos de radio limitado. Y todo ello implica cambios sustanciales en una estructura urbana que desde hace años ha priorizado el tráfico de automóviles y otros vehículos de energía fósil (Barbarossa, 2020).

Por otro lado, el crecimiento espectacular de la compra *on line* está generando impactos muy significativos en la red comercial más propiamente urbana y en los sistemas de distribución de los bienes adquiridos. En pocas semanas se han visto los efectos en los pequeños comercios, afectados tanto por el confinamiento y los episodios de cuarentena, como por la competencia evidente que las plataformas de compra *on line* han ido generado entre sus potenciales clientes. No es extraño que ya haya habido reacciones de municipios como París o Barcelona sobre la necesidad de proteger el comercio de proximidad (Cinco Días, 2020), buscando la generación de plataformas locales que puedan mantener las estructuras comerciales propias y asegurar una distribución más eficiente. Por otro lado, el gran salto de la venta *on line* ha incrementado enormemente la circulación del transporte vinculado a la distribución, tanto en almacenes necesarios desde el punto de vista logístico, como, sobre todo, en lo referente al llamado transporte de “última milla” con las consecuencias imaginables en densidad de tráfico y parámetros de polución.

Ciudad, equidad y pandemia

Los impactos del Covid-19 “no se han distribuido de manera equitativa” (Nel-lo, 2020) en el conjunto de las ciudades. Aparentemente estábamos ante un virus “democrático”, en el sentido que podía afectar por igual a personas de toda condición, edad, género o lugar de residencia. En la práctica, tras estas semanas de evolución de la pandemia y de confinamiento, tenemos sobrados datos sobre la desigual incidencia de la crisis del coronavirus. Los impactos de la enfermedad han sido superiores en las personas mayores, en aquellos núcleos familiares que vivían en condiciones de estrechez, en profesiones u oficios que requieren mayor contacto social o que se han visto obligados a trabajar pese a la pandemia a causa de su especialidad. Conviene repensar la relación espacio privado-espacio público en las ciudades y fórmulas como las que se han iniciado en algunas ciudades, como Barcelona con las *superille*s, limitando la sobreocupación del vehículo en el espacio urbano pueden ser claves.

Por otro lado, los efectos colaterales que se han ido produciendo (pérdida de trabajo, cierre de escuelas, ruptura de lazos de proximidad, etc.), ha generado asimismo mayores impactos de precariedad y problemas en la subsistencia básica a personas con trabajos peor remunerados, sin estatuto legal consolidado o con condiciones de conectividad digital inexistente o muy frágil. La multiplicidad de este tipo de factores en una misma persona o en un mismo colectivo, provoca, como sabemos, situaciones de exclusión y vulnerabilidad mucho mayores. Situaciones que además no permiten respuestas segmentadas, ya que requieren abordajes

complejos y personalizados. De ahí la importancia de proyectos de inversión multifactorial que permitan abordajes integrales, evitando así que las desigualdades aumenten y generen mayores brechas vitales.

Las especulaciones sobre que formato va a tener la recuperación han conducido a una especie de sopa de letras en las que se habla de “recuperación en V”, de “recuperación en U”, aludiendo de esta manera a la rapidez en la recuperación de los niveles de crecimiento e intercambio anteriores a la crisis (más rápido en el caso de la “V”, más lento en el caso de la “U”). Pero, se ha especulado asimismo sobre procesos de “recuperación en K” (Jones, 2020). En este caso, lo que se plantea es una recuperación rápida de algunos sectores y, en cambio, la persistencia de los factores de crisis en otras esferas de trabajo y producción. Y son precisamente los sectores que más acumulaban precariedad y mala calidad de los contratos de trabajo (restauración, turismo, construcción, otros) los que podrían tener más dificultades de recuperación.

Los desajustes entre significación social del trabajo y reconocimiento en salario es otro de los temas que se han ido poniendo de manifiesto en este último periodo. En efecto, la significación que están teniendo en los momentos actuales los servicios de primera línea (enfermería, emergencia, alimentación, limpieza, cuidado) precisan ser reconocidos no solo simbólicamente, sino laboralmente. Lo mismo sucede con las carencias que en ciertos momentos se han dado en provisión de productos básicos y en la red de alimentación de proximidad. Ello ha puesto de relieve la dependencia de las ciudades en temas clave y los efectos que ha tenido la notable desindustrialización de muchas ciudades. La

diversificación de actividades económicas (con mayor presencia de industria tecnológicamente avanzada) y la incorporación de espacios de producción de proximidad (en productos básicos, especialmente alimentación, y en instrumental de salud) que reduzcan la dependencia exterior son factores que deben considerarse cuando se hable del futuro de las ciudades tras esta situación excepcional.

Como afirma Prieto, los avances en el tratamiento de las epidemias a través de los tratamientos inmunológicos había disociado la idea de espacio y la prevención de la enfermedad, cuando precisamente durante muchos años el debate con relación a la ciudad situaba este tema en el primer lugar. El higienismo situó a la ciudad, su arquitectura, su urbanismo, sus viviendas, como una palanca clave para combatir enfermedades y epidemias, pero poco a poco la sensación de inmunidad creció y ello tuvo sus consecuencias en el propio debate sobre la ciudad, centrándose en los últimos años en otros temas, como el tráfico, la información, el confort o la historia (Prieto, 2020: 58).

Ahora, en plena pandemia, el debate sobre las condiciones de habitabilidad de las viviendas, la exigencia de más espacios públicos, la necesidad de “reverdecer” la ciudad, han pasado a primer plano. Y se han visto las ventajas de la densidad (todo cerca, menos necesidad de moverse, menos tráfico, mejor aire, menos ruido), pero también sus riesgos (ya mencionados), que solo pueden atenuarse mejorando las condiciones de vida de aquellos que viven en peores condiciones, evitando la zonificación por temas de la estructura urbana (que obliga al desplazamiento) y, más en general, (re)naturalizando la ciudad (Ezquiaga, 2020; Pisano, 2020).

En este sentido, no deja de ser sintomático que uno de los epicentros de mayor preocupación de la crisis sanitaria haya sido las residencias de mayores. La pandemia se ha cebado de manera evidente en esos equipamientos, poniendo de relieve su falta de adecuación a las exigencias sociales y de salud que hoy se plantean. Es urgente enfrentarse “a los límites evidentes que tienen estas instituciones” (Mayores UPD.org, 2020) de acogida de personas mayores, buscando fórmulas que permitan seguir viviendo en sus casas y entornos sociales y valorando la lógica de cuidados que precisa ser puesta al día.

Así como los hospitales han puesto de manifiesto la capacidad y la flexibilidad necesarias para adaptarse a las exigencias de la crisis del Covid-19, no ha sido este el caso de las residencias de mayores. Sus espacios han sido más pensados desde la lógica hotelera (y en un segundo plano, sanitaria), que desde un punto de vista de hábitat que responda a los criterios de autonomía e independencia de las personas mayores, sin menoscabar la capacidad de cuidado. De hecho, son ya numerosos los países que han abandonado el modelo de residencia y han ido construyendo equipamientos más pequeños, menos hospital y más hogar, más permeables, que faciliten la interacción y la socialización. Lo que algunos denominan “separación conjunta” o incorporación de lo comunitario y de espacios intermedios entre vivienda y ciudad (Muixí, 2020). Espacios para la vida independiente y que permitan estar junto a otras personas con características similares. Más permeabilidad y, al mismo tiempo, modulación de las distintas fases en que se demande una mayor atención y cuidado (Martín Rodríguez, 2020).

Nuevas perspectivas frente a viejos dilemas

Las ciudades, desde mi punto de vista, mantendrán todo su atractivo si siguen siendo espacios irreemplazables desde el punto de vista del conocimiento, de la ciencia y de la innovación cultural y tecnológica. Como se ha afirmado (Sassen, 2021), es importante reinsertar el lugar, el sitio, en el que los nuevos desarrollos creativos/productivos se producen, y ello exige examinar y potenciar las dinámicas espaciales y culturales que albergan las ciudades más punteras al respecto.

El espacio urbano es el lugar privilegiado en el que acostumbramos a encontrar los espacios de frontera entre nuevas dinámicas y reconversión de las más tradicionales, la mezcla de nuevas y viejas profesiones, la hibridación de prácticas procedentes del mundo pre-digital y las emergentes desde la esfera digital. “Las ciudades están entre los lugares clave en los que las operaciones complejas, transnacionales y digitalizadas se convierten en concretas” (Sassen, 2021:33). ¿Cómo va a quedar afectada esa capacidad de experimentación e hibridación tras la pandemia? No hay respuesta clara al respecto, pero nada hace sospechar que las ciudades tengan que enfrentarse a nuevos espacios de rivalidad al respecto, sino más bien lo que podrá ocurrir es un acompasamiento mayor de las dinámicas aceleradas de los últimos años y una mayor complementariedad entre centros y periferias urbanas.

Para ello han de resolverse algunos temas clave. Según Naciones Unidas, el 55% de la población mundial reside en áreas urbanas. Y las previsiones apuntaban a que en el 2050 esa cifra superaría el 68%. Pero, las condiciones de vida en estas grandes

aglomeraciones urbanas no son ni mucho menos las más deseables. Uno de los temas claves a resolver es el de la movilidad que está muy lejos de ser la óptima, generando graves problemas de polución, ruido y deterioro de zonas verdes. Las ciudades pueden aprovechar la crisis de la pandemia para avanzar en ser "carbón neutral", más habitables y saludables, modificando sus sistemas de transporte. Y ello tiene que ver también con planificación urbanística, no renunciando a la densidad ni a la diversidad de usos, reduciendo la dependencia del automóvil y reforzando las zonas verdes en los espacios más densamente habitados (Nieuwenhuijsen, 2020)

En este sentido, los paquetes de estímulos económicos que se están poniendo en marcha en distintas partes del mundo, deberían aprovechar el momento para incentivar procesos de cambio que permitan avanzar estratégicamente en mejorar las condiciones de habitabilidad y de nuevos formatos de desarrollo económico y social. Sería importante buscar formatos de colaboración público-privados que permitan lógicas de coproducción y corresponsabilidad en la relación entre proyectos empresariales y dinámicas de inversión pública (Mazzucato, 2020). No se trata de reconstruir las dinámicas anteriores a la crisis sanitaria, sino de entender cómo reforzar las dinámicas de "proximidad organizada" (Bourdeau-Lepage y Torre, 2021) basada más en intereses comunes que en la simple contigüidad física. Las ciudades siguen ocupando, en este sentido, una posición privilegiada, ya que ofrecen condiciones de vecindad, favorecedoras de interacciones complejas y al mismo tiempo frecuentes, sin demasiados costes y con economías de escala positivas. Las redes digitales añaden más densidad de intercambio y

permiten relaciones de proximidad no necesariamente geográficas. Las ciudades son espacios de proximidad geográfica permanente, favorecedoras de intercambios de todo tipo, a costes bajos. Pero, al mismo tiempo, son espacios que pueden generar más desasosiego precisamente por esa constante proximidad inevitable. Y es precisamente este último aspecto el que más se ha puesto de relieve en el escenario de Covid-19. Se trataría por tanto de mantener las condiciones favorables de las ciudades, reduciendo precisamente sus efectos más perturbadores.

Las perspectivas actuales, cuando empezamos a hablar no solo de “desescalada” o de “desconfinamiento” sino de “recuperación”, van a poner a prueba a las ciudades. Si no ha sido fácil conseguir un más que notable seguimiento de las recomendaciones de salud para enfrentarse a la pandemia, puede ser tan o más difícil conseguir que vuelvan a normalizarse la cantidad de equipamientos, comercios, centros educativos o espacios públicos de todo tipo, atendiendo a sus peculiaridades, tipos de actividad, públicos a los que se dirigen, etc. Por otro lado, y como venimos insistiendo, otro interrogante a plantearse es si las ventajas en términos de movilidad y de calidad ambiental de las ciudades que se han experimentado en los momentos álgidos de la pandemia, podrán de alguna manera mantenerse. Es probable que, en este sentido, las tensiones sobre cómo recortar espacios al automóvil o ganar espacios para peatones o sistemas de movilidad sostenible y más saludables, vayan surgiendo aquí y allí (Bereitschaft y Scheller, 2020).

Por otro lado, parece claro que esta crisis nos muestra los errores cometidos al separar naturaleza y cultura (Gilbert, 2020), favoreciendo la hegemonía de los imaginarios urbanos como

sinónimo de innovación y progreso, y minusvalorando la importancia de mantener equilibrios básicos entre ciudad y hábitat. En este este sentido, como en tantos otros, nos queda el interrogante de saber si la “nueva normalidad” tras la crisis del Covid-19 irá en el sentido de la resiliencia (manteniendo nuestras pautas y maneras de hacer, a pesar del choque producido) o si a resultas de la pandemia y del brutal impacto en la “normalidad” conseguiremos romper con rutinas y hábitos, permitiéndonos así mejorar nuestras condiciones de vida urbana y afrontar de mejor manera las inevitables crisis a las que nos enfrentaremos.

A medida que pasen los meses y las dinámicas de vacunación ganen terreno, podremos ir analizando hasta qué punto la crisis del Covid-19 ha supuesto una oportunidad para repensar las ciudades. Permitiendo que sus indudables ventajas hayan ido quedando empequeñecidas por sus también visibles contrapartidas negativas. Las ciudades en las que queremos vivir son espacios limpios y seguros, con servicios públicos eficientes, con una economía dinámica e innovadora, con una fuerte presencia cultural y educativa, y capaces de permitir la convivencia sin tensiones de personas de orígenes, creencias y formas de vida dispares (Sennett, 2020). Estas no son las ciudades en las que ahora vivimos. La agenda estratégica de futuro la tenemos clara. Podemos aprovechar la oportunidad de una crisis sanitaria global sin precedentes para avanzar en esa agenda. Las ciudades abiertas merecen seguir siendo expresión de vida concentrada.

Bibliografía

Aragón, M. (2020). “Ciudad y bienestar: la tensión entre la urbanización y el habitar/City and Welfare: The Tension Between Urbanization & Settlement”. *Revista Costarricense de Psicología*, *39* (1): 5-18.

Ahrend, R. y Schumann A. (2014). “Approaches to Metropolitan Area Governance: A Country Overview”. *OECD Regional Development Working Papers*.

Arieff, Allison (2020). “The Magic of Empty Streets”. *The New York Times*, 25 de octubre, sección Opinión. Disponible en: www.nytimes.com [Visitado 3 mayo 2020].

Barbarossa, L. (2020). “The Post Pandemic City: Challenges and Opportunities for a Non-Motorized Urban Environment. An Overview of Italian Cases”. *Sustainability*, *12*(17): 71-72.

Bereitschaft, B. y Scheller, D. (2020). “How Might COVID-19 Pandemic affect 21st Century Urban Design, Planning and Development”. *Urban Science*, *4* (4): 56.

Bourdeau-Lepage y L.-Torre, A. (2021). “Proximity and Agglomeration. Two Understanding Keys of the City”. En *Urban Empires. Cities as Global Rulers in the New Urban World,* Glaeser, E.-Kourtit y K,-Nijkamp, P. (Eds.): 158-172. Routledge.

Capel, H., y Tatjer, M. (1991). “Reformas sociales, servicios asistenciales e higienismo en la Barcelona de fines del siglo XIX (1876-1900)”. *Ciudad y Territorio*, nº 89: 234-246.

Cheng, C. S. (2020). “Reclaiming the city: Benign territorialism”. Disponible en: d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net [Visitado 15 diciembre 2020].

CincoDías (2020). „Barcelona, París y otras ciudades francesas llaman a un boicot contra Amazon“ *El País*, 19 noviembre, sección

Economía. Disponible en: cincodias.elpais.com [Visitado 20 diciembre 2020].

Conway, M. W., Salon, D., da Silva, D. C. y Mirtich, L. (2020). “How Will the COVID-19 Pandemic Affect the Future of Urban Life? Early Evidence from Highly-Educated Respondents in the United States”. *Urban Science*, *4* (4): 50.

Dodds, K., Broto, V. C., Detterbeck, K., Jones, M., Mamadouh, V., Ramutsindela, M., Varsany, M., Wachsmuth y D., Woon, C. Y. (2020). “The COVID-19 pandemic: territorial, political and governance dimensions of the crisis”. *Territory, Politics, Governance*, 8 (3): 289-298.

Ezquiaga, J.M. (2020). “La ciudad que queremos. Urbanismo en los tiempos de la distancia social”. *Arquitectura Viva*, N°. 225: 40-43.

Fernández Galiano, Luis (2020). “Vivir a distancia”. *Arquitectura Viva*, N° 225: 3.

Florida, Richard (2020). “The Coronavirus Class Divide in Cities”. *CityLab,* 7 de abril. Disponible en: www.citylab.com [Visitado 15 julio 2020].

Florida, R. y Pedigo, S. (2020). “How our cities can reopen after the Covid-19 pandemic”, *Brookings Institution*. Disponible en: www.brookings.edu 25 septiembre 2020].

Gilbert, Pierre (2020). “Entrevista a Damien Deville”. *Le Vent se Leve*, 16 de abril. Disponible en: lvsl.fr [Visitado 25 septiembre 2020].

Glaeser, E.-Kourtit y K,-Nijkamp, P. (Eds.) (2021a). *Urban Empires. Cities as Global Rulers in the New Urban World*. Routledge.

—— (2021b). “Do Urban Empires Rule the World?. An Introduction”. En *Urban Empires. Cities as Global Rulers in the New Urban*

World, Glaeser, E.-Kourtit y K,-Nijkamp, P. (Eds.): 1-28. Routledge.

Hamidi, S., Sabouri, S. y Ewing, R. (2020). “Does density aggravate the COVID-19 pandemic? Early findings and lessons for planners”. *Journal of the American Planning Association*, *86*(4): 495-509.

Hu, Winnie (2020). “The Times view on Barcelona ‘s car ban: Nuevo Camino”. *The Times*, 13 noviembre. Disponible en: www.thetimes.co.uk [Visitado 18 diciembre 2020].

—— (2016). “Lo que Nueva York puede aprender de Barcelona”. *The New York Times,* 4 de octubre. Disponible en: www.nytimes.com [Visitado 15 diciembre 2020].

Jones, Chuck (2020). “Three Charts Show A K-Shaped Recovery”. *Forbes*, 24 de octubre. Disponible en: www.forbes.com

Kakderi, C., Komninos, N., Panori, A. y Oikonomaki, E. (2021). “Next City: Learning from Cities during COVID-19 to Tackle Climate Change ‘’. *Sustainability* 13: 3158. Disponible en: ikee.lib.auth.gr

Kotkin, Joel (2020). “The end of New York”. *Tablet*. Disponible en: www.tabletmag.com [Visitado 20 mayo 2020].

Lee, V. J., Ho, Marc, Kai, Chen Wen, Aguilera, Ximena, Heymann, David y Wilder-Smith, Annelies (2020). “Epidemic preparedness in urban settings: new challenges and opportunities”. *The Lancet*, Vol 20 (5): 527-529. Disponible en: www.thelancet.com(20)30249-8/fulltext [Visitado 28 noviembre 2020].

Marco Simoni, Luis, (2020). “Poverty and Inequality. The Role of Cities in a Post - Covid - 19. Scenario”. Disponible en: www.ispionline.it

Martín Rodríguez, P. (2020). “La vida de los mayores. Los retos de las residencias”. *Arquitectura Viva*, N° 225: 44-47.

Mayores UPD.org. (2020). “Ante la crisis del COVID19: Una oportunidad de un mundo mejor. Declaración en favor de un necesario cambio en el modelo de cuidados de larga duración de nuestro país”. 1 de abril. Disponible en: www.mayoresudp.org [Visitado 3 diciembre 2020].

Mazzucato, Mariana (2020). “The Covid-19 crisis is a chance to do capitalism differently”. *The Guardian*, 18 de marzo, sección Opinión. Disponible en: www.theguardian.com [Visitado 18 octubre 2020].

Muixí, Z. (2020). “Viviendo en pandemia. Reflexiones en torno al habitar y la salud”. *Topofilia*. *Revista de Arquitectura, Urbanismo y Territorio*, N°21: 2-13.

Nieuwenhuijsen, M.J. (2020). *Covid19 and the City*. Barcelona: MJN Publishers.

Nel.lo, O. (2020). “La ciudad y la plaga”. *Diario.es*, 31 de marzo, sección Opinión. Disponible en: www.eldiario.es

Paquet, M., y Schertzer, R. (2020). “COVID-19 as a Complex Intergovernmental Problem”. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*: 1-5.

Pisano, C. (2020). “Strategies for post-COVID cities: An insight to Paris En Commun and Milano 2020”. *Sustainability*, *12*(15): 58-83.

Prieto, E. (2020). “Utopías de la salud. Ciudades, edificios y virus: una breve historia”. *Arquitectura Viva,* n° 225, junio: 53-58.

Roca, J. D. L. y Puga, D. (2017). “Learning by working in big cities”. *The Review of Economic Studies*, 84(1): 106-142.

Sassen, S. (2021). “Re-inserting Place in the Analysis of the Global Economy. An essay”. En *Urban Empires. Cities as Global Rulers*

in the New Urban World, Glaeser, E.-Kourtit y K,-Nijkamp, P. (Eds.): 31-39. Routledge.

Sennett, R. (2020). “Civil Society”. En *Experiments and Disruptions in the City,* Sendra, P.-Sennett, R: 5-36. Verso Books.

—— (2018). *Building and dwelling: ethics for the city*. Farrar, Straus and Giroux.

Sharifi, A. y Khavarian-Garmsir, A. R. (2020). “The COVID-19 pandemic: Impacts on cities and major lessons for urban planning, design, and management”. *Science of The Total Environment*, 142391.

Simón, Pablo (2020), “Ciudades en cuarentena”, *El País*, 12 octubre, sección Opinión.

1 Una primera versión, mucho más reducida, de este artículo se publicó con el título “Riesgos globales, desafíos locales. Las ciudades tras el COVID19”, *Revista Metrópolis Barcelona*, n.115, Mayo 2020.

2 Joan Subirats es catedrático de Ciencia Política, investigador del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) de la Universidad Autónoma de Barcelona. Ex teniente de Alcalde de Ayuntamiento de Barcelona, actualmente Ministro de Universidades de España.

3 Proceso accidental e inesperado por el cual descubrimos algo que en realidad no estábamos buscando.

Las ciudades Latinoamericanas, la pandemia y el futuro

Emilio Pradilla Cobos[1]

Introducción

Desde junio del 2020 hasta ahora, América ha sido el foco mundial de la pandemia de *coronavirus*, incluyendo a los países latinoamericanos, con Brasil, México y Perú a la cabeza, cuyo grado de urbanización fue del 81,5% en 2019 (CEPAL, 2019[b]: cuadro 1.1.1), colocando a sus grandes ciudades, de alta densidad relativa, como los nodos de la problemática sanitaria.

La crisis sanitaria en curso mostró una vez más las graves contradicciones urbanas en la región, como lo han puesto en evidencia los investigadores críticos (Schteingart, 1973; Singer, 1975; Pradilla, 1984), sin que los gobiernos, desde entonces, las hayan enfrentado y resuelto con sus políticas urbanas que han echado más leña al fuego de los problemas y conflictos.

Aunque el virus fue traído a América Latina por los viajeros internacionales de ingresos medios y altos o estudiantes becarios, rápidamente se difundió entre los sectores de bajos ingresos, convirtiéndose en una pandemia popular. Aunque los virus no tienen origen ni preferencia clasista, afectan mucho más gravemente las

condiciones sociales en las que viven las masas empobrecidas que no tienen ingresos suficientes, ni condiciones de vida y salud para protegerse del contagio. Así, la pandemia adquirió un carácter de clase social y los sectores populares están pagando lo fundamental de su costo humano.

Las medidas para enfrentar al COVID 19 y la realidad urbana

Ante la rápida expansión mundial del virus, para el que no existía una cura ni una vacuna preventiva, pero que puede ser mortal sobre todo en condiciones de vulnerabilidad[2], la campaña antivirus se centró en varias consignas: ¡quédese en casa!, forma voluntaria u obligada de una "cuarentena"; ¡no salga a la calle si no tiene que hacerlo!; ¡guarde una sana distancia!, en casa y en la calle; ¡use cubrebocas!; ¡báñese frecuentemente las manos!, ¡use gel anti bacterial!; ¡siga su educación a distancia!. La pregunta que debemos responder es: ¿Ha sido posible a los sectores populares empobrecidos cumplir estas medidas en las hacinadas ciudades y viviendas latinoamericanas?

"Una sana distancia" en ciudades hacinadas

Ocho de las ciudades latinoamericanas se ubican entre las 100 más pobladas del mundo[3]. Según las proyecciones de la Organización de Naciones Unidas (ONU), en 2015 había en la región 58 ciudades

con más de un millón de habitantes y 9 albergaban a más de cinco millones de personas (ONU HÁBITAT, 2012: 186). Dos de ellas, Sao Paulo y Ciudad de México, superan hoy los 20 millones de habitantes. Son enormes concentraciones de población, muy vulnerables a la transmisión comunitaria del virus, principalmente en las áreas y servicios de mayor afluencia popular: centros históricos y espacios públicos, zonas de abasto alimentario, de mercancía barata, usada y de contrabando (mercados públicos y tianguis formales o informales) y transporte público, en los que la "sana distancia" es muy difícil de aplicar, sobre todo para quienes viven de y en la calle en nuestras ciudades: los trabajadores informales.

Las viviendas populares en nuestras ciudades no reúnen las condiciones materiales para cumplir las exigencias de la vida en casa durante los largos períodos de cuarentena, ni para guardar la "sana distancia" entre sus miembros. Según ONU HABITAT (2016: 203), en 2014, el 21,1% de la población urbana total de América Latina y el Caribe, 104.8 millones de personas –solo un millón trescientas mil menos que en 1990, lo que muestra la insuficiencia de los programas públicos de mejoramiento barrial y de la vivienda– vivían en los llamados "barrios marginales", formados por viviendas autoconstruidas estrechas y hacinadas[4], muchas carentes de servicios básicos. Desde la implantación del *patrón neoliberal de acumulación de capital* en los años ochenta del siglo XX, los gobiernos latinoamericanos transformaron sus instituciones de vivienda en bancos hipotecarios que financian a sus beneficiarios la adquisición de unidades de superficie mínima (35 a 45 m^2), producidas por el capital privado en conjuntos habitacionales de interés social, alejados de la periferia urbana y, en ocasiones, sin

servicios públicos básicos, ni acceso a la educación, la salud y la cultura (Pradilla, 2014). Aún los *loft* y departamentos producidos en estas décadas por el capital inmobiliario-financiero transnacionalizado para las capas medias en las áreas centrales de las grandes ciudades, de 60 a 90m2, son inadecuados para la “sana distancia” y la reclusión prolongada exigidas para el control de la pandemia.

“Mejorar la higiene” sin agua corriente ni drenaje

La situación actual de una parte de la vivienda popular urbana dificulta responder a la medida sanitaria de “lávate las manos frecuentemente”, evacuar el agua contaminada y quedarse en casa y, para sobrevivir, sus habitantes tienen que salir a buscar agua potable para alimentarse, dado que las viviendas que carecen de ella y las que no tienen sistema de eliminación de excretas (desagües) son el 10,5% y 33,7% de la población urbana respectivamente (CEPAL, 2019[b]: 24).

¿Con que adquirir gel y cubrebocas?

El costo adicional del gel antibacterial, para sustituir el agua, y de cubrebocas, que no eran un consumo habitual, se agotaron pronto en los expendios y han sido objeto de especulación en un sistema económico que se rige por la oferta y la demanda en el mercado,

afectando gravemente a los sectores populares que han perdido sus empleos e ingresos golpeados severamente por la parálisis de la economía; llevando a su uso inadecuado y demasiado prolongado. Aunque recurren a ingeniosos sustitutos caseros para protegerse, los sectores populares no tienen ingresos suficientes para atender estos gastos extraordinarios.

Sistema de salud insuficiente y población sin seguridad social

La salud en América Latina está diferenciada entre: a) un sistema de atención privada de alto costo que incluye medicina especializada, fármacos mercantilizados de patente y una red de hospitales privados monopolizado y transnacionalizado, que sirve a la población de ingresos medios y altos o protegida por seguros privados; b) uno público que incluye a las instituciones de seguridad social para derechohabientes de empresas públicas y privadas, financiado por cuotas salariales cubiertas por los trabajadores o los empleadores, y unidades de atención gratuita para la población abierta, de ingresos muy bajos y sin empleo fijo; y c) un sistema privado de baja calidad, que ha crecido en el neoliberalismo, para atender a los sectores populares que no acceden a los otros componentes del sistema público saturado, integrado por clínicas y sanatorios precarios, médicos poco especializados y fármacos alternativos.

Históricamente el sistema de salud pública se ha desarrollado poco en la región y es deficitario, cuantitativa y cualitativamente,

para los sectores populares mayoritarios que carecen de derecho a la seguridad social, sobre todo desde la década de los ochenta del siglo XX, cuando las políticas neoliberales impusieron el "adelgazamiento del Estado", la reducción del gasto social público y la privatización parcial o total de sus equipamientos y servicios (Pradilla, 2009: cap. II). Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "El gasto público del gobierno central en el sector (salud), que en 2018 se ubicaba en el 2,2% del PIB regional está lejos del 6% del PIB recomendado por la OPS (Organización Panamericana de la Salud) para reducir las inequidades y aumentar la protección financiera en el marco del acceso y la protección universal" (CEPAL, 2020ª: 10).

La OPS señala que cerca del 30% de la población latinoamericana no tiene acceso a la salud gratuita que ofrecen los gobiernos, lo cual la coloca en la indefensión ante la enfermedad y, sobre todo, ante una pandemia como la actual. La CEPAL afirma que "Hay grandes brechas en el acceso a los sistemas de salud. La participación en los planes de seguro de salud para las personas empleadas de 15 años o más era sólo del 57,3% en 2016, y entre la población del decil de ingresos más bajos, la cobertura era de sólo el 34,2%" (CEPAL, 2020d: 10).

Vemos en los medios de comunicación imágenes de contagiados peregrinando en transporte público por hospitales saturados buscando atención médica, rechazados por falta de cupo; personal médico protestando por falta de insumos adecuados para atender a los enfermos y protegerse ellos mismos; empleados de la salud muriendo por esa razón; funerarias y crematorios desbordados por los cadáveres; cuerpos hacinados en morgues improvisadas o

arrojados a la calle ante la incapacidad estatal para atender su disposición final. Pese al heroísmo del personal de la salud, no conoceremos el número real de infectados y muertos por la pandemia debido a la insuficiencia, ineficiencia operativa, mala calidad y carencia de equipo e insumos, y deterioro de la infraestructura, causadas por la insuficiencia de la inversión estatal en la salud. Por una u otra razón, las cifras oficiales presentan omisiones y fallas, y aunque tratan de ser resueltas por otros organismos públicos o privados, nacionales o internacionales por diversas vías, difícilmente llegaremos a una certeza plena sobre las cifras.

“Informalidad”, desempleo, pobreza

La pandemia ha tenido como impacto inmediato el crecimiento del desempleo abierto, la informalidad y, consecuentemente, la imposibilidad de obtener la subsistencia. Los países latinoamericanos, que venían de una recesión económica en 2015-2016 y un débil crecimiento en el período 2014-2019, 0,3% anual promedio (CEPAL, 2021ª), sufren un aumento del desempleo abierto que se estima en 31 millones de trabajadores que tenían empleo de tiempo completo y lo han perdido por la parálisis económica (CEPAL y OIT, 2020: 7-8) o reducciones del salario cuando lo mantienen. En la mayoría de los países de la región no existe salario de desempleo u otro subsidio estatal similar que mitigue la pérdida de los ingresos.

En 1950, en plena industrialización, CEPAL calculaba el subempleo de la población económicamente activa (PEA) en 46,1%,

el que sólo disminuyó a 38,3% en 1980 (CEPAL, 1988), para volver a crecer con el neoliberalismo. En 2015, el 46,6% de la PEA de América Latina y el Caribe se ubicaba en la *informalidad*, variando entre 30,7% en Costa Rica y 73,6% en Guatemala (Casabon, 2017). Pero, según CEPAL, esta cifra era el 53% de la PEA antes del inicio de la pandemia (CEPAL, 2020ª: 6), lo que representa unos 158 millones de trabajadores. Es una característica estructural de la situación de la fuerza laboral, resultado del desarrollo capitalista agrario e industrial tardío, trunco, transnacionalizado, desigual, contradictorio y lento, al cual los gobiernos han enfrentado con el desalojo, la reubicación, la represión o la tolerancia, por su impotencia para resolverla y la expoliación de la burocracia corrupta, sin atenderla con políticas que beneficien a quienes sobreviven en el sector.

Durante más de siete décadas, este *ejército de subempleados* ha obtenido su subsistencia con el comercio en la vía pública, la artesanía casera o callejera, los servicios personales, el sexo servicio, la violencia individual u organizada y otras actividades. Parte importante de ellas se lleva a cabo en las calles y plazas, concentraciones de usuarios de servicios públicos, mítines y plantones; al aire libre y sus inclemencias con sus pequeños a cuestas, sin servicios sanitarios, seguridad social ni acceso a programas de vivienda pública o privada; evadiendo la represión de las policías o la extorsión de la burocracia. Aún en estas condiciones, sirven a la acumulación de capital como reserva de fuerza laboral, para las hipotéticas expansiones, y mecanismo para mantener muy bajos los salarios por el exceso de trabajadores disponible en el mercado laboral (Pradilla, 1984: cap. 5). Como

resultado de las condiciones estructurales del desarrollo capitalista latinoamericano, cerca de la mitad de la población de la región sobrevive en las grietas del sistema, demostrando con sus actividades informales, irregulares e incluso ilegales, una gran creatividad que, sin embargo, no puede ocultar su precariedad laboral y vital, ni tampoco su subordinación formal al capital.

En la cuarentena,y en estas condiciones precarias, pueden realizar su actividad. Un 90% de los “informales” está severamente afectado en su actividad e ingreso de subsistencia (OIT, 2020). Ni ellos pueden salir a la calle para realizar sus actividades, ni tampoco sus compradores o usuarios, perdiendo así su fuente diaria de sustento familiar, cayendo en la hambruna. Este panorama se agrava con el impacto de la pandemia en los países desarrollados sobre el crecimiento del desempleo entre los inmigrantes indocumentados y la reducción de sus ingresos, Estados Unidos particularmente, acentuados por las políticas racistas y xenófobas de líderes conservadores o neofascistas, como Donald Trump y la expulsión masiva de migrantes de Centroamérica y México. Esta situación se manifiesta también entre los migrantes de un país latino a otro o con los desplazados por la violencia.

En los estudios nacionales o multinacionales poco se menciona, por ser ilegal, la situación de los “sicarios” del crimen organizado, incluidos como “informales” en las estadísticas, que no han dejado de operar durante la pandemia y están añadiendo nuevos giros de actividad como el “crédito a la palabra” o la distribución de alimentos en sus áreas de influencia. Pero sabemos que en esta masa hay profundas desigualdades económicas entre la carne de cañón de los

operarios y la estructura jerarquizada hasta llegar a las cabezas de las organizaciones.

La pérdida del empleo formal y/o de las actividades callejeras para la subsistencia afectan a muchas condiciones de vida: la imposibilidad de pagar la vivienda en renta o amortización y ser desalojados, el corte de los servicios de agua potable, electricidad y teléfono; la carencia de recursos para cubrir los gastos alimentarios y el transporte cotidianos, para una población urbana cuyos ingresos alcanzan apenas para sobrevivir o son muy bajos para que el ahorro permita cubrirlos durante un periodo que ya sobrepasa los seis meses.

La brecha digital y la educación virtual

Los grandes empresarios y las burocracias estatales apostaron a que, en el aislamiento social, internet y los aparatos electrónicos nos permitirían continuar nuestra vida, casi con normalidad, gracias al trabajo en casa, la educación remota, el mercadeo, abasto, distribución y consumo mediante aplicaciones, sin romper el aislamiento. Pero en América Latina, en 2017 el acceso a internet móvil era muy desigual entre países: en Uruguay, Brasil, Chile y Costa Rica llegaba al 80% de la población, pero en Guatemala, Honduras, Haití y Nicaragua solo al 30%. Mientras que en 2019, el 33% de la población carecía de acceso a internet (CEPAL, 2020ª). La brecha digital social excluye a los más pobres de las ciudades y a casi todos los campesinos del uso de estas tecnologías. El trabajo

remoto es un privilegio de los trabajadores formales de grandes empresas.

Los programas del sistema educativo público para operar vía remota, mediante clases virtuales por internet o la televisión, enfrentan la limitación de acceso a estos medios por razones económicas, que aumentaron con el desempleo y la pérdida de ingresos por la pandemia, así como la inadecuación de las viviendas populares para soportar la actividad electrónica simultánea de diversos miembros de la familia, tanto adultos como niños. La capacidad instalada de los sistemas de comercio a distancia y de distribución de mercancías, sobre todo de las subsistencias alimentarias, médicas y de servicios, mostró su insuficiencia ante la demanda de las capas medias y altas; los mercados populares y sus usuarios no usan estos sistemas.

Volver pronto a la acumulación, imperativo empresarial y estatal

Había pasado poco tiempo desde el inicio de la cuarentena cuando algunos gobernantes americanos (Estados Unidos, Brasil, México y otros) empezaron a presionar a las autoridades sanitarias y a sus gobiernos locales para concluir y abrir la actividad económica. Dos exigencias los movían: la demanda empresarial de reensamblar las cadenas transnacionales de valor[5] y reanudar la acumulación de capital, encubierta por “la necesidad de recuperar el empleo”; y la de permitir que la mitad de la población que sobrevive en la

“informalidad” regrese a ganarse la vida cotidianamente en las calles.

Mientras que los Estados Unidos, Brasil, México y otros países de Latinoamérica son, aún, focos mundiales de la pandemia, y las cifras de contagiados y muertos están en lo alto, los sistemas sanitarios y funerarios muestran su insuficiencia y fallas de operación y las desigualdades sociales de calidad y cobertura. Sin embargo, hay sectores de la población que realizan fiestas ilegales masivas, sobre todo en efemérides culturales, saturan las playas cerradas o los centros históricos desatendiendo los llamados gubernamentales. Al mismo tiempo asistimos en diferentes países, contradictoriamente, al “retorno a la nueva normalidad”, prematuro, espontáneo o decretado por los gobiernos, en medio de información confusa y manipulada, mensajes opuestos y hasta contrarios de los actores económicos y políticos y desencuentros entre los gobernantes nacionales y locales.

Es interesante revisar los sectores señalados como “esenciales” para iniciar la reapertura. México es paradigmático: se eligieron para reabrir, el 1º de junio del 2020, a la industria automotriz y otros giros del transporte como la aeronáutica, algunos ámbitos relacionados de la maquila, la minería, la industria cervecera y la construcción. Salvo la construcción y parte de la maquila, todos son giros dominados por empresas monopolistas transnacionales. La maquila tiene encadenamientos con la industria automotriz, aeroespacial y militar estadounidense y sus autoridades presionaron a las nuestras para su reapertura, aduciendo los compromisos del T-MEC[6]. En la construcción, transnacionalizada y monopolizada por el capital inmobiliario-financiero mundial, motor de la transformación

neoliberal de nuestras metrópolis y fuente de empleo sobreexplotado para trabajadores poco calificados y temporales, las razones de la reapertura prematura parecen evidentes (Pradilla, 2014; Pradilla, 2018).

Preocupa que el alineamiento gubernamental con el capital nacional y trasnacional para reanudar la acumulación de capital conduzca, por la apertura prematura, a un rebrote de la pandemia que afecte directamente a los trabajadores asalariados y se propague a los informales que les aportan bienes y servicios, sobre todo alimenticios a bajo costo, y que sobreviven mediante esta actividad.

El futuro no es prometedor

Hay académicos y políticos que, proyectando al futuro sus deseos, piensan que la crisis económica y social causada por la pandemia conducirá, o debería conducir, a un cambio de patrón de acumulación, sepultando al neoliberal, o incluso el modo de producción, el derrumbe del capitalismo. Aunque deseemos lo mismo, pensamos que en la crisis actual, las fuerzas sociales no están movilizadas para empujar el cambio, que no se produce por sí solo, como lo demuestra la historia, ni está clara la alternativa que reemplazaría a las estructuras sociales actuales, ante una respuesta conservadora organizada mundialmente. El futuro no es prometedor si no se cumplen estas condiciones.

Una profunda caída del crecimiento económico

América Latina ha tenido un bajo crecimiento económico desde 1982, del 2,7% anual promedio del PIB (CEPAL, 2020[b]: 20), menor al del periodo 1950 a 1980, que fue de 5,6% anual promedio (CEPAL, 1988: 11). La proyección de la CEPAL para 2020 era una caída de -9,1% del PIB para la región (CEPAL, 2021ª: 98) y otros organismos, como el Instituto de Finanzas Internacionales, sostenían que caería -7,5% o más (IFI, 2020). Los factores que más inciden en este desplome han sido: bajas exportaciones de materias primas agrícolas y mineras; caída de sus precios por la poca demanda; disminución del comercio internacional; éxodo de capitales nacionales y extranjeros; parálisis de la inversión nacional y extranjera; contracción del mercado interno; y reducción de la actividad productiva, incluyendo la construcción.

Los pronósticos para una hipotética recuperación en el 2021 todavía son inciertos, dispares y desiguales por países, y en ellos reina la incertidumbre (CEPAL, 2021ª: 120 y ss.) aunque se coincide en que esta será larga antes de alcanzar los niveles registrados en las estadísticas económicas previos a la pandemia.

La recuperación de la producción capitalista de punta y la rearticulación de sus cadenas de valor y del intercambio mercantil de sus productos definirán el empleo formal recuperado después de la pandemia. Pero, como señala la CEPAL, muchas de los cientos de miles de micros, pequeñas y medianas empresas, las que más empleo crean, que cerraron sus puertas no volverán a abrirlas ni a contratar trabajadores debido a meses de paro de actividades, de acumulación de deudas bancarias, rentas y servicios. Estos

trabajadores engrosarán las filas de quienes sobrevivan en la “informalidad” callejera o en los giros negros y los ilegales. La reducción de los recursos fiscales por la recesión podría llevar a programas de “austeridad” gubernamental que incluirían una disminución de los empleados públicos los cuales se sumarán a los liberados por el sector privado, afectando negativamente la prestación de servicios sociales para los sectores populares, en un momento en que los requieren para paliar sus necesidades.

El desempleo creciente y el aumento de la “informalidad” agravarán la pobreza en el continente. La CEPAL, habitualmente moderada en sus cálculos, estima que la pobreza y la pobreza extrema aumentaran a 34,7% y 13,5% de la población total de América Latina (18 países), un incremento de 4,4% y 2,5% en relación con 2019, regresando a cifras similares a las de 2008 o 2000 respectivamente (CEPAL, 2020[b]: 17). Al iniciar 2021 su proyección es 1% menor (CEPAL, 2021[b]: 14) en los escenarios medios proyectados (CEPAL, 2020[c]).

El retorno del Estado, en beneficio del capital

Como en otras grandes crisis del capitalismo contemporáneo (1929 a 1940, 1982, 1995, 2008), el capital volteó la mirada hacia el Estado, que maneja los bienes públicos de la sociedad, en términos de patrimonio material y monetario-fiscal. Después de la recesión de 1982, en el mundo se desmantelaron las propiedades estatales construidas con el trabajo social, en un proceso acelerado de privatización, se impuso la reducción de los impuestos que el estado

aplicaba al capital y se limitó su regulación para resarcirse de la caída de sus ganancias. En 1995 y después de la recesión de 2008 iniciada en el sector inmobiliario-financiero estadounidense (Parnreiter, 2018: 441-484), el capital optó porque el Estado, con la tributación pública, lo rescatara a fondo perdido de los efectos de sus excesos especulativos y corruptelas. En 2020, ante la crisis sanitaria y económica, que profundizó el desmantelamiento y privatización mercantil del sistema de salud y protección social de los trabajadores y el empobrecimiento de los sectores populares, el capital exige que el Estado enfrente la problemática sanitaria y de subsistencia de la mayoría de la población y que, además, rescate sus empresas, a pesar de que durante cuatro décadas ha promovido su "adelgazamiento", la reducción de los impuestos, la desregulación y el libre juego del mercado.

Sólo el Estado como institución social sería capaz de enfrentar con posibilidades de éxito una emergencia de esta naturaleza. Pero los estados latinoamericanos, con su apariencia democrático-liberal, cubren gobiernos diferenciados: autoritarios militarizados construidos a partir de golpes militares o formalmente parlamentarios legales, conservadores de diversa orientación, o "progresistas" con participación social restringida y subordinados a la economía neoliberal mundial. Solo si la respuesta de la sociedad a las crisis actuales es la creación de *una nueva mayoría política construida desde abajo*, que acceda al poder del Estado con un proyecto de nación alternativo, podría la región iniciar la construcción de una "nueva normalidad" económico-social que evite que los sectores mayoritarios, que están pagando los costos de la

crisis, sean forzados a cubrir los de su recuperación en beneficio del capital.

“Regreso a la nueva normalidad”

Los gobernantes mexicanos han usado esta consigna sin sentido gramatical aparente pues no se podría “regresar” a algo que no se conoce, a una “nueva normalidad”. Pero podríamos encontrarle sentido si pensamos que es posible “regresar” a un escenario económico-social que sea una nueva edición del viejo status quo.

La CEPAL (2020[b]: 20), utilizando conceptos ampliamente difundidos por los organismos multilaterales, señala que la “mejor solución” a la crisis es la “nueva globalidad”, es decir, otra versión de la “globalización”, uno de los ejes del patrón de acumulación neoliberal, una “gobernanza” entendida como la práctica de los estados liberales de gobernar con el consenso de los sectores dominantes, la aceptación pasiva de los dominados y el “financiamiento” de los organismos multinacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) propuesto en otros puntos del texto. En ninguna parte se propone un cambio de rumbo económico-social hacia otro patrón de acumulación y otro régimen político para superar la actual crisis que está diezmando a las clases populares.

Una opción política

Proponemos a la discusión algunas propuestas políticas para una “nueva normalidad” alternativa y transicional, indispensables para transformar las sociedades latinoamericanas actuales.

Sociedades pluriculturales con equidad e igualdad de género, que reclamen la inserción soberana y autodeterminada en el mundo e impulsen el proceso de integración económica, política y cultural plural en una Comunidad de Naciones de América Latina y el Caribe.

Regímenes políticos de democracia participativa y representativa, que realicen Reformas de Estado para rediseñar y fortalecer su institucionalidad, ampliar sus capacidades, cualidades y autonomía, asegurar un funcionamiento adecuado a las necesidades de la Nación y los sectores mayoritarios de la población, financiados con reformas tributarias progresivas para que contribuyan más quienes más tienen. Estados de Derecho que garanticen la justicia expedita, la igualdad real judicializable de género, raza y clase social, y eliminen el tráfico de influencias, la corrupción y la impunidad.

Economías en continuo proceso de integración regional, reguladas socialmente y estructuradas según las necesidades regionales y nacionales, sustentadas en el trabajo comunitario, equitativas y socialmente justas en la distribución de sus resultados, cuyos objetivos sean la satisfacción de las necesidades de los trabajadores, la garantía del trabajo y los ingresos adecuados, la seguridad y protección social para todos/as.

Estados cuyas instituciones garanticen a todos/as la infraestructura, los servicios sociales de educación, salud y vivienda, adecuados a la satisfacción de sus necesidades materiales y sociales, en territorios urbanos y rurales armónicamente

desarrollados según sus necesidades, capacidades y aspiraciones diferenciadas, en los que se garantice el disfrute pleno de un ámbito territorial equitativo, participativo, igualitario, reconstruido con la participación de todos/as.

Reforma Territorial (rural y urbana) que regule socialmente, en el interés de las mayorías, el uso del suelo y sus restricciones, la acción del capital inmobiliario-financiero, la recuperación colectiva de las rentas del suelo, la planeación y las características morfológicas de la vivienda social, sus agrupamientos comunitarios, así como la salubridad y protección social.

¿Qué hacer con la ciudad capitalista neoliberal?

La pandemia produjo pocos efectos positivos en las ciudades, pero disminuyó la frenética actividad del capital constructor e inmobiliario-financiero transnacionalizado al reducir o cancelar el trabajo constructivo debido al aislamiento social. La destrucción parcial y selectiva de la antigua ciudad y su reemplazo por la capitalista neoliberal han tenido una pausa, cuyo costo lo pagan sus trabajadores descalificados, ocasionales y mal pagados que han caído en el paro laboral y la ausencia de ingresos. Pero en México y otros países, la construcción fue considerada “actividad esencial”, reabierta muy pronto debido a la presión del capital financiero transnacional, a la gran cantidad de personal que involucra y porque es la rama productora de valor, dinámica en su efecto multiplicador sobre otras ramas y en el empleo, que sobrevive en las metrópolis.

El ritmo que tome la destrucción-reconstrucción capitalista de la ciudad dependerá de la recuperación de la acumulación de capital en su conjunto, que se prevé lenta en los años próximos, lo cual disminuirá, quizás, los conflictos causados por la renovación urbana, pero sin resolverlos. Aunque no será extraño que nuestros gobernantes redescubran las “virtudes” de la industria de la construcción y sus “efectos multiplicadores” sobre el desarrollo económico que ya pusieron en juego en el pasado.

La pandemia mostró la vulnerabilidad en la que viven las clases trabajadoras, por lo que la prioridad fundamental de una nueva política urbana debe ser la satisfacción de sus condiciones individuales y colectivas de vida urbana y reproducción social (Pradilla, 1984: cap. 2), incluyendo las infraestructuras y servicios públicos básicos de vialidad y transporte, agua potable, drenaje y saneamiento, salud y seguridad social, educación y vivienda adecuada a sus necesidades reales. Esto significa colocar, sostenidamente, la máxima urgencia en el hábitat viejo y nuevo de la población trabajadora mayoritaria. No se trata solo de prevenir una nueva pandemia, sino de superar la injusticia social histórica que mostró la que aún no concluye.

La primera prioridad en esa prioridad máxima (reiteración voluntaria) debe ser la reconstrucción de un sistema de salud para los trabajadores y sectores populares, que cubra la demanda, sea eficiente y de calidad, accesible a todos en sus territorios según las normas internacionales. A ello deben asignarse los recursos obtenidos de la reestructuración de la fiscalidad y el gasto público.

El capital inmobiliario-financiero insistirá en sus proyectos de renovación urbana, donde desarrolla lo fundamental de su

acumulación de capital, por lo que los gobiernos locales y los ciudadanos organizados deberían imponer regulaciones socialmente consensuadas que impidan la segregación de estratos de ingreso, la especulación inmobiliaria, el uso gratuito y privatizado de los bienes comunes y el ámbito público.

Para avanzar en un proyecto democrático, incluyente, equitativo y sustentable de ciudad deberíamos cambiar la planeación y las políticas urbanas. La *planeación estratégica* y las *políticas urbanas facilitadoras* del neoliberalismo, orientadas a apoyar los proyectos del capital privado o las Asociaciones Público-Privadas (APP), cuya ineficacia ante las crisis está demostrada, deben ceder el lugar a otras integradas a un proyecto de ciudad de largo plazo, orientadas a satisfacer las necesidades de los sectores mayoritarios y elaboradas por consenso con sus formas representativas en organismos autónomos de los gobiernos; en constante evaluación y revisión, aprobadas como leyes por los órganos legislativos, aplicadas sin modificaciones discrecionales por gobiernos democráticos, con vigilancia ciudadana, rendición de cuentas de los ejecutores y judicialización cuando afectan los intereses colectivos ciudadanos y evaluadas periódicamente por las representaciones ciudadanas para revisar sus efectos territoriales.

El proyecto de ciudad, la planeación y las políticas urbanas democráticas que planteamos son quizás utópicos. *Estamos de acuerdo*. Pero recordemos que las grandes transformaciones sociales en la historia han surgido de *utopías viables* que tienen condiciones objetivas de posibilidad y fuerzas sociales que las impulsan: así se llevaron a cabo las revoluciones burguesas del siglo XVII y XVIII, la mexicana, la Bolchevique en Rusia, la cubana y

muchas otras. Lo ocurrido después lo conocemos por la historia y la crítica.

La pandemia, el derecho a la ciudad y la desurbanización

Hace 50 años, en Francia, en medio del capitalismo con intervención estatal, el crecimiento económico acelerado y el "estado de bienestar" que permitía, Henri Lefebvre (1968) formuló su utopía de *El derecho a la ciudad*, en un texto conocido pero que es necesario recordar para recuperar su sentido:

> Lo urbano obsesiona a aquellos que viven en la carencia, en la pobreza, en la frustración de los posibles que permanecen sólo como posibles. Así, la integración y la participación obsesionan a los que no participan, a los que no están integrados, aquellos que sobreviven entre los fragmentos de la sociedad posible y las ruinas del pasado: excluidos de la ciudad, a las puertas de "lo urbano" (Lefebvre, 1968: 111).

Son también nuestros trabajadores, la mayoría de la población de nuestras ciudades, en una situación similar a la de hace medio siglo sin que el desarrollo capitalista ocurrido desde entonces les haya dado las condiciones esenciales de la vida urbana, no los ha integrado a sus beneficios, ni permite que participen en su prospección y gestión.

> Imposible concebir la reconstitución de la ciudad antigua, sino solamente la construcción de una nueva ciudad, sobre nuevas bases, a otra escala, en otras condiciones, en otra sociedad. Ni regreso al pasado, (hacia la ciudad

> tradicional), ni fuga hacia adelante, hacia la aglomeración colosal informe, tal es la norma (Lefebvre, 1968: 117).

No se trata de volver al pasado, *que es el presente*, o de mejorar la ciudad actual, sino de *construir una nueva*, lo cual exige cambiar la sociedad, pues en la actual es imposible construirla ya que todo se opone al cambio transformador. En América Latina, esta necesidad es apremiante pues la ciudad actual está atravesada por múltiples problemas y conflictos heredados de su historia de atraso, dominación y expoliación por las potencias hegemónicas del capitalismo, lo que les da especificidades que las hacen más precarias y conflictivas para los sectores mayoritarios empobrecidos, que saldrán de la pandemia en peores situaciones de subsistencia (Pradilla, 2014). “El derecho a la ciudad no puede concebirse como un simple derecho de visita o de retorno a las ciudades tradicionales. No puede formularse sino como derecho a la vida urbana transformada, renovada” (Lefebvre, 1968: 132).

El derecho a la ciudad implica la transformación y no un acomodo en la ciudad capitalista neoliberal, o que los sectores oprimidos y explotados accedan a algunos de sus satisfactores, o sin exclusiones de raza, credo o género, pero a condición de convertirse en demanda solvente para sus mercancías por el acceso a subsidios del poder económico o político. Se trata de conquistar el derecho a la vida plena en otras ciudades diferentes a las actuales.

Otro tema que debemos volver a debatir, a la luz de las enseñanzas de la pandemia es: *¿ciudad compacta* o *desurbanización*? En la historia de la ciudad capitalista industrial se han hecho propuestas de integración del campo y la ciudad, para resolver el hacinamiento, deterioro ambiental, falta de sanidad y

malas condiciones de la vivienda, imperantes en los sectores mayoritarios urbanos: las propuestas de los *socialistas utópicos* de fines del siglo XVIII e inicios del XIX, la *ciudad jardín* de E. Howard a fines del siglo XIX e inicios del XX, la *ciudad lineal* de A. Soria en 1885, la *ciudad verde* de los *desurbanistas* soviéticos de finales de la década de 1920, *Broadacre City* de F. L. Wright en 1932, entre otras (Delfante, 2006), de diferentes orientaciones políticas e ideológicas.

En años recientes, el debate en los organismos multinacionales se ha inclinado hacia la *ciudad compacta*, partiendo de las contradicciones generadas por un sector del capital inmobiliario-financiero mundializado en la *ciudad difusa* periférica y las "ventajas" de la modernización de alta rentabilidad del capital que reconstruye la ciudad central mediante la verticalización y redensificación. Ahora, ante las enseñanzas de la crisis sanitaria y su impacto sobre la población mayoritaria, tenemos que retomar el debate, el cual supera el alcance de este texto.

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2021). "Covid 19. Reporte situacional". Disponible en: www.iadb.org [Visitado 13 marzo 2021].

Casabon, C. (2017). *La economía informal de América Latina supera por primera vez la de África Subsahariana*. Disponible en: www.weforum.org [Visitado 30 mayo 2018].

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2021ª). *Estudio económico de América Latina 2020*. Santiago de Chile: ONU-CEPAL.

—— (2021ᵇ). *Panorama social de América Latina 2020*. Santiago de Chile: ONU-CEPAL.

—— (2020ª). *América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID 19. Informe Especial No. 1. COVID 19*. Santiago de Chile: ONU-CEPAL.

—— (2020ᵇ). *Dimensionar los efectos del COVID 19 para pensar en la reactivación. Informe especial No. 2. COVID 19*. Santiago de Chile: ONU-CEPAL.

—— (2020ᶜ). *El desafío social en tiempos del COVID 19*. *Informe especial No. 3. COVID 19*. Santiago de Chile: ONU-CEPAL.

—— (2020ᵈ). *Masiva pérdida de ingresos impacta a 90% de los trabajadores informales de América Latina y el Caribe*. Disponible en: www.ilo.org [Visitado 25 mayo 2020].

—— (2019*). Anuario estadístico de América Latina y el Caribe.* Santiago de Chile: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1988). "La industrialización en América Latina: evolución y perspectivas". En *Seminario las inversiones conjuntas en la cooperación de los países en vías de desarrollo: el caso de los países del cono sur y del Brasil*. *13-15 junio 1988*: 1-56. Bérgamo y Módena: Agenzia per la mondializzazione dell´impresa.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2020). "Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. El trabajo en tiempos de

pandemia: desafíos frente a la pandemia por coronavirus (COVID 19)", No. 22, mayo. Santiago de Chile: ONU-CEPAL y OIT.

Delfante, Ch. (2006). *Gran historia de la ciudad. De Mesopotamia a Estados Unidos*. Madrid: Abada Editores.

Instituto de Finanzas Internacionales (IFI). (2020). "América Latina va a contracción extremadamente profunda: IFI". *La Jornada, 26 de mayo.* Ciudad de México. Disponible en: www.jornada.com.mx [Visitado 26 mayo 2020].

Lefebvre, H. (1968). *Le droit à la vi*lle. París: Anthropos.

Organización de Naciones Unidas (ONU) (2020). "La 'pandemia del hambre' amenaza a 14 millones en AL por Covid 19: ONU". *La jornada*, 28 de mayo. Ciudad de México. Disponible en: www.jornada.com.mx [Visitado 28 mayo 2020].

ONU HABITAT. (2016). *Reporte ciudades del mundo.* Estambul: ONU HABITAT.

—— (2012). *Estudio de las ciudades de América Latina.* Río de Janeiro: ONU-HABITAT.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2020). *Masiva pérdida de ingresos impacta a 90% de los trabajadores informales en América Latina y el Caribe*. Disponible en: www.ilo.org [Visitado 25 mayo 2020].

Parnreiter, C. (2008). *Geografía económica: una introducción contemporánea*. Ciudad de México: Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México.

Pradilla, E. (2018). "Formas productivas, fracciones del capital y reconstrucción urbana en América Latina". En *Economía de las ciudades de América Latina hoy, vol. I, Enfoques*

multidisciplinarios, Coraggio, J. L. y Muñoz, R. (Comps.): 155-180. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

—— (2014). “La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación de capital”. *Cadernos Metrópole.* Sao Paulo, 16(31), junio 2014: 37-60.

—— (2009). *Los territorios del neoliberalismo en América Latina*. México DF: Miguel Ángel Porrúa y Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco.

—— (1984). *Contribución a la crítica de la “teoría urbana”. Del “espacio” a la “crisis urbana”.* México DF: Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco.

Schteingart, M. (Comp.) (1973). *Urbanización y dependencia en América Latina.* Buenos Aires: Ediciones SIAP.

Singer, P. (1975). *Economía política de la urbanización.* México DF: Siglo XXI.

1 Doctor en Urbanismo. Departamento de Teoría y Análisis, División de Ciencias y Artes para el Diseño, Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco, Ciudad de México. epradillacrm@hotmail.com

2 Condiciones de vulnerabilidad: formar parte de la “tercera edad”; y/o padecer diabetes, sobrepeso, hipertensión y otras cardiopatías, enfermedades pulmonares, VIH, tabaquismo y EPOC, etc.; generalmente ligadas a la mala alimentación, por lo que se les llama “enfermedades de la pobreza”.

3 Según datos del último censo oficial, de hasta de hace una década. Hay informaciones y proyecciones que los superan, pero no son comparables en términos del territorio asumido y la metodología de cálculo.

4 Aunque las viviendas autoconstruidas consolidadas llegan a tener áreas mayores que las promovidas por el sector público, es habitual que las compartan con familiares o renten parte de ellas para obtener ingresos adicionales. Según

CEPAL, en 2019, el 73,55% de los habitantes pobres vivían hacinados, con más de dos ocupantes por cuarto (CEPAL, 2021[b]:18).

5 Las presiones de la industria automotriz, aeronáutica y militar estadounidense para que se reanuden las labores de la industria maquiladora mexicana que le provee partes y piezas, es un ejemplo paradigmático.

6 Tratado Comercial México, Estados Unidos, Canadá (T-MEC) que sustituyó en 2019 al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) de 1994.

Covid-19 and cities: causes or effects?

Michael Cohen[1]

Posing the Question

The dramatic and sudden outbreak in 2020 of Covid-19 in countries and cities around the world has resulted in a global discourse that seeks to identify the causes of the disaster in order to better understand its origins and to determine how other pandemics might be avoided in the future. In less polite terms, there is a “blame game” going on, with some countries blaming the spread of the disease on the alleged Chinese mismanagement of the outbreak in Wuhan or slow reporting by the World Health Organization (WHO). These explanations may have some grains of truth, but they nonetheless divert attention away from the more obvious reasons why countries did not anticipate the pandemic or why some segments of national and local populations have been more affected than others.

Everyday millions of people speak about “before” and “after” Covid-19, as if one day the virus appeared and, hopefully, one day it will go away. A new historic marker has been established in people’s minds as they struggle to imagine the consequences of the pandemic for the future: today, tomorrow, and their whole lives.

This simplified view of cause and effect is similar to news commentary about the arrival of Donald Trump on the global political

stage. The record of his presidency is filled with terrible decisions, actions, and rhetoric which damaged the life opportunities of millions of people, not only in the United States, but also around the world. Whether one considers his impact on climate change, the weakening of global efforts to solve urgent problems, the aggressive policies of the United States from 2017 to 2021, the separation of migrant children from their parents, or his intentional mobilization of a political culture of hate, all of these are placed into an explanation of cause and effect in which Trump is widely described as the cause of the problem.

But this view is wrong. The conditions which permitted Trump to be elected to the US presidency in 2016 preceded Trump by many years, whether we consider the declining real incomes of millions of US voters going back to the 1970s, the active xenophobia encouraged by the Republican party in response to the changing demography of the country, the growing concentration of economic power in an increasingly polarized US economy, and/or growing cultural gaps between urban and rural America or between the educated and less-educated, to name a few. President Obama deported more than 2 million people during his so-called more progressive presidency, reflecting bipartisan attitudes towards immigrants. The structural racism that has been increasingly recognized following the murder of George Floyd in May 2020 did not originate in 2020. Rather it has been an integral factor in the 400 years of history of the United States.

This view would suggest that Trump was not the cause, but an effect or a consequence of trends in the United States. Global evidence supporting this view might be the growth of right-wing,

xenophobic political leaders in Europe in response to similar conditions in their countries.

In fact, prescient observers such as Laurie Garrett had warned of pandemics more than 30 years ago (Garret, 1994) and Bill Gates had given a TED talk in 2015 predicting a pandemic. My New School colleague Sakiko Fukuda-Parr has written eloquently about the institutional responses of Asian countries to the outbreak of Covid-19 in Wuhan, the proportionately lower number of cases and deaths, and the need to institutionalize warning systems to alert the world to the need for better preparedness (Sakiko Fukuda-Parr, 2021).

So how can we more accurately understand this issue of causality when considering Covid-19? If Covid-19 did not “create” the problem, what did? Or, going deeper, what has the pandemic revealed about contemporary societies? And what “causes” need to be addressed to avoid the suffering and the many kinds of costs resulting from the pandemic?

First, What Happened?

Global evidence of the pandemic clearly shows that the contagion was rapid, widespread, and nearly universal across countries, with important exceptions in Asian countries which had learned from the SARs epidemic and responded rapidly with preventive measures. At the time of writing, nearly a year after the global alarm sounded in March 2020, there are over 110 million registered cases and 2.5 million deaths across the world (World Health Organization, 2021). Within countries there are varying patterns of contagion, incidence,

impact, and response. This suggests that, despite the important differences between hard-hit countries such as the United States, the United Kingdom, Brazil, or Peru in contrast to less-affected countries, there are nonetheless similarities in the relationships between response, incidence, impact, and even in the composition of those populations with the illness.

Similarities across countries appear to vary, however, according to the spatial scale where they are considered, with different effects at the national, local, and neighborhood levels. These patterns are very well captured in a report from OXFAM (2021) in India entitled “The Inequality Virus”, a hard-hitting document that provides convincing quantitative evidence of the impact of Covid-19 on India’s already worsening inequality. The Indian case demonstrates that the rich in India have not only avoided the contagion from Covid-19, but they have actually profited from it, with gross wealth increasing at enormous rates. The OXFAM report notes that “It would take an unskilled worker 10,000 year to make what Ambani (the richest person in India) made in an hour during the pandemic and 3 years to make what Ambani made in a second” (p. 1). Similar evidence comes from the super-rich in the United States.

A report about Peru says very clearly, “Covid-19 is not a democratic virus”. The author refers to data from Lima showing a concentration of cases in some parts of the metropolitan area (Lust, 2021), not so different from patterns in New York where poorer neighborhoods have higher numbers per capita. Vulnerability to health risks is not only linked with income, as shown below, but is also part of a set of cumulative disadvantages which has long been

characterized in the literature on natural disasters as the geography of risk (UN Habitat, 2007).

Within cities across the world, poorer neighborhoods tend to have higher degrees of crowding in housing, fewer bathrooms and sanitary services, and little space for the “social distancing” that had been recommended globally by the WHO as a preventative strategy regardless of income level. It is of course not surprising that poor households cannot “afford” social distancing. If they do not work, they cannot feed their families. This pattern of cumulative risk and vulnerabilities is present in many, though not all urban areas. The exceptions seem to be in highly organized neighborhoods such as the Dharavi slum in Mumbai or Villa 20 in Buenos Aires, where high levels of information and capacity among community organizations has facilitated rapid responses and, in effect, “bought time” to put preventative measures in place and thus reduce the overall number of cases and deaths (Gutman and Cohen, 2021).

This study is consistent with major global studies published by United Nations agencies including UN-ECLAC, ILO, WHO, and the UN Department of Economic and Social Affairs, as well as other research reports from professional organizations from universities, private think tanks, consultancies, and non-governmental organizations. The global evidence demonstrating these patterns of growing inequality at national and local levels is striking in its consistency (ECLAC, 2020).

These patterns of cumulative disadvantage are very much marked by racial and ethnic identities as well, with people of color experiencing a much higher incidence of disease and death than

whites in many US cities. Data from census tracts show significant differences in the incidence of Covid-19 by race.

Studies of the economies of many cities demonstrate that the job losses in most cities are highly concentrated in specific sectors such as tourism, restaurants, or services which largely involve face to face or “high touch” contacts. New York City alone lost a million jobs in 2020 from the Covid-19 recession (Parrott, J and Moe, L, 2020). These impacts were rapid, with the period from March 15 to June 2020 showing a disastrous disappearance of jobs for workers in the services industry. And even with numerous efforts to “open up the economy” in city after city, these precipitous drops in employment and incomes remain. A February 2021 report sends the following message: “New York City’s Economy Will Not Snap Back” (Parrott, 2021). This analysis is consistent with studies of economic adjustment in Latin America which demonstrated during the 1980s that when economies contract, the poor not only go down fast, but they stay down longer than the rich despite macro-economic recovery (Morley, 1998). If it is in part true that a rising sea will raise all boats, it is also true that there is no guarantee that the weakest boats will not stay under water.

This depression has been most felt by informal sector workers, who now account for 90% of global employment (International Labor Organization, 2018), and who have no institutionalized safety net such as unemployment compensation. This has particularly affected women workers. Studies by WIEGO (2020) in Lima, Accra, and Dar es Salaam from March through April 2020 show dramatic drops in demand for services and catastrophic losses of income.

One feature of the Covid-19 debate has been the widespread conclusion that the existing composition of infrastructure is not suited to responding to a large-scale health problem. Global insistence that preventative measures such as social distancing or wearing masks were necessary was itself based on the perception that the demand for hospital beds and services would quickly outstrip the available supply of facilities. If this demand for existing health infrastructure could be “flattened out” or postponed, there would be a greater likelihood that sick patients could be treated. If not, a dramatically increasing demand for services would mean that health systems would collapse under the strain of new patients.

This overload was quite visible in cities such as New York where refrigerator trucks received dead Covid-19 patients until their bodies could be disposed of. In Guayaquil, the bodies were left in the streets until overwhelmed garbage trucks could eventually pick them up. If the lack of digital connectivity meant that millions of children missed any online instruction, this major issue paled when considered against the absolute shortage of health infrastructure. This highlighted the fact that, despite several generations of investment in infrastructure, its composition had been unbalanced, with, for example, too much on transport and not enough on the health needs of the population.

The infrastructure story, therefore, is central to an explanation of the impact of Covid-19. In many places there were not enough health facilities, even where the aggregate investment levels in infrastructure might be considered sufficient. It is now clear that “more is not enough”. What is needed is a different composition of

infrastructure. It must be repositioned and repurposed within broader strategies of protecting social welfare broadly defined.

Structural Causes of the Pandemic: Business as Usual, Only More So

If a visitor to earth were to read this brief and necessarily incomplete overview of the pandemic's impact, he/she/it/them might observe that most of these impacts, while widely shared, ubiquitous, and of a large scale would appear to be continuations of already existing phenomena or trends. Inequality, disease, disproportionate health and economic impacts on the poor and particularly women, employment instability, unmet demand for health infrastructure, and inadequate housing for at least two billion people living in squatter settlements, to name a few of these "facts on the ground", all pre-dated Covid-19. Efforts to catalogue the problems and to formulate goals such as the United Nations' Sustainable Development Goals had been necessary, if not at all sufficient to actually solve the problems.

It is thus readily apparent that focusing on these so-called "structural causes" can help us understand and even predict the impacts of Covid-19 cited above. These consequences should not be so surprising, indeed the fact that the world has gotten used to living with these problems is a fact of life in the 21st century. Aided by globalization, digital technology, interconnected economies and value chains, and interdependent climate patterns, the world has

become smaller while the problems have grown larger. One might say that the political leadership to actually address these problems has shrunk and become almost invisible in the face of the interdependence of cascading challenges at every scale of human settlement and activity. But sadly, the invisibility of leadership is itself clearly visible.

The decline of New York illustrates this scenario. In 2012, some 56% of the population of the 5 boroughs had incomes below the United States poverty line. The city was identified as the most racially segregated city in the country, yet eight years of a so-called progressive mayor has had little impact on segregation. In fact, the word “segregation” itself is rarely used by public officials discussing the city’s embattled school system. Indeed, the disproportionate impact of Covid-19 on people of color in New York is now well-documented, showing that decisions about whether to send children to school is less about their safety than whether it would permit their parents to go to work to earn incomes that barely allow them to pay their monthly bills. Mayor Di Blasio was correct when he referred to New York as “apartheid city” in 2012, but not just because of its racial divides, but also because of the absolute level of deprivation in which a large share of the city’s population lives. It is also notable that political protests about these issues have been met by police violence against protesters which is later justified by the mayor.

At the same time, the rich benefitted from artificially high real estate prices and a thriving stock market, allowing them to escape New York for less dense locations during the spring 2020 Covid-19 peak. Estimates in 2015 that New York City had 650,000 millionaires – in a city with 56% of the population living below the poverty line –

suggests that the shiny red big apple has been rotting from within. Children in private schools complain that they are “second homeless”, in contrast to some of their classmates.

Another dimension of the structural factors affecting the outbreak of Covid-19 is the convergence of human behaviors leading to climate change. As the climate becomes warmer, it is reasonable to expect new forms of viral agents to appear, some of which will attack humans. This general linkage between climate and disease is well-known.

Nonetheless, a surprising phenomenon has appeared – documented by Nobel Laureate Joseph Stiglitz, Sir Nicholas Stern in the U.K., and their colleagues– which is that, of the dozens of economic policy changes undertaken since the outbreak of Covid-19, very few have sought to also address the threat of climate change. Policy change, recovery packages, and new regulations are not proving to be green. This conclusion is well-documented in their recent report (Hepburn et al., 2021).

Breaking the Cycle

Untying the structural knot of inequality is not simple. But Covid-19 has demonstrated that more cases come from worse living conditions. Environmental health is part of well-being and it is far too important to be left to the doctors alone. Governments at all levels must understand how things are connected. Two relatively easy components of this challenge are nonetheless fixable: governance and infrastructure.

Governance

In her intervention at an April 16, 2020 online Forum on Cities and Coronavirus, Diane Davis quite correctly noted that the Covid-19 crisis in the United States was in part a “crisis of governance”. She accurately described the dysfunctional behavior of the US Federal Government – under the presidency of Donald Trump. A year later, it is apparent that the Federal Government 1) failed to inform the population of the dangers of the virus, 2) intentionally provided misleading information to the public to downplay the severity of the crisis, 3) failed to develop a national strategy to address the pandemic, and 4) refused to actively support the 50 state governments and thousands of city governments with needed financial resources and scientific guidance about measures to reduce the risks of the disease. By late 2020, federal officials finally acknowledged that they did not even have a stockpile of vaccines to distribute to the neediest populations.

The Biden administration has proven in a short time that these governance prob lems are fixable. It requires honest communication about daily problems, recognizing the enormous death toll in the country (now about 500,000 persons, greater than the loss of US lives in World Wars I and II in addition to the Vietnam War), and mobilizing a wide range of public institutions to work in a collaborative manner. This constructive approach does not, however, necessarily resolve jurisdictional or political differences, for example between the Governor of New York State and the Mayor of New York City. But it does permit concrete actions which make a difference. The recent history of the distribution of vaccines demonstrates that

the issues of governance can be resolved, but this requires institutional leadership and coordinated authority for implementation.

Infrastructure

The design, construction, and management of infrastructure can also be fixed. In many countries, including the United States, there are regular government committees and reports of the deteriorating performance of infrastructure. A 1985 report of the White House Commission on Infrastructure was aptly titled, “Fragile Foundations”, suggesting the insecurity of US infrastructure networks at the national, state, and local levels.

The problem with infrastructure is also a conceptual one. There is a strong supply bias in the provision of infrastructure which is designed in a top-down mode by engineers, frequently with little discussion with the intended users. Not surprisingly infrastructure is a highly contentious subject, often creating its own conflicts by its location, its cost, and its environmental and social consequences. It is not fit for purpose.

We must recognize that infrastructure has too often been justified as a component for economic growth. “Infrastructure for growth” has become a tired mantra which ignores the reality that infrastructure as an output of current professional practice frequently underperforms, bankrupts local communities, and frequently fails to deliver its promised benefits.

It might be suggested that, in a world of increasing intra-urban inequality, we need to reinvent infrastructure to achieve a better

distribution of social and economic benefits. We need to design infrastructure for distribution. This is increasingly apparent because we now know that growth is not a sufficient condition to achieve sustainable social and economic progress. Reducing inequality is a key priority in that effort. Infrastructure, therefore, must be part of reducing inequality.

No recent global event has ever illustrated this need to link infrastructure to distribution more clearly than the Covid-19 pandemic. More transport infrastructure, which consumes an enormous share of total infrastructure spending, cannot solve health problems. We need more hospitals and preventive care facilities. Contagion can be addressed by better preparation.

Towards a Conclusion

This essay suggests that avoiding the worst impacts of Covid-19 in the future requires addressing structural problems in the present. Thinking about our current dilemma as a "before" and "after" phenomenon dangerously simplifies our predicament. Covid-19 has been a canary in the coal mine, warning humanity of the even more serious disruptions that could form future pandemics or even worse, come with climate change. Thinking structurally is neither analytically or politically easy, but the terrible year of 2020-2021 has given humanity a powerful experience of disruption, suffering, and loss. These should motivate the search for more serious solutions and efforts to overcome political obstacles that stand in the way.

References

Fukuda Parr, Sakiko (2021).*Governance of the Pandemic for Human Development in the Asia Pacific Region: What kind of capacities are needed?* Asia: UNDP.

Garrett, Laurie (1994). *The Coming Plague: Newly Emerging Diseases in a World Out of Balance.* New York: Farrar, Straus, and Giroud.

Gates, Bill (2015). “TED talk in March 2015 declaring that governments were not ready for a pandemic”. Disponible en: www.ted.com

Gutman. M., Cohen, M. (2021). “Executive Summary Covid-19 in real time: comparing the struggle of three slums in Buenos Aires”. New York: Observatory on Latin America

Hepburn, Cameron, O’Callaghan, Brian, Stern, Nicholas, Stiglitz, Joseph, and Zenghelis, Dimitri (2020). “Will Post-COVID-19 Fiscal Recovery Packages Accelerate or Retard Climate Change?”. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol.36, S1, May

International Labor Organization (2018). *Report on Women and men in the informal economy: A statistical picture.* Geneva: ILO.

Jan Lust (2021), “The Class Character of the Expansion of COVID-19: The Case of Peru’s Capital City Lima”. *The Bullet***,** February 25,Toronto.

Morley, Samuel A. Morley (1998). *The Impact of the Macro-Economic Environment on Urban Poverty*. Santiago: United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean.

—— (1995). *Poverty and Inequality in Latin America: The Impact of Adjustment and Recovery.* Baltimore: Johns Hopkins University Press.

OxFam-India (2021). “The Inequality Virus: Davos India Supplement January 2021”. Disponible en: d1ns4ht6ytuzzo.cloudfront.net [Visitado julio 2021].

Parrott James (2021). “New York City’s Economy Will Not Snap Back”, [Conferencia] New York: Center for New York Affairs.

Parrott James and Lina Moe (2020). “The COVID-19 NYC Economy Three Months In: Reopening and the Continuing Worker Recession”. [Conferencia] New York: Center for New York City Affairs.

UN Habitat (2007). “Global Report on Human Settlements: Enhancing Urban Safety and Security”. Disponible en: mirror.unhabitat.org

United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean -ECLAC- (2020). “The Social Challenge of COVID-19”. Disponible en: www.oas.org

WIEGO (2020). “Impact of public health measures on informal workers’ livelihoods: Rapid assessment”. Disponible en: www.wiego.org/

World Health Organization (2021). “Impact of Policy and Funding Decisions on COVID-19 Surveillance Operations and Case Reports — South Sudan, April 2020–February 2021”. Disponible en: www.ncbi.nlm.nih.gov

1 Michael Cohen is Professor of International Affairs and Director of the Doctoral Program in Public and Urban Policy at The New School in New York. CohenM2@newschool.edu

Capítulo II
Ciudad, Cultura y tecnología

Máscara y distancia en tiempos del Covid-19

Manuel Delgado[1]

Sociabilidades tóxicas

El estado de excepción sanitaria que ha provocado la extensión del virus del Covid-19 ha dado pie a un número importante de pronunciamientos por parte de especialistas en el mundo contemporáneo, como si estos se hubieran considerado concitados a cubrir de análisis, diagnósticos y pronósticos una situación que suscita perplejidad y desconcierto tanto entre las instituciones como entre el público en general. Buena parte de tales pronunciamientos autorizados se han producido desde la urgencia, sin que la temática abordada hubiera alcanzado la madurez suficiente para ser tratada de manera fundamentada en sus raíces y consecuencias. En ese sentido, la presente exposición no pretende añadir nada original a la consideración de un asunto de actualidad con cualidades disruptivas que conllevan o presagian grandes transformaciones culturales. Más bien, al contrario, contempla lo que todavía está sucediendo, en parte, como excitación de algunas inercias constitutivas de las formas de relación social en sociedades de capitalismo avanzado.

Digamos de entrada que, para las instancias de gobierno de todo el mundo, la manera de mantener contenida la pandemia de Covid-19 ha consistido en regular y fiscalizar luego, con la máxima severidad, la actividad en espacios públicos urbanos, puesto que son las grandes ciudades las que han conocido el estallido y los sucesivos agravamientos de la alarma. Por doquier se ha impuesto, o al menos impelido, a permanecer todo el tiempo o su mayor parte en nuestras casas, evitar los lugares de concurrencia y limitar la movilidad, sobre todo en transporte público. Entre las medidas destinadas a ello destaca la obligación de usar mascarillas y mantener distancias consideradas de seguridad (Anderson, 2020; Mehta, 2020; Paköz, Sözer y Doğan, 2021). No cabe duda de que esa regulación de los usos de los espacios públicos y semipúblicos ha supuesto un cambio radical en la manera de relacionarnos con aquellos individuos con quienes no convivimos, mostrados sin excepción como una fuente de alarma. Ello en exteriores urbanos en algunos momentos desertizados y, más tarde, organizados a partir de la evitación mutua generalizada. Ha habido quien ha planteado estas modificaciones en la interacción en público como irreversibles o ha anunciado un largo periodo en que estos comportamientos basados en el auto encapsulamiento continuarán vigentes, luego incluso de la superación de la crisis.

Estamos sosteniendo aquí que las condiciones exigidas para la vida en exteriores urbanos para evitar la expansión de coronavirus, más que como mutaciones en nuestra conducta pública, merecen ser vistas, en cambio, en tanto que precipitación de tendencias apuntadas o en marcha. Ese sería el caso de las derivadas de la tecnificación digital, la tendencia al teletrabajo y los estudios no

presenciales o el recurso a plataformas para el comercio y el ocio *on line*, que ya estaban conduciendo a la desorganización de la vida colectiva de proximidad en general (Castells, 1995). Pero, más allá, el nuevo cuadro impuesto por la plaga merece también ser visto como el resultado culminante, por ahora, de la malignización de la ciudad que acompaña la historia de la modernidad urbana desde finales del siglo XVIII y a lo largo de todo el siguiente (Berman, 1991), que, a su vez, aplica a la vida en las ciudades la ascética protestante y su rechazo del mundo (Sennett, 1990), que perciben la calle como espacio sin Dios, agudización de la caída del ser humano en la corrupción y el pecado, a merced de todo tipo de peligros, teatro para el delirio y el absurdo de una vida cotidiana sin sentido por la que pululan sonámbulos sin alma.

Recuérdese que fue esta mirada negativa sobre la ciudad la que los teóricos de la Escuela de Chicago se encargaron de teorizar en las primeras décadas del siglo pasado, por ejemplo, Park (1999 [1929]) y Wirth (1988 [1938]). En el tono de las normativas que imponen autosegregación individual y enmascaramiento puede reconocerse la sombra y el eco de lo que llevó a aquellos primeros sociólogos urbanos a condenar moralmente la singularidad de la experiencia urbana, cataclismo producido por la disolución de los vínculos comunitarios anteriores a la revolución industrial y a las dinámicas modernizadoras. En ese nuevo contexto –la ciudad moderna– previsible era que el fingimiento y la desconfianza rigieran la interacción cotidiana *ahí afuera*, indispensables para sobrevivir en un universo habitado por desconocidos, cada uno de los cuales era, por definición, foco de inseguridad. Ello tuvo que ver con la versatilidad identitaria constante en los individuos como seres

públicos, que debían adaptarse a escenarios sociales que se multiplicaban y que les obligaban a contextualizar sus actitudes procurando no equivocarse de tiempo ni de espacio. De ahí que resulte fundamental reclamar para tal actividad de ocultamiento aquel principio de reserva al que Simmel dedicara un conocido ensayo sobre la vida urbana, entre cuyos asuntos estaba la necesidad que los habitantes de las ciudades tenían de mantener entre sí algo parecido al distanciamiento, a la indiferencia e incluso a la mutua aversión (Simmel, 1986 [1903]: 246-262).

En ese universo de desafiliación general que es la vida pública en las ciudades, se imponen –antes de que nadie las impusiera– el privilegiamiento de la máscara y el despliegue de estrategias consistentes en mantener las distancias que evitan la proximidad excesiva de un otro generalizado, siempre contemplado como factor de riesgo para la integridad física, pero, sobre todo, moral de cada individuo.

Ese rasgo negativo de la experiencia pública en contextos urbanos se ha agudizado cuando, bajo el estado de excepción pandémico, el distanciamiento y la dispersión han sido más literales que nunca. Es evidente que el cuadro pandémico global ha determinado formas nuevas de usar y percibir los espacios públicos y de desplegar las relaciones sociales que en ellos tienen lugar (Low y Smart, 2020; Metha, 2020; Khmiliar et al., 2020). Pero esos cambios no modifican, sino que exacerban, empeorándolos, los principios que rigen tanto los contactos como las evitaciones en ese mundo de extraños al que Lyn H. Lofland (1985 [1973]) dedicara un libro fundamental; un mundo organizado en torno al anonimato y la

indiferencia mutua, basado en la apariencia, la percepción inmediata y relaciones insinceras fundadas en el simulacro y el disimulo.

Así, el uso obligatorio del tapabocas impuesto por las autoridades ha anulado lo que uno de sus precursores, Georg Simmel (1977 [1908]), entendió en la elocuencia del rostro como dato sociológico fundamental, aquel que permite una presentación del individuo y una evaluación mutua de quienes se encaran de manera inmediata, brindando una información sin palabras acerca de quién es cada interlocutor, de su presente pero no menos de su pasado. El rostro, nos dice Simmel, es un órgano de expresión exclusivamente teórico, no obra, no hace nada, "no es depositario de la conducta interior del hombre ni de su práctica, sino que *habla* de ella" (p. 679).

En esa misma línea, pensemos en cómo desarrollan esa premisa, acerca del valor comunicativo de la faz, las teorías de la comunicación no verbal, empezando por el clásico de David Efron (1970 [1941]), continuando por Erving Goffman (1970 [1967]) –sin duda el autor que más ha enfatizado la labor de la máscara en los rituales de interacción–, Albert E. Scheflen (1972), Paul Ekman (2013 [2003]) o la cinésica de Ray L. Birdwhistell (1979 [1970]). El uso obligatorio de la mascarilla con motivo de la prevención del contagio del coronavirus ha supuesto, no solo la reificación del anonimato como institución de y para la vida pública, sino la cancelación de las cualidades para dar cuenta de estados de ánimo de los interlocutores en situaciones de comunicación. Ha generado un mundo social sin sonrisas, ni mohines, todas esas variables de expresividad para las que incluso la vida social internáutica había habilitado su repertorio de emoticones. Es cierto que el interaccionismo simbólico (Strauss, 1977 [1959]) sostuvo que toda

autodefinición implica versatilidad en el arte del enmascaramiento de cada cual ante los demás y ante sí mismos –el concepto de *self* tendría ese último sentido–, pero de lo que se trata ahora, de la mano del miedo al virus, es que los individuos se ahorren el esfuerzo de disfrazar su semblante para la ocasión, puesto que la mascarilla oculta la máscara como vehículo de manifestación del yo a representar en cada momento. Es más, la nueva situación ha hecho imposible o difícil el simple reconocimiento inmediato de personas cercanas o cuanto menos identificables, en un mundo en que todo el mundo ha pasado a ser irreconocible, cuando menos a primera vista.

Lo mismo por lo que hace a la proxémica, que, de la mano de su fundador como subdisciplina cercana a la etología, E.T. Hall (1993 [1966]), atendió la codificación cultural de las distancias interpersonales. Es a partir de esas convenciones sobreentendidas que ordenan las diferentes esferas territoriales en torno a cada individuo y que definen el rango de su relación con quien se encuentra. Se trata de ese „marcar distancias“ al tiempo literal y figurado que nunca dejamos de aplicar a nuestras relaciones con quienes compartimos un mismo espacio. Bien, pues esos principios de distanciamiento han acabado instaurándose por ley, convirtiéndose en uno de los argumentos antipandemia más repetidos e incluso aparecen explícitamente marcados en el suelo de todo tipo de superficies, como para indicar la importancia de que cada cual permanezca „en su sitio“ y „tome distancias“. Sería interesante saber si quienes han hecho imperativa la noción de *distancia social* conocen que es así como Hall (1993: 145) denomina la franja espacial que indica “límite de dominación” en su forma

cercana (1,20-2 metros) y, en su variable lejana (2-3,5 m.) aquella que “puede utilizarse para aislar a las personas unas de otras” (p., 151).

Siguiendo el esquema proxémico propuesto por Hall, las autoridades político-sanitarias habrían proscrito toda cercanía personal a distancia íntima lejana (15-45 cm.) y no digamos cercana, hasta 15 cm., quedando del todo prohibido todo contacto físico en público, incluso el simple estrechón de manos (Hamilton, 2019). El único gesto de contacto corporal tolerado como saludo –aunque desaconsejado es chocar el codo, precisamente la parte del cuerpo que Goffman considera más inocua y neutra, cuya función ordinaria es precisamente la de espaciador y que es raro que pueda ser objeto o agente de intrusión (1979 [1971]: 65-66). En efecto, considera que nuestra actividad cotidiana está regida por normas no explícitas de territorialización que están en la base de todas las estrategias relacionales en público, siempre fundadas en aproximaciones y alejamientos que le asignan un sentido metafórico y una dimensión ritual al uso del espacio. Lo que Goffman denomina „territorios del yo“ (p., 46-78) son aquellos que aparecen endógenamente organizados a partir de presunciones semiconscientes y que delimitan porciones de espacio físico que se consideran propias y a reivindicar y que deben ser protegidas mediante límites y señales que mantienen alejada cualquier amenaza.

A partir de esas apreciaciones teóricas, tendríamos que las instrucciones sanitarias, en orden a frenar la pandemia, implicarían un debilitamiento de los nexos sociales que se desarrollan en espacios de libre concurrencia –plazas, calles, estaciones, bares,

centros comerciales, playas, etc.–, que abarcaría todos los niveles de relación con desconocidos o semi desconocidos, de los encuentros fortuitos y efímeros a las grandes fusiones humanas del tipo que fuera, de las festivas a la acción colectiva de signo político. Ese paisaje, el de todo el mundo obligado a permanecer en todo momento y literalmente distante, daría pie a lo que alguien ha calificado como una globalizada «anomia interaccional» (Romania, 2020).

En resumen, todas las instrucciones sanitarias acerca de cómo detener la propagación del coronavirus establecen sistemáticamente una oposición radical entre la sociabilidad y salud. Pero ese marco no es el de las consecuencias de una sobrevenida emergencia mundial, sino la aceleración de tendencias en curso en materia de lo que Goffman (1979 [1971]) llamó «orden público», no en el sentido gubernativo, por supuesto, sino en el de orden social en el plano de la interacción. La insistencia sanitaria en el mantenimiento de las distancias físicas y el uso de la mascarilla explicitan la propia esencia del concepto moderno de vida pública como orden social basado en la reserva, el alejamiento mutuo y la desconfianza prudente, por un lado, y, por el otro, en la práctica ininterrumpida del enmascaramiento, que evita cualquier expresión en público que no sea la pertinente para el reconocimiento como aceptables de quienes concurren en cada situación social. De ahí la cortesía como sinónimo de urbanidad, aplicación a las relaciones en público del arte de vivir en la corte, como participantes de un baile de máscaras permanente activado.

El hogar como institución total

La experiencia del confinamiento total o parcial al que la pandemia de Covid-19 ha condenado a los habitantes de las ciudades ha generado consecuencias que, como se acaba de señalar, implican no tanto cambios traumáticos como intensificación o aceleramiento de ciertos rasgos de la sociedad contemporánea ya activos o en ciernes. Uno de ellos es el del papel del hogar como reducto de preservación que permite mantener a raya los peligros de todo lo que le sea ajeno, lo que está en lo que se extiende más allá de la puerta de casa, ese exterior siempre amenazante, ahora por la circulación de un virus criminal. Así, el miedo al Covid ha restaurado uno de los principios básicos del universo mental burgués, que establece el reducto de la vida privada como única salvaguarda frente a un exterior más amenazador que nunca.

Acabamos de ver cómo la modernidad urbana es percibida por sus primeros teóricos en términos negativos, como responsable de la catastrófica disolución de la pequeña comunidad armónica y homogénea, que solo podía sobrevivir mediante fórmulas de acuartelamiento en comunidades unicelulares proyectadas como refugio de congruencia interior y organicidad. Su modelo fue ese reino privado en que la nueva familia nuclear cerrada podía albergarse de la desolación y la deriva reinante a su alrededor: el hogar (Sennett, 1980). Es el propio domicilio lo que se concibe como protección ante la intemperie vital que supone la experiencia de la vida urbana en las calles, fortaleza estable de consistencia y verdad, único espacio exento en que no se ha cumple la apreciación con que Marx y Engels definen la experiencia moderna, el «todo lo sólido se desvanecen el aire» del Manifiesto Comunista.

Tenemos pues que cada cual vive en su casa, un lugar construido, con paredes, techo, ventanas y puerta, al que no en vano llamamos vivienda o espacio *para vivir*. No se olvide que el concepto moderno de hogar, ahora desenterrado para convertirlo en la base del único tratamiento preventivo contra la enfermedad, derivó en su momento de la nueva división entre espacio público y espacio privado (Arendt, 1998 [1958]). Esta hizo aparecer al primero como una comarca en la que las certezas se disuelven y uno se veía obligado a proteger su seguridad personal de una intemperie desapacible, fría, inhumana y, por supuesto, llena de riesgos, en que podía campar a veces, como ha ocurrido durante la pandemia, la contaminación y la muerte. Frente ese terreno de las exposiciones –en el doble sentido de las exhibiciones y los riesgos–, el espacio interior o privado se convertía, en teoría, en aquel refugio en que se podía verdaderamente *vivir*. Fue así como el lenguaje acabó convenciéndonos de ese principio de que cada cual, en efecto, *vive* en su casa, dando a entender que lo que hace fuera de ella no es vida. Más ahora, en que, además de lugar de los afectos y la reproducción, el estado de excepción ha convertido la esfera doméstica en lugar de ocio y de trabajo.

Esa es una de las apreciaciones sociológicas que merecen hacerse respecto del toque de queda mundial al que hemos sido sometidos total o parcialmente, que nos ha forzado a encerrarnos en nuestras casas durante meses, para luego vernos permanentemente exhortados a obedecer órdenes acerca de cómo y cuándo usar lo que se expande fuera de ella. Cabe advertir que no se discute en absoluto que existiera en aquellos momentos –y es posible que exista todavía cuando esto se lea– una alarma sanitaria

real que había y hay que gestionar. Lo que se remarca es la manera en como ese cuadro objetivo ha supuesto la agudización tanto de prácticas y retóricas que sostienen la sociedad actual, entre ellas las relativas a la concepción del espacio urbano como páramo destructivo y saturado de motivos de alerta. De hecho, estas circunstancias vividas a nivel planetario, han llevado hasta las últimas consecuencias y han inoculado a nivel individual las preocupaciones higienistas que en el siglo XIX justificaron las grandes iniciativas de reforma urbana. Entonces se «higienizaron» las ciudades; en estos días hemos conocido una colosal operación de higienización de sus habitantes, cada uno de ellos percibido como un factor de insalubridad a corregir, un objeto a desinfectar por medio de grandes operaciones de vacunación masiva.

Estamos insistiendo en que lo que tenemos es que las circunstancias excepcionales que hemos padecido han hecho resurgir la vigencia de un viejo discurso anti-calle que viene desde hace mucho insistiendo en la naturaleza emponzoñada de la vida en exteriores urbanos. Primero, durante los meses de confinamiento total, fue el decreto que estableció el propio domicilio como el único espacio seguro frente a un afuera que se había vuelto todo él una trampa mortal, un territorio minado, un espacio ocupado por un ejército invisible de asesinos microscópicos. Luego, cuando las medidas sanitarias se fueron suavizando, fuimos siendo autorizados a bajar a la calle enmascarados y con instrucciones de medir el trecho que nos separa de los demás, puesto que afuera –excepto, cabe subrayar, los «convivientes»– los parientes, amigos, conocidos o desconocidos con quien coincidiéramos pasaban todos ellos a ser

«malas compañías», eventuales agentes inconscientes al servicio de la epidemia.

He ahí nuestra casa convertida en lo que Erving Goffman (2007 [1961]) había llamado *institución total* para referirse a cárceles, cuarteles, barcos, manicomios, hospitales y otros lugares de reclusión de individuos en que estos vivían, regulada y bajo vigilancia, la totalidad de su vida. De este modo, si se nos permite el juego de palabras, todo apartamento pasaba a ser apartamiento de individuos al tiempo peligrosos y en peligro, que eran aislados «en familia» para prevenirse y prevenirnos de ellos. Es más, incluso hemos recibido permiso para desplazarnos solo si lo hacíamos individualmente o dentro de nuestra «burbuja de convivencia», imagen que remite a ese glóbulo de coexistentes aislados de todo lo que les rodea en qué consiste el hogar. Esa ruptura forzada con el exterior lo era con todas las redes y grupos de pertenencia familiar o electiva con los que cada persona estaba afiliada y le permitía definirse a sí mismo en cualquier clave colectiva, es decir en la certeza de que cada cual continua en otros y otras (Korstanje, 2012; Vázquez Palacios, 2020; Debarbieux, 2020). Nada podía salvarnos de la enfermedad y la muerte que trascendiera las paredes de la morada familiar en que nos habíamos o nos habían clausurado. El hogar es «mi castillo» (Alipour, Fadinger y Schymik, 2020), el baluarte desde el que, encerrado, resisto. Los límites de mi hogar son los límites del mundo: es el mundo-hogar (Gaytán Alcalá, 2020).

Esa hipervaloración de la vida hogareña ha sido un recurso narrativo institucional más al servicio de la prevención securitaria como modo de gobierno, a sumar a los provistos por la delincuencia y el terrorismo (Jasiński, 2020). Pero podemos ir más allá y colocar

esa agorafobia inducida como actualización de un imaginario de larga duración. Es así como uno de los rasgos más interesantes -por expresivo y por persistente- del sistema de representación que ha acompañado el aislamiento obligatorio es la manera como se han postulado en tanto que única protección garantizada ante el acecho vírico. El hogar volvía a ser reclamado y reconocido como ese lugar en que la familia nuclear cerrada encontraba su certeza y su salvaguarda ante un mundanal ruido ahora mostrado como letal.

Esa insistencia en mostrar la convivencia tipo nido como principal defensa frente la catástrofe exterior se ha proyectado asociada al elogio de un tipo determinado de cohabitación, cuyos protagonistas se exhiben como pertenecientes a una suerte de clase media universal. Casi todos las producciones mediáticas y comerciales relacionadas con la pandemia han insistido en representar hogares felices en los que familias joviales aprovechaban el tiempo de encierro para escenificar los valores hogareños estandarizados en el imaginario burgués. Se ha ignorado cómo el encierro domiciliario implicaba un infierno para una parte importante de unidades domésticas, sea por las condiciones de hacinamiento, por la miseria crónica o sobrevenida que sufrían, por el desahucio inminente o por la violencia diaria que tantas mujeres, niños o ancianos aguantan en su seno. De igual modo, se soslayaba la existencia de una masa de asalariados y asalariadas –personal sanitario, de servicios, del comercio, trabajadores agrícolas– para los que, obligados a trabajar *fuera,* la salvación domiciliaria no ha sido una opción (Mansilla, 2020). Como si esas realidades no existieran, se ha exhibido como modélico el confort y la seguridad de la vida doméstica integrada e integral, sin conflictos, sin carencias, sin asimetrías, sin formas

brutales de sumisión, donde, encapsulada, la familia se protegía de la pesadilla distópica que había sido declarada a su alrededor.

Esa morada familiar idealizada como blindaje contra la Covid-19 no solo escamotea la verdad de la precariedad y la marginación que tantas veces albergaba, imponiendo la fantasía de una vida domiciliada armónica, realización del sueño de comodidad y equilibrio de familias de clase media. Al tiempo, recuperaba enaltecidos todos los lugares comunes del «hogar dulce hogar» con que la burguesía quiso escapar de la desestructuración de la vida social que impusieron las grandes dinámicas de industrialización y urbanización desencadenadas en el siglo XIX. Ello, con el sustento místico que había proporcionado antes la revolución cultural protestante, con su radical oposición entre el mundo extenso, sede del pecado y en la que era imposible dar con nada que mereciese la pena, y la exaltación de la interioridad de la vida privada como exclusivo receptáculo de lo verdadero.

Ese ha sido uno de los aspectos de la lógica moral del confinamiento virtuoso que hemos visto promocionado como si fuera el lado bueno de las cosas, la lección positiva que se nos invita a extraer del desastre. Una alabanza del «calor del hogar» –es decir, de la familia nuclear cerrada burguesa retraída sobre sí misma como un caracol– como único antídoto seguro frente al veneno del mundo exterior.

Bibliografía

Alipour, J.-V., Fadinger, H., Schymik, J. (2020). “My home is my castle: The benefits of working from home during a pandemic crisis”. *Evidence from Germany. Working Paper*, 329. Disponible en: www.econstor.eu [Visitado 14 abril 2021]

Anderson, W. (2020). “Unmasked: face-work in a pandemic”*. Arena Quarterly, 2*. Disponible en: arena.org.au [Visitado 9 abril 2021]

Arendt, H. (1998 [1958]). “La esfera pública y la esfera privada”. En: *La condición humana,* Arendt,H (1993): 37-96. Barcelona: Paidós.

Berman, M. (1991). *Todo lo sólido se desvanece en el aire. La experiencia de la modernidad*. México DF: FCE.

Birdwhistell, R.L. (1979 [1971]). *El lenguaje de la expresión corporal*. Barcelona: Gustavo Gili.

Castells, M. (1995). *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, estructuración económica y el proceso urbano-regional.* Madrid: Alianza.

Debarbieux, B. (2020). “Le confinement-cloisonnement au temps du Covid 19”. *Cybergeo*: *European Journal of Geography*. Disponible en: journals.openedition.org [Visitado 10 abril 2021]

Efron, D. (1970 [1941]). *Gesto, raza y cultura*. Buenos Aires: Nueva Visión.

Ekman, P. (2013 [2003]). *El rostro de las emociones: signos que revelan significado más allá de las palabras*. Barcelona: Círculo de Lectores.

Gaytán Alcalá, F. (2020). “Conjurar el miedo: el concepto Hogar-Mundo derivado de la pandemia Covid-19“*. Revista Latinoamericana de Investigación Social, 3*(1): 22-26 Disponible en: 52.226.65.210 [Visitado 11 julio 2021]

Goffman, E. (2007 [1961]). *Internados*. *Ensayo sobre la situación social de los enfermos mentales.* Buenos Aires: Amorrortu.

—— (1979 [1971]). *Relaciones en público: microestudios del orden público.* Madrid: Alianza.

—— 1970 [1967]). „Sobre el trabajo de la cara“. *Ritual de la interacción:* 13-47. Buenos Aires, Tiempo Contemporáneo.

Hamilton, S.J. (2019). “Hands in Cont(r)act: The Resiliency of Business Handshakes in Pandemic Culture”. *Canadian Journal of Law and Society*, *34*(2): 343–360.

Hall, E.T. (1993 [1966]). *La dimensión oculta. Psicología y etología.* México DF: Siglo XXI.

Jasiński, A. (2020). “Public space or safe space: remarks during the Covid-19 pandemic”. *Technical Transactions*, 117(1): 1-10. Disponible en: doi.org [Visitado 7 abril 2021]

Khmiliar, O., Popovych. I., Hrys, A., Pavliuk, M., Zavatska,. N., Lytvynenko,. O. y Blynova, O. (2020). “Spatial regulation of personal behavior under conditions of the accelerating Covid-19 pandemic”. *Revista Inclusiones,* 7: 289-306. Disponible en: revistainclusiones.org [Visitado 10 abril 2021]

Korstanje, M.E. (2012). „Contagio y pandemia: Crónicas de un Desastre Apocalíptico“. *Revista de Antropología Experimental, 12*: 261-272. Disponible en: revista.ujaen.es [Visitado 10 abril 2021)]

Lofland, L..H. (1985 [1973]). *A World of Strangers: Order and Action in Urban Public Space.* Nueva York: Basic Books.

Low, S.; Smart, A. (2020). “Thoughts about Public Space During Covid-19”. *City & Society*, 32(1). Disponible en: doi.org [Visitado 8 abril 2021]

Mansilla, J. (2020). *La pandemia de la desigualdad*, Barcelona: Bellaterra.

Mehta, V. (2020). “The new proxemics: Covid-19, social distancing, and sociable space”. *Journal of Urban Design*, *25*:6: 669-674. Disponible en: doi.org [Visitado 12 abril 2021]

Paköz, M.Z., Sözer, C. y Doğan, A. (2021). “Changing perceptions and usage of public and pseudo-public spaces in the post-pandemic city: the case of Istanbul”. *Urban Des International*. Disponible en: doi.org [Visitado 9 abril 2021]

Park, R.E. (1999 [1929]). “La ciudad como laboratorio social”. En L*a ciudad y otros ensayos de ecología urbana*, R.E.Park: 115-126. Barcelona: Serval.

Romania, V. (2020). “Interactional Anomie? Imaging Social Distance after COVID-19: A Goffmanian Perspective”. *Sociologica*, Vol. 14(1): 51-66. Disponible en: doi.org [Visitado 11 abril 2021]

Scheflen, A.E. (1972). *Body language and social order: communication as behavioral control*. Englewood Cliffs (N.J.): Prentice-Hall.

Sennett, R. (1990). “Las ciudades norteamericanas: planta ortogonal y ética protestante”. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 125: 282-298. Disponible en: unesdoc.unesco.org [Visitado 11 abril 2021]

—— (1980). *La Famille contre la ville: les classes moyennes de Chicago à l’ère industrielle*. París: Recherches.

Simmel, G. (1986 [1903]). “Las grandes urbes y la vida del espíritu”. En *El individuo y la libertad: Ensayos de crítica de la cultura*, G. Simmel: 247-262. Barcelona: Península.

Strauss, A.L. (1977 [1959]). *Espejos y máscaras. La búsqueda de la identidad*. Buenos Aires: Marymar.

Vázquez Palacios, F. (2020). “Miradas etnográficas del envejecer en la pandemia”. *Antropología Americana*, *5*(10): 139-162. Disponible en: https://doi.org/10.35424/anam102020%f [Visitado 14 abril 2021]

Wirth, L. (1988 [1938]). “El urbanismo como forma de vida” En *Leer la ciudad,* Fernández–Martorell, M. (Ed.): 29-53. Barcelona: Icaria.

1 Catedrático de Antropología Social, Universitat de Barcelona, manueldelgado@ub.edu

Virus imaginado en la ciudad digital

Armando Silva[1]

Introducción

La ciudad imaginada y la ciudad digital

Al establecer que la ciudad imaginada predomina sobre la real, busco corroborar la teoría de los imaginarios urbanos (Silva, 1992)[2], cuyo principio plantea que la ciudad física se vive y se percibe desde la ciudad imaginada; es por ello que en este ensayo tomó como referencia el coronavirus y propongo que su circulación ha sido principalmente de naturaleza imaginada. Se debe tener en cuenta que las estructuras de la red digital se asemejan a las sociales de la vida real (Silva, 2019)[3], y se ven afectadas no solo por los usuarios sino por su forma y por la estructura desde la que operan. Pero sí de modo similar a los imaginarios, la conectividad de las redes se transmite por contagio, a la manera como opera lo viral de base química, entonces estamos ante una producción imaginaria poderosa y la nueva revolución posindustrial sienta las bases para un mundo diferente en la manera de relacionarnos y de ser ante los otros. En ese sentido es posible deducir que el coronavirus se adelantó a un mundo y a una ciudad, que antes era futura, en la que somos cada vez más mediados y donde domina el quehacer digital.

En otro ensayo reciente manifesté que quizá nunca se había expuesto un tema tan públicamente como el concerniente al coronavirus, y quizá tampoco nunca supimos menos de su realidad (Silva, 2020). ¿Dónde está lo real y dónde lo imaginado de esta pandemia con la que se abrió el 2020 y que aún hoy continúa afectando al planeta? ¿Es un virus de especial propiedad imaginada?

He sostenido que la producción imaginaria crece y se magnifica en la incerteza y que, por tanto, aumenta sus propiedades mentales mediante operaciones e intercambios, adquiriendo con ello proporciones épicas, aún más durante esta experiencia pandémica del coronavirus donde lo real queda rezagado frente a la simbología que lo encarna y sobre la cual circula. En el escrito citado (Silva, 2020) planteé tres incertezas: las mediciones, las noticias y las teorías conspirativas. Ahora las volveré a examinar agregando la incerteza de las redes y luego, al entrar al año 2021, cuando ya se están aplicando las vacunas, me referiré a ellas como la nueva fuente de imaginarios de la pandemia, pero referidos a su posible solución, lo que genera a la vez un nuevo debate social y una nueva visión entre la vacuna imaginada y su real aplicación, incluyendo las resistencias de los movimientos antivacuna.

Cinco incertezas en la percepción del Covid-19

La incerteza en las mediciones

En abril de 2020 me preguntaba: ¿acaso sabemos en realidad cuántos y dónde están los infectados?

Si agregamos alguna nueva variable las cifras cambian, y como en una ciudad aparecen todos los días nuevos infectados las cifras reportadas no concuerdan con la realidad, de forma que a medida que se introducen esas variables es preciso corregir las cifras[4]. Como recuerda Eduardo Posada (2021), en enero de 2020 los informes reportaron seiscientos casos en seis países y diecisiete muertes. El punto de referencia fue la previa crisis de 2002, causada por otro coronavirus, también originado en China, que contagió a unas ocho mil personas y produjo ochocientas muertes –una "tragedia" que había "aterrorizado al mundo"–. Y se añadió una referencia remota: la gripe española de 1918. También se dijo que el virus no saldría de China, pero el mapa Johns Hopkins a un año del primer caso registraba más de cien millones de casos y cerca de dos millones y medio de muertes. Lo impensable se volvió real y el pánico se apoderó del mundo. Quizá una de las características de esta pandemia es que se piensa que no llegará tan lejos, pero resulta que sobrepasa cualquier expectativa. "Las cuentas no dan" (Posada, 2021). Y hoy, cuando escribo este texto, 23 de marzo de 2021, según la página Blomberg, una de las que más crédito merece, se han aplicado 468 millones de vacunas en 135 países, para un promedio de 11,3 millones por día. Las cifras no parecen caber en la cabeza, pues, sin duda, es el programa de vacunación más grande y veloz en toda la historia de la humanidad. Las cuentas son apabullantes e increíbles para contagios y vacunaciones.

La incerteza de los medios y el virus mediatizado

El consumo de TV aumentó exponencialmente durante 2020. Según informó EFE, agencia de noticias española, "en el primer periodo del

estado de alarma, del 14 al 29 de marzo del 2020, hubo un incremento de 40% en el consumo, 89 minutos más por televidente que en las primeras semanas del mismo mes […] El domingo 15 de marzo se registró la jornada de mayor consumo con un total de 344 minutos por persona/día" (Silva, 2019), o sea que el virus es cada día más mediatizado, lo cual significa que las ciudades viven una super-conectividad y que "ahora no será una opción individual sino una obligación, y seguramente ya no tendrá vuelta atrás" (M. Carlon, 2020). Durante la pandemia ya no se vive directamente la ciudad –y esto como paradigma– sino de forma mediada: la prensa, la radio, los medios tradicionales y los nuevos canales muestran cómo está la ciudad, exhiben sus calles vacías o las multitudes en algunos de los días en que las abren y todos corren a hacer compras o asisten a distintos espectáculos "con mucho cuidado". En mayo de 2020 se realizó un ejercicio en el que la prensa nacional ofreció un enlace que mostraba las calles vacías de Bogotá. Este experimento desencadenó sentimientos de nostalgia y tristeza, y la ciudad digital respondió: se llenaron los correos y las redes con fotos de recuerdos de cuando éramos libres y podíamos recorrerla abiertamente. La foto 1 muestra un personaje bogotano, "el Capitán", que rondaba las calles y que murió en plena pandemia.

El mayor consumo de medios tendría una relación directa con la percepción de lo imaginado a través de las noticias. Desde el inicio de la pandemia hasta hoy, primer trimestre de 2021, los noticieros abren sus emisiones con un titular elaborado desde el día anterior: cuántos nuevos infectados y cuántos muertos por países y ciudades, y le agregan, por ejemplo, cuántos infectados y muertos en cada país por millón de habitantes, desde septiembre la cifra de

recuperados, y desde enero de 2021 la de vacunados. Parece que se repitiera permanentemente el mismo telediario, como si no se moviera, ni hubiese nuevas representaciones: solo cambian los números que, como ya vimos, son apenas indicios de algo real. Las noticias son, pues, una fuente indiscutible de imaginarios, y el virus y la muerte han sido los protagonistas

¿Se puede narrar la muerte de otra manera?

Sin duda los noticieros son indispensables en esta época de tanta fragilidad ante un odioso habitante inesperado que tiende a arrinconar la raza humana. Pero su lado oscuro pesa mucho en los resultados de su noble misión. Observar los noticieros en la primera parte de la pandemia fue asistir a un espectáculo de muerte, de impensable contabilidad de cadáveres cubiertos con un plástico transparente que otros, protegidos con trajes especiales, trasladaban en extrañas camillas, o ver esos cuerpos inertes arrumados o tirados y hasta abandonados en las calles, o depositados en islas adonde llevaban a los que no eran reclamados.

Cuando la contabilidad de cadáveres alcanzaba un número cerrado en una ciudad o país (10, 100 mil, 200 mil o dos millones en el mundo) se anunciaba como un gran acontecimiento. El virus era el rey, el protagonista, y allí aparecía, glamuroso y desafiante con su cara pérfida, representándose a sí mismo como un globo terráqueo con muchos agujeros, como perforaciones, exhibiéndose donde antes estaban las estrellas de la moda, del deporte o, incluso, los antihéroes de la corrupción. Pues, aunque el virus es heroico,

también juega al antihéroe: destructor y cobra cuentas de un pasado glotón, avaro y destructivo con la naturaleza, que causa arrepentimientos, culpas y hasta delirios autodestructivos (foto 2).

Si los noticieros mediatizan los hechos a partir de la muerte y la soledad, en especial en las urbes y los hogares encerrados, cuando la gente visita su propia ciudad desde los medios le parece que asiste a un final. Ello es afín a la vocación y tendencia de las telenoticias, incluidas las de épocas pretéritas, que se enmarcan en la búsqueda del error, del lapsus, de la derrota, del accidente y, al mismo tiempo, hechas para el espectáculo y el consumo. Y el virus les ha brindado un tema precioso que engloba todos esos elementos (muerte, espectáculo, terror, inmediatez). Pero, ¿se puede contar la muerte de otra manera? He ahí el punto: la muerte no se puede reducir al cadáver. Al llegar a una segunda fase, quizá en el tercer trimestre de 2020, hubo cambios en la escenificación de las noticias que derivaron poco a poco hacia las vacunas que asomaban.

Incerteza en las redes

Respecto al consumo interactivo de los medios sociales, mal llamados redes (pues se confunde el formato con las funciones), en los que no hay una representación común que llegue a todos simultáneamente como en la TV lineal, es más inquietante la incerteza. En su documental *El dilema social*, Jeff Orlowski (2020) entrevistó a ejecutivos de empresas digitales y constató que la conectividad en plataformas como Facebook superó el 45 % durante

la pandemia, indicando que los adultos incrementaron su tiempo de exposición respecto del tiempo que los adolescentes pasaban navegando por los medios sociales antes de la pandemia (35 %), lo que supone una regresión (Silva, 2020). Llegar al punto en que prácticamente la mitad de la vida de vigilia está “conectada” es algo perturbador para la producción de pensamientos autónomos. Un ejemplo es la adolescente que comparte su foto por Instagram y lo que recibe son burlas por sus grandes orejas, pero aprende a utilizar los filtros y en las siguientes fotos su cabello las esconde, y mediante “retoques” adicionales aparece “linda” y es „aprobada“ por sus seguidores.

De otra parte, como bien se sabe, las plataformas han enfrentado la invasión de noticias falsas y reconocen que ese aumento vertiginoso puede minar su credibilidad; sin embargo, también la ciudadanía ha empezado a tomar conciencia de que circulan ideas sin estudios previos o carentes de referencias científicas creíbles, o sin la aprobación de las academias, lo que puede resultar socialmente lesivo. Para evitar ese “terrorismo mediático”, desde el mes de marzo plataformas como Twitter, Facebook y YouTube eliminaron videos de varios personajes públicos, entre ellos uno del presidente de Brasil, Jair Messias Bolsonaro, en el que invitaba a la gente a quebrantar la cuarentena. Twitter también eliminó un trino de Rudy Giuliani, abogado personal de Donald Trump, en el que sostenía, sin ninguna base médica, que un tratamiento era “cien por ciento efectivo”; estos dos ejemplos serían el inicio de lo que estaba por venir. Luego de largas discusiones entre sus directivas, Twitter decidió cerrar temporalmente la cuenta del entonces presidente Donald Trump por sus llamados a la violencia que desataron el

asalto al Congreso estadounidense el 6 de enero del 2021. Luego procedió a cancelarla definitivamente.

El 17 de enero de 2021 el diario *The New York Times* señaló que censurar y eliminar la cuenta del presidente en ejercicio de la primera potencia del mundo constituía una situación paradigmática para el futuro de las redes. Sus directivas buscaban ponerse en un punto medio entre las plataformas digitales, la opinión pública y la democracia.

Así narró el diario neoyorquino el episodio histórico:

> […] Jack Dorsey, el director ejecutivo de Twitter, estaba trabajando a distancia desde una isla privada en la Polinesia Francesa, cuando recibió una llamada urgente de Vijaya Gadde, la abogada principal y experta en seguridad de Twitter, con una noticia del mundo real. Ella y otros ejecutivos de la empresa habían decidido bloquear la cuenta del presidente estadounidense, Donald Trump, de manera temporal, a fin de impedir que por las siguientes 36 horas publicará declaraciones que pudieran provocar más violencia después de que una turba asaltó el Capitolio de Estados Unidos ese día. Pero poco después Twitter pasó a cerrar su cuenta de manera permanente, con lo que desconectó al presidente de una plataforma que había usado para comunicarse, sin filtro, no solo con sus 88 millones de seguidores, sino con el mundo entero […].

De ese modo se hizo público un acontecimiento que muy seguramente marcará el futuro de esas plataformas, desatando complejos debates sobre la viabilidad y libertad de ese proceder. A pesar de sus justas vacilaciones, Dorsey, su presidente, terminó por acceder a la medida, y publicó el siguiente tuit: “Esta fue la decisión correcta para Twitter. Nos enfrentamos a una circunstancia extraordinaria e insostenible que nos obligó a enfocar todas nuestras acciones en la seguridad pública”.

Al introducir el criterio de “seguridad pública” dejó ver los alcances de su relación con la democracia, pero también cómo en aras de conseguir más seguridad pública las plataformas pueden intervenir emparejándose así dos poderes: el político, digamos el de la vida real, y el corporativo, digamos el de la vida digital.

Con su actuación Twitter ha iniciado un debate complejo: o bien se reconoce el poder de las empresas tecnológicas y con ello su ausencia de responsabilidad, o, por el contrario, se reconoce la gran responsabilidad que se atribuyen a sí mismas, sin ninguna legitimidad que provenga del voto popular, como ocurre en las democracias liberales y sus ejercicios en la vida pública. En declaraciones posteriores se vino a saber que los ejecutivos decidieron suspender la cuenta de Trump puesto que “sus comentarios parecieron incitar a la turba”. Luego de que Twitter bloqueara la cuenta de Trump, Facebook hizo lo mismo, y en general otras redes se sintieron con el derecho de actuar en igual sentido.

The New York Times canceló el incidente con un simple comentario: “En cuestión de horas la cuenta de Trump había desaparecido, y en su lugar apareció la etiqueta ‘cuenta suspendida”.

En medio de esta y otras algarabías sociales, que rayaban en lo increíble por inesperadas, se inició el año 2021 y, entonces publiqué una nota en la que señalaba los hechos que tenían como trasfondo la pandemia, acudiendo a una emergencia semiótica.

2021. Lo increíble y monstruoso desde lo digital para el mundo real

“Esto no es Estados Unidos”[5], alegó una senadora al vivir el asalto al Capitolio de su país; “parece Bogotá”, exclamó otro senador despistado; una “república bananera”, replicó un expresidente [...]; en fin: “[…] no puede ser verdad lo que estamos viendo”, repetiría el planeta en su conjunto (Silva, 2021).

¿Cómo aparece lo increíble e imaginado? Lo inusual y lo inédito tienen que ver con aquello que irrumpe dramáticamente en contra de lo esperado. Antes que nada, los hechos no se pueden observar por fuera de la pandemia, ese traumático episodio humano, inédito también, que ha llevado a la sociedad a desarrollar las más histriónicas conductas, como andar por las calles enmascarados y sin ocurrírsele a nadie tocar al otro. En ese contexto la nación más asediada por la pandemia y por los vándalos no fue ajena a la producción de monstruos, y las imágenes del ataque al Capitolio semejaban un teatro del disparate: la tragedia vista desde la comedia.

> […] Un hombre con cuernos y traje primitivos, tatuado en todo su cuerpo, grupos sin destinos precisos envueltos en banderas nacionalistas y de supremacías gritando ¡USA!, ¡USA!, especie de seres trogloditas que no entran por las puertas, sino que se trepan como arañas por los muros hasta ingresar y ocupar la silla de los senadores, escenifican el drama presente de una nación […]

La lista de hechos increíbles en las postrimerías de la pandemia es larga. El presidente de la nación más poderosa de América Latina

no acredita la realidad del virus, pero declara que por sus efectos el país “está quebrado”; la alcaldesa de Bogotá se larga de vacaciones a inicios de 2021, justo cuando llega el pico de la pandemia, y las redes abundan con sus fotos desde el momento en que pisa el aeropuerto El Dorado con su esposa, y surge una infinidad de memes en los que se las escenifica en las playas de Costa Rica, viviendo un mundo feliz y placentero frente a los ciudadanos sufridos y abandonados de su ciudad. Al presidente de Venezuela, Nicolás Maduro le cancelan su cuenta de Twitter el 27 de marzo del 2021, según Infobae (2020),

> La red social informó que el usuario está temporalmente restringido porque ‘se detectó actividad inusual’. Hace unos días, borró un tuit de Nicolás Maduro en el que divulgaba una serie de artículos que se referían al coronavirus como un arma ‘bioterrorista’ […] distribuir imágenes falsas de curas milagrosas untándose una pomada del padre José Gregorio Hernández y argumentar por TV en directo que el ‘gran descubrimiento de la ciencia de su país iba para todas las naciones del Alba.

Son apenas ejemplos de lo increíble, de lo inesperado, de lo que aparece envuelto en un ropaje fantasmal y deja residuos de una realidad que se escapa. Pero es un asombro que se produce desde la ciudad digital que “lee” la ciudad real; un entorno digital que por su rápido manejo y veloz circulación marca diariamente la realidad.

Incerteza con las teorías de la conspiración

Son incontables las teorías del complot surgidas a raíz del virus y, también, muchos los esfuerzos de medios y opinadores para

desactivarlas.

En mayo de 2020 conté esta historia:

> […] El periodista M. Fisher (NYT, 2020), reseñó distintas hipótesis conspiradoras […] que el virus es un arma biológica extranjera, 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 cuán oscuro sea”. En verdad, el Coronavirus “tiene todos los elementos para llevar a la gente a la idea de una conspiración”: rumores de curas secretas –cloro diluido, apagar los dispositivos electrónicos, comer plátanos, chupar limón–, mientras en su divulgación se promete la esperanza de protección contra una amenaza a la que ni siquiera los líderes mundiales pueden escapar.

A fines de mayo, en Birmingham, Inglaterra, ciudadanos vengativos espontáneamente apedrearon antenas de telecomunicación; también se vieron escenas absurdas en esos meses de mitad de 2020; por ejemplo, en las ciudades en crisis muchas personas se asomaron a las ventanas a aclamar como héroes a los médicos, mientras que otros, en actos de agresividad y rechazo, marcaron sus casas o coches con grafitis como: “fuera cerdos infectados”.

El 24 de abril un médico encontró en la puerta de su casa en el conjunto residencial donde vivía un aviso implacable: “Váyase o matamos a su esposa y sus hijos”.

Incerteza de las vacunas. Enero de 2021, inicio de la vacunación

La llegada de las vacunas fue la siguiente fuente de producción imaginaria. Se podría decir que se trata de la lucha entre la vacuna imaginada y la vacuna real.

Desde el mundo imaginado y digital de las redes se comenzaron a observar las vacunas y sus representaciones. Hasta fines de noviembre circuló por internet la vacuna como la solución anhelada, pero hoy, en el primer trimestre de 2021, una vez iniciado y avanzado el proceso de vacunación, el mundo se ha vuelto a dividir: esta vez entre quienes deseen vacunarse y quienes rechazan el pinchazo alegando las más disparatadas teorías conspiratorias, anteponiendo el miedo a sus efectos. “La vacuna”, que antes significaba el “máximo grado de veracidad”, la solución anhelada, ahora es vista por varios sectores con la mayor sospecha y no es un asunto de la ciencia sino de ideología, o de pensamiento infectado. Pero sin duda la imagen más reiterada en casi todas las naciones es la de los gobiernos arrodillados ante los laboratorios para que no los dejen por fuera de su reparto, pues los países más poderosos acaparan las dosis a la vez que los fabricantes tienen una producción limitada.

En toda Latinoamérica ha habido gran cantidad de denuncias, en su mayoría inventadas, contra los gobiernos que muchos culpan de negligentes frente a los contagios. Aunque es verdad que han ocurrido casos de vacunas que no fueron inoculadas y que al reversar el video tomado por un acompañante del paciente se descubre el truco, las asociaciones epidemiológicas han concluido que son errores humanos dada la alta presión a la que están sometidos los trabajadores que deben mantener un ritmo de vacunación de entre quinientas mil y un millón de dosis por día.

También se ha denunciado el robo de vacunas, la aplicación de vacunas caducadas, los efectos negativos de algunas de las marcas disponibles y la confusión respecto de si se deben aplicar una o dos dosis; en fin, el alarmismo es frecuente y osado. Así mismo, se han detectado intereses políticos y grupos de oposición a los gobiernos que han inventado todo tipo de artimañas para que no se compren o no se importen las vacunas con la esperanza de hacerles perder puntos a los gobernantes.

Lo destacable es que el debate, las ironías, las burlas y las desconfianzas expuestas al inicio de 2020 y, en especial, durante el segundo trimestre, cuando fueron tan desafiantes las teorías conspirativas que circularon por las redes y los medios expusieron obsesionados los cadáveres, la suma de muertos y las estadísticas de contagio, derivaron en la aparición de la "real solución" representada en las vacunas, y, en varios países, la incredulidad y la desconfianza respecto de su eficacia llegó a un amplio número de ciudadanos, lo que se convirtió en un nuevo azote contra la salud pública.

En Colombia, la Veeduría Distrital le recomendó a la alcaldía de Bogotá combatir las noticias falsas y la desinformación con el fin de vencer el miedo a la vacunación. Para ello se encuestaron 671 personas, encontrando que el 21 % no quería aplicarse la vacuna, un resultado comparable con el del nivel nacional reportado por el DANE, en el cual el 28 % no se quería aplicar la vacuna. La mayor parte de los encuestados manifestó como primera causa el "[...] temor ante los posibles efectos secundarios en el organismo que pudieran ser incluso más graves que la exposición al virus, especialmente entre quienes se encuentran en grupos de mayor

vulnerabilidad” y, como segunda causa, la desconfianza en las instituciones y en la veracidad de la información difundida sobre la Covid-19. Estas encuestas fueron reveladas durante el año 2021 por la revista *Semana*, aunque se hicieron en noviembre de 2020 (*Semana*, 23 de marzo de 2021).

Estos datos de Colombia pueden ser similares a los de otros países de la región, pues los movimientos antivacunas pululan. En la foto 3 un noticiero nacional colombiano muestra algunas cifras: en febrero de 2021 un 31 % de las personas encuestadas se resisten a ser inoculados con la vacuna. De todas maneras, según la OMS las vacunas son probablemente “el mayor avance contra las enfermedades en la historia de la humanidad”.

Epílogo: símbolos desde la ciudad digital

Según hemos visto, la pandemia ha acelerado la producción de símbolos sociales. El parentesco entre las cosas y sus significados recorre la humanidad, y puede decirse que cuando las sociedades pasan por momentos de alta sensibilidad emocional se crean más situaciones reveladoras del mundo profundo, que emerge en los momentos de peligro, de amor o de grandes expectativas. Tomemos como referencia la forma como se desarrolló y propagó en EE.UU., nación que en enero de 2021 cambiaba de presidente en plena pandemia, un símbolo que se destacó por sus características especiales y que, si se observa atentamente, permite ver otra variada simbología.

¿Cómo una destacada figura antisistema se transformó en un abuelo cariñoso? El día de la posesión del nuevo presidente en Estados Unidos ocurrió uno de los muchos trasplantes de significados sociales: el ex candidato Bernie Sanders fue fotografiado sentado en una butaca, separado del grupo de los infaltables, cruzado de brazos, con actitud aburrida, abrigado con una vulgar chaqueta de invierno y luciendo unos vistosos guantes de lana regalados por una profesora de secundaria, lo que inmediatamente se relaciona con los tejidos andinos, que quien visita La Paz o el Cuzco compra en cualquier mercado.

El éxito rotundo del meme de Sanders en las redes, y la demanda imprevista de miles de guantes hizo que su fabricante, una emprendedora, se asociara con la compañía Vermont Teddy Bear para producirlos en masa. Así que, en cuestión de segundos, el temido líder de la izquierda, cuestionador como ninguno del sistema capitalista de su país, se convirtió en un arrullador osito de peluche y un modelo que propició la venta millonaria de un producto emergente. Más allá de la anécdota comercial, la situación soporta interpretaciones más arriesgadas, como el hecho de comparar la figura de Sanders, descubierto en su sencillez, con la de los otros invitados oficiales, glamurosos como ameritaba la ocasión, o con la señora Biden, que cambió tres veces su indumentaria confeccionada por una nueva marca, o con todos los invitados que se mostraban ante las cámaras con sus mejores trajes.

Como se puede ver, los objetos cargan otros significados que no están en la epidermis de las cosas, sino en el pensamiento que se tiene de ellas, y que en ocasiones brota, para divertir, mostrar

contradicciones, o para aparecer simplemente como “dulces” venganzas contra el poder.

Si, de modo similar a como actúan los imaginarios, la conectividad de las redes se transmite por contagio, a la manera como, según se ha dicho, opera lo viral de base química, entonces estamos ante una producción imaginaria poderosa que domina el futuro, y esta experiencia viral que hoy vive el planeta es una demostración más de que lo real es construido desde encarnaciones imaginarias y, por tanto, el virus real no se puede concebir separado del virus imaginado, pues forma parte de su estructura. El coronavirus es digital e imaginado.

Bibliografía

Carlón, Mario (2020). “El virus no vino solo”. *Hipermediaciones*. 19 de abril. Disponible en: hipermediaciones.com [visitado 22 abril 2020]

Fisher, Max (2020). “Teorías de la conspiración del coronavirus: por qué prosperan y por qué son peligrosas”. *New York Times*. 13 de abril. Disponible en: www.nytimes.com [visitado 18 abril 2020]

Infobae. (31 de marzo de 2020). “Twitter bloqueó la cuenta chavista de la Presidencia de Venezuela”. Disponible en: www.infobae.com

Orlowski, Jeff (Director). (2020). *El dilema social* [Documental]. Netflix.

Posada Carbó, Eduardo (2021). “Un año de la pandemia”, *El Tiempo*, 11 de febrero de 2021. Disponible en: www.eltiempo.com

Silva, Armando (2021). “Nos libraremos de las redes?”, *El Tiempo*, 6 de enero de 2021. Disponible en: www.eltiempo.com

—— (2020). “¿Dónde está lo real del virus?”. En: Gian Carlo Delgado Ramos y David López García (eds.). *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*), México: Universidad Nacional Autónoma de México, Nueva York: New School de Nueva York.

—— (2019). “Territorios y lugares imaginados”. *Topofilia, Revista de Arquitectura, Urbanismo y Territorios*, XII (19).

—— (1992). *Imaginarios urbanos*. Bogotá: Tercer Mundo.

Anexo

Foto 1.

Foto 2.

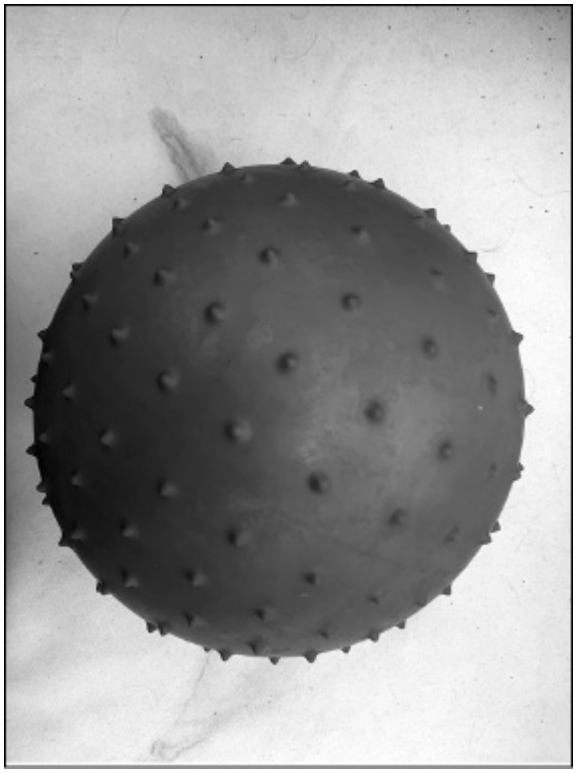
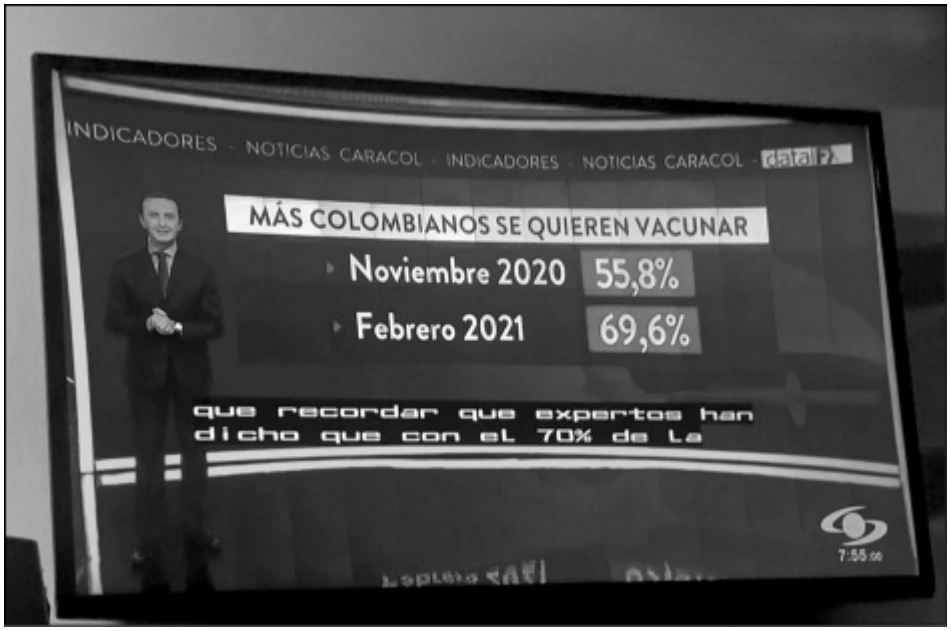


Foto 3.

Steal His Look
HMS
Supersoft Fantasy Horns
$11.95
Glacier Wear
Coyote Fur Russian Hat
$279.95
Carhartt
Duck Dungaree
$34.99
Urban Decay
Eyeshadow Pallette
$29.00
Pandora
Pendant Necklace
$60.00
Pyle
20 Watt Megaphone
$14.99
Timberland
Touchscreen Gloves
$54.99

Foto 4.

Foto 5.



1 PhD en filosofía y Literatura Comparada de la Universidad de California Irvine. Director del Doctorado en Estudios Sociales de la Universidad Externado de Colombia. asilvarmando@gmail.com

2 Concepto que desarrollé originalmente en mi libro del mismo nombre (1992) cuando por primera vez se mencionó esta categoría de estudios urbanos, hoy ampliamente usada y difundida.

3 De este tema me ocupé recientemente en mi ensayo para la revista mexicana *Topofilia* n.º 10, “Lo imaginado en lo digital”.

4 En A. Silva (2020) me ocupo de este tema y las variables en la manera de medir la población infectada.

5 Inspirado en mi columna de *El Tiempo* de enero de 2021.

La pandemia como despertador: el uso de tecnologías para revertir el crecimiento de las metrópolis

Susana Finquelievich[1]

Las ciudades: organismos vivientes y vulnerables

Este trabajo reflexiona en torno a las ciudades y las enfermedades que las asolaron y contribuyeron a modificarlas, y analiza dos propuestas para combatir epidemias y mejorar la calidad de vida urbana: “la ciudad más allá de la ciudad” o las posibilidades de migraciones urbanas a zonas rurales o semirurales, y el fraccionamiento de grandes ciudades, ambas facilitadas por el uso de las tecnologías digitales.

Los organismos vivientes pueden ser modificados tanto por las enfermedades como por los esfuerzos para combatirlas. Las ciudades y los territorios, en tanto entes vivos, también. Desde tiempos lejanos las epidemias han afectado y condicionado a los *homo sapiens*, quienes no se resignaban a ser exterminados y buscaban técnicas de curación en lo inmediato, y evitar estas epidemias en el futuro.

En torno a los años 5500 a.C., los humanos abandonaron la caza y la recolección por la agricultura, lo que conlleva el sedentarismo y la construcción de asentamientos: aldeas y ciudades. En ellos se incrementaron parasitosis y tuberculosis, transmitidas por el contacto estrecho entre personas o mediante el agua contaminada, entre otros factores (Diamond, 2005). La primera gran pandemia se registró en tiempos del emperador Justiniano, en el siglo VI d.C.; duró sesenta años y terminó mezclada con viruela. Más tarde, la celebérrima *muerte negra* (que se supone iniciada en Catay, China) asoló toda Europa entre 1347 y 1382. Sólo exceptuó a Islandia, antes de esparcirse por Arabia y Egipto.

> La llegada de los europeos a América trajo a los pueblos originarios, al menos 17 epidemias distintas: viruela; sarampión, tifus, influenza, difteria, paperas, entre otras. Investigaciones recientes calculan la disminución de la población hasta en un 95% en 130 años después de la llegada de Cristóbal Colón.24 Otros autores han calculado que la población total americana era de 54 millones y que murieron por las epidemias entre 45 y 50 millones. De esta manera, la conquista española se debió más a las epidemias que a su capacidad bélica (Galeana, 2020: 30).

Siglos más tarde, la planificación urbana fue relativamente eficaz en mejorar la esperanza de vida de sus habitantes y limitar el avance de epidemias en muchas ciudades. La arquitectura y el diseño urbanístico de las ciudades son la traducción física de estos procesos. Las tentativas de vencer a las epidemias y las tecnologías empleadas para ello han dado forma a numerosas ciudades. Algunos de los desarrollos más emblemáticos en el planeamiento urbano, como los sistemas sanitarios en los países europeos del siglo XIX, surgieron como respuesta a los brotes de enfermedades

infecciosas: el cólera, la viruela y el tifus, entre otros. A finales del siglo XVIII y a principios del siguiente, las ciudades occidentales experimentaron un crecimiento de habitantes procedentes principalmente del ámbito rural, relacionado, entre otros factores, a la nueva industrialización. Junto con la densificación, con el hacinamiento de los nuevos trabajadores urbanos en los barrios en los que los limitados recursos les permitían vivir, se acentuó el deterioro de la estructura física de las ciudades. El hacinamiento, la pobreza, la carencia o insuficiencia de infraestructuras y de servicios públicos y la degradación de las condiciones higiénicas, se convirtieron en un caldo de cultivo de epidemias.

Surgió entonces el higienismo, un movimiento europeo arquitectónico y urbanístico, como resultado de las investigaciones de médicos y políticos en el siglo XIX y principios del XX. Gobiernos y empresarios acusaron la necesidad de mantener determinadas condiciones de salubridad en las urbes mediante la instalación de agua corriente, cloacas, iluminación en las calles, y modificación del trazado urbano. Ya en el siglo XX, brotes de enfermedades, como la pandemia de gripe de 1918 y las epidemias localizadas de tuberculosis y cólera, impulsaron numerosas transformaciones positivas, como la creación de las redes de alcantarillado, los parques públicos (llamados los pulmones urbanos) y la regulación de la vivienda para mejorar el saneamiento.

La ciudad de Barcelona es un caso icónico. Ante los crecientes problemas de salubridad, se decidió derribar los antiguos muros y diseñar el Ensanche en el terreno circundante. El Ingeniero Ildefons Cerdà trazó una cuadrícula con calles anchas, chaflanes y diagonales. Trazó parcelas abiertas a frente y contrafrente, con un

generoso centro de manzana y una baja densidad poblacional para garantizar condiciones de higiene y salubridad. Las nuevas construcciones gozaban de ventilación y asoleamiento, y de los últimos progresos en alcantarillado y saneamiento. Pese a que la especulación inmobiliaria desnaturaliza la idea original, el trazado perdura hasta hoy.

A mediados del siglo XIX, Napoleón III preocupado tanto por la salud pública como por contrarrestar levantamientos (y, como denunció oportunamente Émile Zola, por promover una enorme operación inmobiliaria) impulsó la reforma urbanística de la ciudad que encargó al prefecto de París, el barón Haussmann. Fueran las que fueren sus motivaciones, la ciudad fue transformada profundamente. En 1854 Haussmann se enfrentó a la tarea de erradicar la acumulación de viviendas insalubres del centro de París, hender la ciudad medieval con avenidas amplias que aún conectan sectores estratégicos de la ciudad, crear espacios verdes, planificar grandes reservas de agua potable para aprovisionar la ciudad y acueductos para distribuirla, construir una red de galerías subterráneas para evacuar las aguas servidas, instaurar un sistema de limpieza de las calles, y otras medidas sanitarias.

Parecidos criterios guiaron la creación de la ciudad de La Plata en Argentina, fundada en 1882. Se emplearon las técnicas e infraestructuras más modernas en aquel momento, elegidas por sus cualidades higiénicas. Se realizaron redes de provisión de agua y de evacuación de desechos y se implementó un servicio de extracción de basuras y barrido de las calles. La reacción frente a las epidemias modificó las urbes y generó nuevos asentamientos urbanos.

Ciudades y pandemia en el Siglo XXI

En el siglo XXI, el Covid-19 aterró al mundo. António Guterres, Secretario General de las Naciones Unidas señalaba, en el año 2020, que las zonas urbanas son la zona cero de la pandemia del Covid-19, con un 90% de los casos comunicados. Las ciudades están sufriendo las peores consecuencias de la crisis. Muchas de ellas, sobre todo en América Latina y el Caribe (ALC), tratan de navegar la pandemia con sistemas de salud sobrecargados, servicios de agua y saneamiento inadecuados, hacinamiento y otros problemas. Este es el caso, en particular, en las zonas más pobres, donde la pandemia ha puesto de manifiesto desigualdades profundamente arraigadas.

De acuerdo con la CEPAL (2021) la pobreza y la pobreza extrema alcanzaron en 2020 en América Latina niveles que no se han observado en los últimos 12 y 20 años, respectivamente. También se ha registrado un incremento de los índices de desigualdad en la región y en las tasas de ocupación y participación laboral, sobre todo en las mujeres, debido a la pandemia del Covid-19, a pesar de las medidas de protección social de emergencia que los países han adoptado para apaciguarla.

En Iberoamérica, el modelo urbano predominante, de centros concentrados y periferias extendidas, redes de transporte con frecuencia insuficientes, con grandes distancias intra e interurbanas, ha mostrado sus limitaciones para garantizar el distanciamiento físico y evitar los hacinamientos y los consecuentes contagios. Este modelo también es deficiente en cuanto a la provisión de zonas verdes y espacios públicos que subsanen las consecuencias físicas

y psicológicas del confinamiento. Tampoco favorece la creación de huertos urbanos y otros espacios destinados a la producción de alimentos en las ciudades, salvo honradas excepciones, como la ciudad de Rosario[2], en Argentina.

La ciudad más allá de la ciudad

Generalmente se trata el problema de la salud pública urbana poniendo el foco sobre las metrópolis y megalópolis. Pero ¿y si pensamos, como dice Sassen, en la ciudad más allá de la ciudad? (Sassen y Sennet, 2020). La pandemia y el consecuente incremento del teletrabajo, la teleeducación, la telesalud y las *fintech* estimulan y facilitan una migración desde regiones metropolitanas hacia ciudades pequeñas y pueblos. Sería deseable alentar a las ciudades pequeñas a generar programas de atracción de nuevos pobladores, que puedan enriquecer su economía, su vida cultural, su diversidad. La tecnología juega aquí un rol clave, dado que habilita la continuidad en línea de varias actividades urbanas.

El proceso de migración de las grandes ciudades a las pequeñas, si bien no es aún estadísticamente significativo, había comenzado antes de la pandemia. De manera similar a la tendencia desarrollada en Europa y en Estados Unidos, se identifica un fenómeno de migración de la ciudad hacia las áreas rurales, como ha sido estudiado por Marcelo Sili (2019). Este investigador observa, en el caso argentino, que se trata de personas de origen rural que en algún momento de sus vidas migraron hacia grandes ciudades (Buenos Aires, Rosario, Córdoba, Mendoza, Tucumán, y ciudades

menores) para estudiar, en busca de trabajo o de otra calidad de vida y que, luego de permanecer allí durante meses o años, regresan a las áreas rurales de origen.

Muchos de ellos son jubilados que luego de años de trabajar en las ciudades regresan a sus zonas de origen en busca de mayor tranquilidad y de la recuperación de sus redes familiares y sociales de origen. Otros son jóvenes que, luego de un tiempo de estudiar o trabajar en las ciudades, vuelven a las áreas rurales para dedicarse a su profesión o actividad; o familias rurales que migraron en busca de trabajo en la ciudad y que luego de varios años, por diferentes razones, vuelven a las zonas rurales o a sus pueblos. Un número no pequeño son población de origen urbano que migran a las áreas rurales en búsqueda de un mejor medio ambiente, mayor contacto con la naturaleza, vivienda y servicios más baratos, seguridad, nuevos valores y estilos de vida diferentes del urbano. Entre sus motivaciones se encuentran la búsqueda de oportunidades profesionales o laborales y la puesta en marcha de actividades o proyectos innovadores. Por ejemplo, la fabricación de productos electrónicos para el agro o la producción de software para exportación, totalmente innovadores y diferentes a las actividades tradicionales realizadas en la zona (Sili, 2019).

Sili (2019) refiere dos conceptos claves con respecto a este tema: el concepto de contraurbanización y el de renacimiento rural. Ambos conceptos se refieren al fenómeno de migración desde las ciudades hacia las áreas rurales, y la valorización de estas áreas rurales, ya no como el espacio considerado tradicionalmente como destinado a la producción agropecuaria, sino como un territorio donde es posible construir otras alternativas de vida, más cercanas a la naturaleza,

sin por ello renunciar a las oportunidades de acceso a bienes y servicios de la ciudad. Y explica este proceso citando dos grandes corrientes de pensamiento.

La primera, llamada estructuralista, asociada a la búsqueda de nuevos espacios de reproducción del capital, plantea que la migración se debe a que la transformación tecnológica (nuevas comunicaciones y servicios logísticos, telefonía e internet) y el cambio de industrias pesadas por industrias con nuevas tecnologías permitió que las mismas se desplazaran hacia pequeñas y medianas ciudades, generando nuevas oportunidades laborales en estas pequeñas ciudades y en el medio rural. El factor clave sería la propensión de las industrias a trasladarse hacia zonas de menores costos salariales y menor conflictividad sindical. Una segunda corriente de pensamiento, apelada individualista, explica este proceso migratorio por la existencia de costos más bajos de la tierra en las áreas rurales, lo cual posibilita la construcción de viviendas; la cercanía de la naturaleza; mejor calidad de vida; y mayor tranquilidad y seguridad, acompañadas por la ilusión de mejores relaciones humanas.

La pandemia ha profundizado la tendencia de una parte de la población a huir de las grandes ciudades. En Argentina Es Vicis, una ONG que promueve el repoblamiento rural, sostiene un programa basado en tres pilares: bienvenida para las familias en la sociedad de recepción, trabajo asegurado e infraestructura adecuada. Ésta incluye vivienda, pero también la disponibilidad de escuelas, centros de salud, comercios, servicios, buen acceso físico, transporte, caminos. El acceso a una Internet eficiente y veloz es una de las demandas fundamentales de los nuevos habitantes. Sin

embargo, estos migrantes no necesariamente dependen de empleos situados en sus pueblos de recepción. Muchos de ellos son profesionales y técnicos que pueden teletrabajar o combinar actividades en línea y presenciales. Otros llevan consigo microempresas o aún Pymes que pueden contribuir a la economía local.

Además, si los pueblos cercanos trabajan conjuntamente para compartir programas de atracción de población, recursos económicos y tecnológicos y servicios, se multiplican las oportunidades de atraer nueva población, evitar el despoblamiento y dinamizar la calidad de vida local. Se trataría de una red de ciudades cercanas conectadas, abiertas y colaborativas, que, a través de la interacción continua, de la acción colectiva y el uso inteligente de tecnologías, buscan respuestas a las nuevas necesidades y oportunidades a partir de los cambios producidos por la crisis mundial.

¿Fraccionar las grandes ciudades?

Actualmente el Covid-19 se integra a una larga lista de enfermedades infecciosas, predominantemente urbanas. Las metrópolis y megalópolis parecen ser medios ideales para la propagación de epidemias.

La problemática de convertir las ciudades existentes en más saludables y amigables reviste aspectos muy diferentes en Europa y en Iberoamérica. En la mayoría de los países europeos existe una red más o menos equilibrada de asentamientos urbanos en los que

predominan las ciudades intermedias y pequeñas (Sassen y Sennett, 2020). En Iberoamérica las metrópolis y megalópolis han crecido velozmente. ALC cuenta con 215 metrópolis, de las cuales 6 tienen más de 10 millones de habitantes. En 2020, 321,2 millones de habitantes vivían en las metrópolis de ALC (ONU Habitat, 2020), llegando en el año 2020 a 321,2 millones en total. Se prevé que entre 2020 y 2035 ese número aumente a 53 millones (ONU Habitat, 2020). Numerosas "zonas oscuras" de dichas metrópolis, áreas pobres superpobladas, con insuficiencia o carencia de agua potable, saneamiento, electricidad y conectividad a Internet, serán focos ineludibles de presentes y futuras pestes.

Las propuestas que se formulan actualmente, como las supermanzanas barcelonesas[3] (BCNEcologia, 2012) o la ciudad de los quince minutos (Hidalgo, 2020)[4] propuesta en París, tienden a fraccionar las grandes ciudades en barrios supuestamente autocontenidos. Las actividades virtuales (teletrabajo, teleducación, relaciones sociales virtuales, e-comercio, e-gobierno, trámites en línea) factibilizan ambos proyectos. Esto es viable en ambas ciudades, en la que los grandes equipamientos colectivos (universidades, hospitales de alta complejidad, equipamientos culturales, etc.) están distribuidos con relativo equilibrio. En las metrópolis de ALC se concentran en centros urbanos alejados de los barrios residenciales, sobre todo de los más pobres.

En las ciudades de ALC existe una aguda fragmentación socio-territorial. La misma estructura urbana actual condiciona y limita las probabilidades de acceso a bienes, a servicios y al desempeño de actividades, introduciendo variaciones en el acceso oportunidades (Di Virgilio y Perelman, 2014). La segregación residencial es un

fenómeno espacial definido por el grado de proximidad espacial o de aglomeración territorial de las familias pertenecientes a un mismo grupo social, ya sea en términos étnicos, etarios, de preferencias religiosas o socioeconómicas, entre otras posibilidades (Di Virgilio y Perelman, 2014). En la población urbana latinoamericana la fragmentación más frecuente es la de la segregación socioeconómica que limita el acceso físico (así como, con frecuencia, el económico y el cultural) a infraestructuras y grandes equipamientos urbanos.

De manera paralela, los flujos, las circulaciones e interacciones que propone a través de las características, calidad y condiciones de acceso de los espacios públicos, del equipamiento social, de los servicios sociales básicos (salud, educación, cultura) y del sistema de transporte urbano se ven seriamente limitados (Di Virgilio y Perelman, 2014).

Por lo demás, no todas las supermanzanas ni las fracciones urbanas de quince minutos gozarán de la cercanía de hospitales, centros de compras, teatros, museos, universidades, etc. Justamente, el acceso a las oportunidades de integración socioeconómica se vincula, entre otros factores, con las condiciones de la localización de los habitantes de la ciudad (formas diferenciales de acceso al suelo, a los servicios, al transporte, a los equipamientos urbanos, a los lugares de trabajo, etc.). Las oportunidades asociadas a la localización enclavan importantes diferencias sociales entre los lugares de residencia y, también, entre sus habitantes. Se conforman, así como un factor clave de estratificación espacial y social.

En el caso de desear la implementación de proyectos inspirados en las supermanzanas o la ciudad de los quince minutos (lo que significa la aplicación de una fragmentación sobre la fragmentación socio espacial existente), es necesario tener en cuenta que será preciso acercar estos equipamientos e infraestructuras a los usuarios, ya sea por medio de su descentralización (lo que resulta poco factible en el caso de los hospitales y clínicas de alta complejidad, por ejemplo), la multiplicación de equipamientos educativos y culturales en los diversos barrios, y los corredores de transporte que faciliten el acceso de los habitantes a dichos equipamientos centrales, como teatros, universidades, museos, laboratorios ciudadanos, etc.

Otra cuestión no menor es el acceso al trabajo, sobre todo en los sectores industrial y de servicios, no siempre presentes en las nuevas fracciones urbanas. Sólo un 21,3 % de los trabajadores de ALC desempeña trabajos que pueden ejecutarse a distancia, en contraste con el casi el 40% de los trabajadores en Europa y los Estados Unidos que puede trabajar desde su hogar (CEPAL, 2020). El resto de los trabajos necesita presencia física. Se plantea el problema del planeamiento del transporte público para poder acceder a los trabajos, de modo que a la vez sirva a las nuevas fracciones urbanas y no implique contacto estrecho entre los pasajeros.

El transporte en ALC es con frecuencia problemático tanto para sus usuarios como para el medio ambiente, con la excepción de algunas ciudades como Curitiba o Medellín. El automóvil eléctrico es mencionado con frecuencia como la locomoción del futuro cercano. Sin embargo, la cuestión del transporte no sólo pasa por conseguir

un parque móvil con menores emisiones de gases de efecto invernadero. Una movilidad más sostenible requerirá repensar la planificación urbana, con ciudades que contengan zonas de uso mixto en las que no sea necesario utilizar el coche, y apostando por una combinación de transporte público, extensas redes de pistas de bicicletas y espacios que permitan caminar.

Sin esta planificación, tanto el modelo de la supermanzana como el de la ciudad de los quince minutos son difícilmente sostenibles en América Latina.

Las nuevas preguntas

Se plantean otros interrogantes que proponemos a los lectores y lectoras: ¿cómo trasladar a las ciudades las ventajas del campo en lo que se refiere a seguridad, tranquilidad, salubridad, contacto con la naturaleza, medio ambiente y disminución de la densificación? y, ¿cómo llevar las ventajas de las metrópolis (grandes equipamientos educativos, sanitarios y culturales) a los pueblos?

Tanto la “ciudad de los 15 minutos” como las supermanzanas plantean una forma de segmentación de las ciudades en barrios relativamente autosuficientes en su cotidianidad. El hecho de que no sea necesario acometer derribos de zonas construidas ni implementar cambios disruptivos en el planeamiento urbano, los constituye en instrumentos de planificación capaces de mejorar la vida de los habitantes de muchas ciudades, sobre todo grandes y medianas. Pero una hipotética aplicación de este tipo de planeamiento en las ciudades latinoamericanas necesita de una

adaptación a las especificidades socio espaciales y culturales locales, fundamentalmente en lo que se refiere a infraestructuras, equipamientos y transporte.

Tanto en ambos modelos como en el de la migración a pueblos o ciudades pequeñas, el condicionante fundamental es el económico. La pregunta fundamental, más allá del urbanismo, es: ¿Es posible descentralizar el sistema económico de modo de no concentrarlo en los grandes centros urbanos? ¿Es posible desconcentrar los centros financieros y productivos?

Interviene aquí la tecnología, no como panacea, sino para suministrar soluciones parciales. Las autopistas inteligentes y el despliegue de tecnologías 5G en las carreteras mejorarán la gestión del tránsito vehicular. Los drones facilitarán las entregas de mercadería, ayudarán en emergencias y probablemente terminarán por transportar personas. Los vehículos eléctricos e híbridos contribuirán a mejorar el ambiente urbano. Un número significativo de ciudadanos teletrabajan y disminuyen sus viajes intra e inter urbanos. Las redes de sensores y los nuevos sistemas de recolección de datos pueden proporcionar abundancia de información que ayudará al planeamiento urbano y territorial, y a dar respuestas específicas para condiciones locales. Las soluciones tecnológicas se multiplican a pesar, o a causa de, la crisis global.

Referencias

BCNEcologia (2012). “Supermanzana. Modelo Conceptual”. Agencia de Ecología Urbana de Barcelona. Disponible en:

www.bcnecologia.net

CEPAL (2020). “Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19”, Informe Especial Covid 19 Nº 7. Santiago de Chile. Disponible en: repositorio.cepal.org [visitado 30 marzo 2021].

Diamond, Jared M. (2005). *Guns, germs, and steel: the fates of human societies*. New York: Norton.

Di Virgilio, Mercedes, y Perelman, Mariano (2014). *CIUDADES LATINOAMERICANAS. Desigualdad, segregación y tolerancia.* Buenos Aires: CLACSO.

Hidalgo, Anne [@Anne_Hidalgo]. (25 de enero de 2020). *Au cœur de mon programme, la #Ville Quart D’Heure, celle des proximités où l’on trouve tout ce dont on a besoin à moins de 15 minutes de chez soi* [Tweet]. Twitter. twitter.com

ONU Hábitat (2020). “Estado Global de las Metrópolis 2020 – Folleto de Datos Poblacionales”. Disponible en: unhabitat.org [Visitado 30 marzo 2021].

Saskia Sassen y Richard Sennett. (20 de abril de 2020). *Desafíos ante un futuro incierto*. [Conferencia] Espacio Fundación Telefónica Madrid. Disponible en: espacio.fundaciontelefonica.com [Visitado 30 marzo 2021].

Sili, M. (2019). “La migración de la ciudad a las zonas rurales en Argentina. Una caracterización basada en estudios de caso”. *Población & Sociedad*, Vol. 26, Núm. 1. Disponible en: cerac.unlpam.edu.ar [Visitado 30 enero 2021].

1 Arquitecta, Postgrado en Planificación Urbana y Regional por la Universidad Tecnológica de Pomerania Occidental de Szczecin, Polonia, Master en Urbanismo por la Université Paris VIII, Doctora en Sociología Urbana por la École des Hautes Études en Sciences Sociales, París. Investigadora Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET). Directora del Programa de Investigaciones sobre la Sociedad de la Información en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente en la Maestría de Comunicación Digital de la Pontificia Universidad Bolivariana de Medellín, Colombia, y en la Maestría de Derecho Informático de la UBA. Autora y coautora de 20 libros sobre sociedad informacional, entre ellos: “Innovación abierta en la Sociedad del Conocimiento. Redes Transnacionales y comunidades locales”, “I-POLIS: Ciudades en la era de Internet”, “TIC e innovación productiva. Políticas públicas para el desarrollo local: presente y futuros posibles”, “El futuro ya no es lo que era”. Actualmente trabaja sobre las últimas etapas de la Sociedad de la Información, la Industria 4-0 y los futuros sociales y urbanos posibles. E-mail: sfinquel@gmail.com

2 El Programa de Agricultura Urbana (PAU) pone en marcha la generación de emprendimientos sociales de producción y elaboración de alimentos mediante técnicas ecológicas, destinados al consumo familiar, comunitario y al mercado. El objetivo de esta política es el resultado del trabajo conjunto entre diferentes sectores de la sociedad: civil, público y privado. Así, se articulan tareas y responsabilidades mediante convenios con el Programa Prohuerta INTA, el Centro de Estudios de Producciones Agroecológicas (CEPAR) y el trabajo desinteresado de vecinos de la ciudad bajo la modalidad de Voluntariado Social.La labor de Rosario en Agricultura Urbana fue reconocida por la ONU y Dubai como una de las 10 mejores ciudades en lo que respecta a las Prácticas para Mejorar las Condiciones de Vida de la sociedad. Rosario ha sido distinguida entre las ciudades latinoamericanas y del Caribe por su trabajo en Agricultura Urbana, según un informe de la Organización para la Agricultura y la Alimentación de Naciones Unidas (FAO).

3 Una supermanzana es un espacio urbano que, a diferencia de la manzana tradicional, es, típicamente, una zona peatonal en la que se desarrollan actividades de ocio o un complejo residencial de edificios rodeados de zonas ajardinadas y con tráfico limitado. Su extensión es menor que la del barrio tradicional (Wikipedia). En la planificación de la ciudad de Barcelona, las Supermanzanas son células urbanas de unos 400 por 400 metros, en cuyo interior

se reduce al mínimo el tráfico motorizado y el aparcamiento de vehículos en superficie, dando la máxima preferencia a los peatones en el espacio público. El tráfico motorizado circula por las vías perimetrales, mientras las calles interiores se reservan al peatón y, en condiciones especiales, a cierto tipo de tráfico como vehículos de residentes, servicios, emergencias, carga y descarga.(Agencia de Ecología Urbana de Barcelona, disponible en: www.bcnecologia.net)

4 La “ciudad de los 15 minutos” es una ciudad con barrios donde puedes encontrar todo lo que necesitas a 15 minutos de tu hogar. Esta es la condición para la transformación ecológica de la ciudad, al tiempo que mejora la vida cotidiana de los parisinos”, escribió la alcaldesa de París, Anne Hidalgo en enero en su Twitter. La condición es moverse a pie o en bicicleta. La propuesta nace dando respuesta al problema original del cambio climático, ofreciendo una disminución de los desplazamientos forzados en las ciudades actuales. De este modo, se crea una accesibilidad a los servicios necesarios para vivir sin tener ni siquiera que tomar el transporte público. Es decir, crear microciudades autosuficientes dentro de la gran ciudad. Se pretende romper el círculo vicioso de la gran metrópolis en la que se producen desplazamientos obligados de millones de personas desde muy temprano hasta final de la tarde.

Reproducción social, pobreza de tiempo y pandemia

Araceli Damián[1]

Introducción

La pandemia provocada por el Covid-19 nos obliga a revisar las consecuencias que el confinamiento ha tenido en el bienestar de la población, no sólo por la reducción de los ingresos y el empleo, sino también por las modificaciones en la organización del trabajo al interior de los hogares, aumentó el tiempo dedicado al trabajo remunerado a distancia, mantuvo a los estudiantes en casa y, por tanto, modificó la distribución de las cargas de trabajo doméstico y el cuidado. En este capítulo reflexionaremos sobre las afectaciones que sufren por la pandemia los hogares de acuerdo con su condición socioeconómica. Posteriormente, nos referiremos a la importancia de incorporar la variable de tiempo en las mediciones del bienestar y la pobreza. Revisaremos las propuestas que han realizado distintos autores al respecto y explicaremos la metodología para medir la pobreza de tiempo que hemos utilizado en nuestras investigaciones en México. Finalmente, presentaremos algunos datos sobre las afectaciones en la Ciudad de México (CDMX).[2]

Las consecuencias de la pobreza derivadas de la pandemia

La intensidad con la que los desastres, y en este caso específico la pandemia, afecta a la población depende de la magnitud y prolongación de tales eventos, así como del grado de pobreza, la ubicación de las viviendas, el acceso a los servicios básicos en éstas (agua y drenaje), al igual que el acceso a los bienes y servicios públicamente proveídos y los relacionados con el cuidado de la salud. Por otra parte, la pandemia trajo consigo una reorganización social de los tiempos dedicados al trabajo remunerado, al doméstico (incluyendo el cuidado de otros en el hogar), a la educación, el consumo y el ocio, afectando en mayor medida a las mujeres, quienes además de haber perdido en mayor proporción su empleo, quedaron por lo general a cargo del cuidado de los menores en casa y de las labores domésticas.

La pandemia profundizó las desigualdades y aumentó las carencias en un número importante de hogares. Lo anterior debido a que la población en situación de pobreza tiene una probabilidad más elevada de padecer eventos como la muerte o incapacidad permanente para el trabajo de algún miembro; la pérdida de la capacidad de pago de vivienda en renta o en proceso de adquisición, mayor ocurrencia de enfermedades, particularmente en las ciudades debido a la elevada concentración poblacional. Ante las pérdidas de empleo o ingreso se pone en riesgo el patrimonio básico y no básico, con lo que aumenta la pobreza en otras dimensiones.

Existen grupos de pobres urbanos que son más susceptibles a los efectos negativos de las pandemias. Por ejemplo, la población en situación de calle, que por lo general está sub registrada, las personas que habitan viviendas con hacinamiento y los hogares que tienen una proporción elevada de población vulnerable (mayores de 60 años, personas con diabetes, obesidad o problemas cardiovasculares). De igual forma, las personas en situación de pobreza suelen ser más afectadas en términos de su salud y estar más expuestos a contagios al pasar una cantidad de tiempo importante a la intemperie, ya sea por la espera para tomar el transporte público o porque trabajan en la calle, llevan bienes y servicios a domicilio (actividad que aumentó durante la pandemia) o atienden al público en espacios al aire libre. En todas estas circunstancias están más expuestos, por ejemplo, a los cambios de temperatura, la lluvia, etcétera, que pueden afectar su condición de salud. También son los estratos más bajos los que están en mayor riesgo de contagio, tanto por el uso más elevado del transporte público o por laborar en instalaciones inadecuadas, por la falta de ventilación y de equipo para protegerse (cubrebocas, jabón, etcétera), así como por estar en lugares con insuficiente espacio para mantener la sana distancia.

En lo que se refiere al ingreso por trabajo (salarios y negocios), los hogares pobres dependen en mayor medida de este tipo de ingresos y la reducción observada en el empleo les causó grandes estragos. De igual manera, al estar sujetos a más afectaciones de salud o a la posibilidad de sufrir la muerte de los ocupados en el hogar, su ingreso se ve fuertemente impactado, particularmente en los hogares que carecen de seguridad social. El ingreso disponible

también bajó porque los ocupados redujeron el número de días trabajados, como consecuencia del daño causado por la pandemia a la actividad productiva de la que dependen. Como veremos fueron particularmente afectados los ocupados en actividades informales (comercio ambulante) o los que trabajan en servicios, como restaurantes, cines, etc., cuyo ingreso depende de la circulación o asistencia de clientes.

Aun cuando se redujo la posibilidad de mantener un empleo o el número de horas trabajadas fue menor, hubo diversos efectos relacionados con esto que impactaron más a las mujeres, ya que se incrementaron las horas requeridas para el cuidado de otros miembros del hogar por enfermedad, o porque los menores se quedaron en casa en vez de ir a la escuela, o porque se amplió la necesidad de preparación de alimentos en casa. Antes de examinar más detalladamente esos impactos, en la siguiente sección presentaremos una discusión de carácter teórico metodológica concerniente a la relevancia de considerar la disponibilidad de tiempo en la medición del bienestar de las personas.

Pobreza de tiempo, algunos elementos para su comprensión

Partimos del hecho de que la obtención de la riqueza en los distintos sistemas sociales se basa no sólo en la propiedad de los medios de producción, sino también en la disposición de tiempo para ser empleado en un trabajo remunerado. Por ello, la regulación de la

jornada de trabajo se presenta como parte de la lucha de clases, por los límites que impone tanto al trabajador como para la explotación.

Por otra parte, cuestionamos el abordaje que se hace en los análisis microeconómicos y la idea que impera en nuestra sociedad en torno al concepto del hogar “ideal”, en sentido weberiano. En este se asume que todos los integrantes del hogar son adultos que compiten en el mercado laboral y adquieren todo lo que requieren, para su sobrevivencia y satisfacción, en el mercado de bienes y servicios. Por consiguiente, realizan todas sus comidas fuera del hogar y contratan los servicios de lavado, planchado y aseo del hogar. La satisfacción de necesidades sólo depende del ingreso. Bajo esta concepción se cree que los requerimientos de tiempo en los hogares sólo se asocian con el número de horas dedicadas al trabajo remunerado y al consumo.

Este modelo, sin embargo, tiene serias dificultades para funcionar, fundamentalmente por no considerar otros aspectos que afectan el bienestar de los hogares. En primera instancia el modelo ignora la existencia de hogares con requerimientos de crianza de menores, donde la intervención de la fuerza de trabajo familiar es prácticamente inevitable. Además, al determinar el nivel de bienestar en los hogares se ignora la necesidad de contar con el tiempo necesario para las actividades de la reproducción social que se llevan a cabo dentro de éstos, como cocinar, lavar, el cuidado de otros, etcétera. Uno de los aspectos más relevantes por los que se requiere contar con tiempo para estas actividades se asocia con la necesidad de asegurar la transmisión de conocimientos y habilidades entre generaciones, así como establecer lazos

fraternales y de amor. Al respecto Giörgy Markus (1985[1971]: 22) planteó que:

> [...] las capacidades y las necesidades humanas desarrolladas en el pasado se encuentran ya, como hadas madrinas, en su forma objetivada, a la cabecera de su cuna, en un mundo en el cual los resultados de toda la precedente evolución social están ya a su disposición en forma material, le es posible empezar su desarrollo no en la incoación del primer principio, sino en el punto en que las generaciones anteriores lo han dejado.

No obstante, para que el ser humano pueda sacar el mejor provecho de tales desarrollos es necesario que logre contar con "las cualidades humanas específicas que permitan el uso "adecuado" de los objetos del trabajo". Para que se dé esta condición se requiere de la transmisión intergeneracional y la socialización del conocimiento previamente desarrollado. La falta de tiempo de los adultos para esta actividad repercute negativamente en la sociedad, ya que los niños con escaso cuidado no adquieren las habilidades para lograr su pleno desarrollo, e inclusive pueden presentar patologías sociales como consecuencia del abandono o sufrir accidentes graves al ser dejados solos en casa por la necesidad de ir a trabajar.

El modelo ideal de hogar tampoco considera que sus integrantes necesitan realizar trabajo doméstico ya que, aun cuando cuenten con equipos ahorradores de tiempo requerido para esta actividad (lavadora de ropa, secadora, etc.), no se ha logrado robotizar la producción doméstica al cien por ciento, puesto que es necesario realizar otras actividades, como el abastecer el hogar, limpiar la casa, tender camas, planchar, sólo por poner algunos ejemplos. El empleo de servidores domésticos o la crianza de menores en

establecimientos especializados pueden disminuir fuertemente esta necesidad, pero no la elimina. Además, el costo por estos servicios es muy elevado con relación al salario promedio de un trabajador. Otros dos elementos ignorados en el esquema ideal de hogar en el capitalismo son: el tiempo requerido para la interacción social y la autorrealización. Estos aspectos han sido abordados, con ciertas coincidencias, por Julio Boltvinik (2005) y Meghnad Desai (2000).

El tema de la necesidad de tiempo para trabajo doméstico y cuidado de menores ha sido discutido no sólo por los estudios con perspectiva de género, sino que inclusive autores inscritos dentro de la corriente principal han llamado la atención sobre la necesidad de incorporar el tiempo dedicado a tales actividades en los modelos neoclásicos y en la función de utilidad. Becker (1965) fue uno de los pioneros en ese sentido, al introducirlo en su modelo para tratar de explicar la toma de decisiones al interior de los hogares. Consideró que la distribución de las cargas de trabajo (pagado y no pagado) al interior de los hogares depende del valor relativo del tiempo disponible de los adultos. Estableció la existencia de un costo monetario para las actividades que se realizan fuera del mercado, que debe ser considerado en la función de utilidad de los hogares, ya que el tiempo dedicado a éstas podría ser utilizado productivamente. Para él, un hogar es realmente una ‘pequeña fábrica’ que combina bienes, materias primas y trabajo para limpiar, alimentar, procrear y producir bienes útiles.[3]

Desde otra perspectiva, existen estudios que han llamado la atención sobre la persistencia de la sensación de escasez de tiempo aún en una sociedad con nivel de ingresos elevado (véase por ejemplo Goodin et al., 2008). Los economistas tradicionales

suponen que, una vez llegado a cierto nivel de ingreso, los individuos optan por un mayor tiempo libre, pero se ha observado que aun cuando esto ocurra no se elimina la sensación de falta. Para explicar tal situación es pertinente retomar a Linder (1970)[4], quien planteó que lo anterior se debe a que los economistas han supuesto (y por tanto han hecho creer) que la utilidad se obtiene al momento mismo en que la oferta se cruza con la demanda, asumiendo que el consumo es instantáneo y que, por tanto, no se requiere tiempo para realizarlo. Sin embargo, continúa el autor, para que la utilidad (definida por él como el bienestar material y espiritual) se pueda alcanzar se requiere de tiempo para consumir el bien. Al elevarse el número de bienes comprados se incrementa el tiempo requerido para consumirlos, pero la limitada disponibilidad de este recurso (todos contamos con la misma cantidad de horas por día), significa que las personas no logran consumirlos del todo, por lo que la opulencia resultante es parcial y no total, y toma la forma solo de acceso a bienes. Por tanto, para Linder, la opulencia total es una falacia lógica. Si llevamos este razonamiento también a la amplitud y diversidad de tareas que realizan ahora los seres humanos, por ejemplo, el mayor tiempo que se requiere para el traslado de ida y vuelta al trabajo o la escuela, entonces la más elevada participación de las mujeres en el mercado laboral sin una reducción proporcional en su participación en las labores domésticas y de cuidado, el involucramiento creciente de los hombres en la crianza, el tiempo que se pasa ahora frente al televisor o juegos electrónicos, entre otras actividades, incluyendo las del ocio, no sorprende la sensación de escasez de tiempo.

Al aplicar las críticas de Linder, pero ahora a la forma como se mide la pobreza, se puede observar que, por lo general, en los métodos de medición se asume que los hogares sólo requieren de un nivel dado de ingreso para satisfacer sus necesidades, sin tomar en cuenta que la satisfacción requiere, como hemos visto, de la disponibilidad de tiempo. Por ejemplo, en materia de alimentación, se necesita no sólo de la compra de los insumos (alimentos crudos), sino también tiempo para su preparación y consumo. En consecuencia, se puede afirmar que el ingreso, por sí solo no permite establecer el nivel de bienestar de los hogares.

El tiempo para la socialización es uno de los elementos que, a decir de Lord Meghnad Desai (2002), están ausentes cuando se mide el nivel de bienestar de una sociedad, ya que por lo general se limita a expresar su desarrollo en términos del Producto Interno Bruto (PIB) o del ingreso promedio por habitante. El autor afirma que a pesar de que la mayoría de los habitantes de los países desarrollados no son pobres, en términos materiales, su nivel de bienestar es bajo. También pone en tela de juicio la idea de que el bienestar crece al incrementarse el ingreso de los hogares, ya que nunca se toma en cuenta el costo social que implica esto. Por ejemplo, se pasa por alto el costo personal y económico del creciente número de horas de traslado al trabajo, aspecto que impide en muchas ocasiones que los individuos puedan disfrutar del tiempo para desarrollar actividades no relacionadas con el trabajo, que satisfacen necesidades fundamentales del bienestar, como la interacción social. Desai afirma que en el pensamiento económico tradicional no importa si la necesidad de alimentarse se realiza de manera individual, social o familiar. Sin embargo, sostiene que

comer acompañado, disfrutar de la compañía de otros, es para el ser humano más importante que el hecho de comer en sí mismo. En consecuencia, el bienestar debería ser medido en función del tiempo destinado a las actividades sociales que los individuos pueden realizar. Su propuesta no ha encontrado eco en los estudios de pobreza y bienestar, no obstante, se han realizado algunos intentos para incorporar la variable del tiempo disponible en los hogares en las mediciones de pobreza, aspecto que veremos en la siguiente sección.

Algunas propuestas para la incorporación del tiempo en la medición de la pobreza

Diversos autores han reconocido la necesidad de considerar el tiempo como elemento determinante del nivel de vida, sin embargo, en la mayoría de los casos, no se ha incorporado en el análisis de la pobreza. Por ejemplo, Citro y Michael (1995), quienes encabezaron un comité encargado de revisar el método oficial para su medición en los Estados Unidos, reconocieron que dos familias con similares recursos económicos pueden tener una vasta diferencia en la disponibilidad de tiempo y que entonces, de alguna manera, debe ser tomada en cuenta para determinar su bienestar material. El comité revisó las propuestas desarrolladas tiempo atrás por Vickery (1977) y Garfinkel y Haveman (1977), quienes realizaron medidas alternativas en ese país considerando el tiempo disponible para el trabajo remunerado y no remunerado de los adultos. Sin embargo,

el comité encabezado no llegó a ningún acuerdo de cómo incorporar este recurso y, por tanto, lo excluyeron.

En América Latina, Oscar Altimir (1979: 20), autor del método de medición de la pobreza de la CEPAL, afirmó que los recursos de los hogares están constituidos por el tiempo y las habilidades de sus miembros, que pueden aplicar a actividades remunerativas o a otros quehaceres, dentro del condicionamiento impuesto tanto por los mercados de trabajo como por el medio social. No obstante, optó por utilizar, como se sigue haciendo hasta ahora, al ingreso como la única variable para la medición de la pobreza.

Existen pocas propuestas alternativas, y los resultados varían de manera considerable[5]. El único método que incorpora al tiempo desde una perspectiva multidimensional, es decir, que además de tiempo considera las dimensiones de ingreso y necesidades básicas, es el desarrollado por Boltvinik, mientras que existen otros que son bidimensionales (ingreso y tiempo), entre los que se encuentran los de Vickery (1977) y Burchardt (2008) y, finalmente, existe un método unidimensional de tiempo, desarrollado por Goodin et. al. (2008) que midieron la pobreza utilizando el tiempo disponible de los adultos, sin incluir el ingreso. La principal diferencia de todos los métodos con el de Boltvinik (1992) es que tienen como objetivo determinar el máximo número de horas que los adultos del hogar pueden dedicar al trabajo doméstico y extradoméstico, mientras que Boltvinik busca establecer la carencia de tiempo libre en el hogar bajo una perspectiva de derechos, como la jornada máxima de trabajo legal y, por tanto, es el único método que permite establecer en qué medida los miembros de los hogares satisfacen

inadecuadamente sus necesidades humanas, lo que limita su posibilidad de alcanzar la autorrealización o florecimiento humano.

La disponibilidad de tiempo y su incorporación a la medición multidimensional

Desde el enfoque de las necesidades humanas, Boltvinik (1992, 1999, 2005) ha planteado que los hogares disponen de seis fuentes de bienestar, entre las que se encuentra *el tiempo disponible para educación, recreación, el descanso y las tareas domésticas*.[6] Siguiendo a otros autores (Marx, Markus, Sen, Maslow; Doyal y Gough, Lederer; Kamenetzky), establece que las necesidades y capacidades humanas son el elemento constitutivo del florecimiento humano.[7] El concepto de pobreza no se ubica en este eje, sino en el de nivel de vida, que contiene los elementos económicos de dichas necesidades y capacidades humanas.

El autor plantea, además, que existen tres tipos de satisfactores de las necesidades humanas: los objetos (bienes y servicios), las relaciones y las actividades. En todos los casos se requiere que el individuo invierta tiempo personal. Sin embargo, mientras que en algunos casos el tiempo es un satisfactor secundario, como el que dedicamos a comer, en otros, cobra mucha mayor centralidad, como es el caso de las relaciones y las actividades.

Estos satisfactores dependen de las seis fuentes de bienestar con las que cuentan los hogares, que son evaluadas a través del Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP), combina el método de la línea de pobreza (LP), el de necesidades básicas insatisfechas

(NBI) y el índice de exceso de tiempo de trabajo (IET). Cabe resaltar que una preocupación fundamental de Boltvinik, al elaborar este último índice, fue determinar si los hogares cuentan con tiempo libre una vez que han cubierto todas las demás necesidades.

El autor considera que la cantidad de tiempo libre está, en parte, socialmente determinada, ya que "depende de las costumbres sobre la duración de la jornada de trabajo, sobre los descansos semanales y anuales, inversamente de los ingresos del hogar (los hogares con problemas de ingresos se verán impulsados a *intentar* alargar las jornadas de trabajo o a incorporar más miembros a dicha actividad) y de preferencias individuales" (Boltvinik, 2000: 5). Asimismo, la necesidad de tiempo de recreación varía de acuerdo con la edad de los miembros del hogar. Por ejemplo, el tiempo necesario para actividades lúdicas es mayor para los niños y adolescentes que para los adultos.

El IET se construye considerando: 1) el tiempo dedicado al trabajo extradoméstico por todos los miembros del hogar de 12 años y más; 2) el número de miembros normativamente disponibles en el hogar para trabajo doméstico y extradoméstico, el cual se calcula a partir de aquellos entre 15 y 69 años de edad; 3) los requerimientos de trabajo doméstico, que dependen del tamaño y estructura del hogar; de la presencia de menores de hasta 10 años y su acceso a servicios de cuidado y educación; y de la intensidad de trabajo doméstico, que depende de la disponibilidad de equipos ahorradores de trabajo doméstico; y de la necesidad de acarreo de agua; 4) el tiempo necesario para el estudio; 5) las jornadas realizadas, en su caso, por trabajadores domésticos remunerados; 6) la presencia de incapacitados en el hogar.[8] La pobreza de tiempo

y los distintos componentes del IET permiten obtener una dimensión de la pobreza que los otros métodos ocultan. Por ejemplo, el no contar con agua potable dentro de la vivienda implica no sólo un problema de higiene sino también la necesidad de acarrearla, lo cual requiere tiempo y esfuerzo e influye en el bienestar del hogar.

Este índice supone, por otro lado, un tiempo necesario para actividades de cuidado y mantenimiento personal, tales como el sueño, la alimentación y el aseo personal, que normativamente se considera de 10 horas diarias. Asimismo, supone una norma de hasta 8 horas diarias a trabajo doméstico y/o extradoméstico, con lo que el tiempo que Boltvinik denomina *obligado* resulta de 18 horas diarias. Se considera deseable que los adultos dediquen entre 2 y 4 horas por día al tiempo libre y otras tantas al traslado a escuela o trabajo o alguna otra actividad (trabajo comunitario, etc.). El autor considera al tiempo libre como la antítesis del tiempo obligado y enfatiza que en el capitalismo se vuelve crucial la disponibilidad del tiempo libre, ya que difícilmente la población podrá desempeñar trabajos gratificantes, por tanto, el tiempo libre se vuelve el espacio fundamental para que el ser humano pueda desarrollar y desplegar todas sus capacidades y potencialidades, y con ello lograr la autorrealización.

Los parámetros normativos con los que se mide la pobreza (número de horas requeridas para trabajo doméstico y extradoméstico, número de horas que normativamente podrían dedicar las personas de 12 años y más a estos tipos de trabajo, la determinación de quiénes normativamente los podrían realizar según la edad, condición de actividad, o discapacidad, número de horas necesarias para el cuidado personal, descanso y ocio, entre

otros), fueron revisados por Damián (2014) quien, además, propuso una nueva formulación del índice de tiempo de exceso de trabajo. Con base en dicha revisión, se ha calculado que la pobreza de tiempo en México fluctúa de manera casi constante alrededor de 50%, observándose cambios sobre todo con relación a los ciclos económicos. Por otra parte, existe una relación directa entre crecimiento económico y pobreza de tiempo, es decir que esta última aumenta en periodos de crecimiento y baja en los de recesión, debido a que en época de elevación de la actividad económica se amplían las posibilidades para que los miembros del hogar dediquen más tiempo a trabajo remunerado (Damián, 2004; 2014).

Para explorar las diferencias en el uso de tiempo según estratos de pobreza, utilizando lo propuesto por Damián, en 2009 realizamos una comparación del dedicado a las principales actividades cotidianas, por las personas mayores de 11 años en México (tabla 1). Como se observa, la población cuyos hogares fueron clasificados como pobres de tiempo dedican más horas a trabajo doméstico, sobre todo al cuidado de otras personas en el hogar (menores, enfermos y adultos mayores). De igual forma, se constata una mayor dedicación a trabajo remunerado y traslados al trabajo y escuela.

Tabla 1. México: Horas dedicadas por la población de 12 años y más a diferentes actividades, según pobreza de tiempo, 2009

Año	2009		
Tipo de actividad/Estrato de pobreza de tiempo	Pobres	No pobres	Diferencia
a) Quehaceres domésticos	21,8	20,4	1,07
b) Cuidado de otros [d]	13,3	6,6	2,02
c) Trabajo no remunerado (a +b)	41,3	15,8	2,62

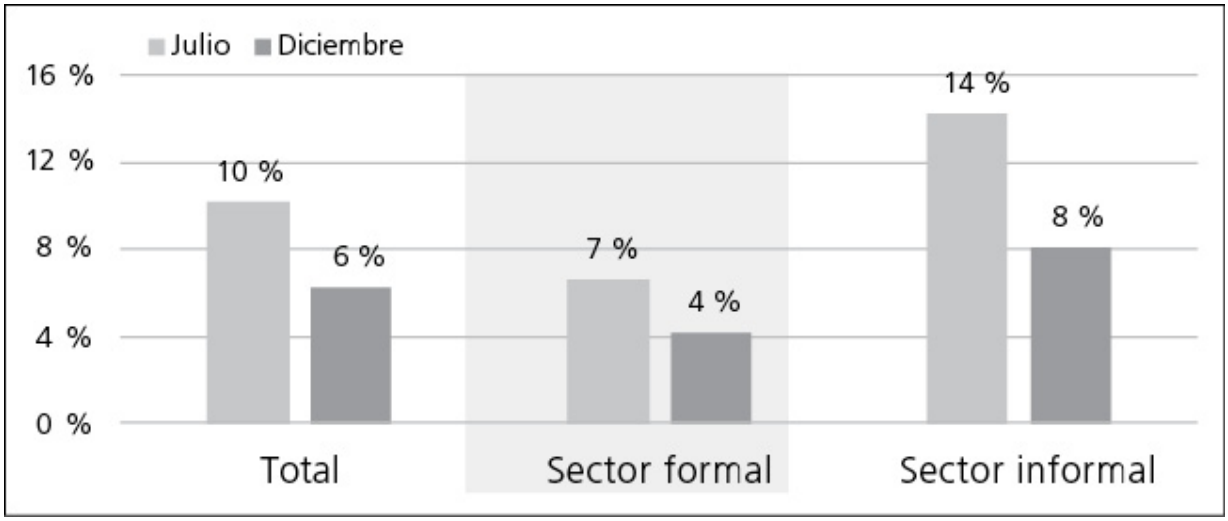
d) Trabajo remunerado	32,8	16,7	1,97
e) Traslado	4,2	3,0	1,36
f) Todas las ant. (∑ a..e)	72,1	46,7	1,54
g) Arreglo personal	6,1	6,3	0,97
h) Estudio	6,2	7,5	0,83
i) Recreación	9,1	10,2	0,90
j) Comer	7,5	7,8	0,96
k) Descanso	4,5	4,6	0,97
l) Dormir	53,3	54,5	0,98
m) Ver televisión	11,1	11,8	0,94

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Uso del tiempo 2009, Inegi (2009)

Asimismo, se constata que existen importantes diferencias en el tiempo de dedicación a actividades de cuidado personal, estudio y ocio. La discrepancia más relevante se da en el dedicado al estudio, ya que las personas en edad de ir a la escuela, y que viven en hogares con pobreza de tiempo, sólo dedican 83% del tiempo a esta actividad, en comparación con los que no padecen este tipo de pobreza. Algo similar, pero sin diferencias tan fuertes la encontramos en las actividades de recreación y descanso. Esta información nos permite confirmar que el índice de exceso de tiempo de trabajo permite develar una carencia en el bienestar que no se logra identificar al sólo considerar la pobreza de ingreso.

La pobreza de tiempo en la Ciudad de México y los posibles cambios derivados de la pandemia

Gráfico 1. Ciudad de México: Tasas de desocupación por sector de actividad, julio y diciembre 2020 (las tasas consideran a la población desempleada, descansada o que no pudo salir a buscar un trabajo)



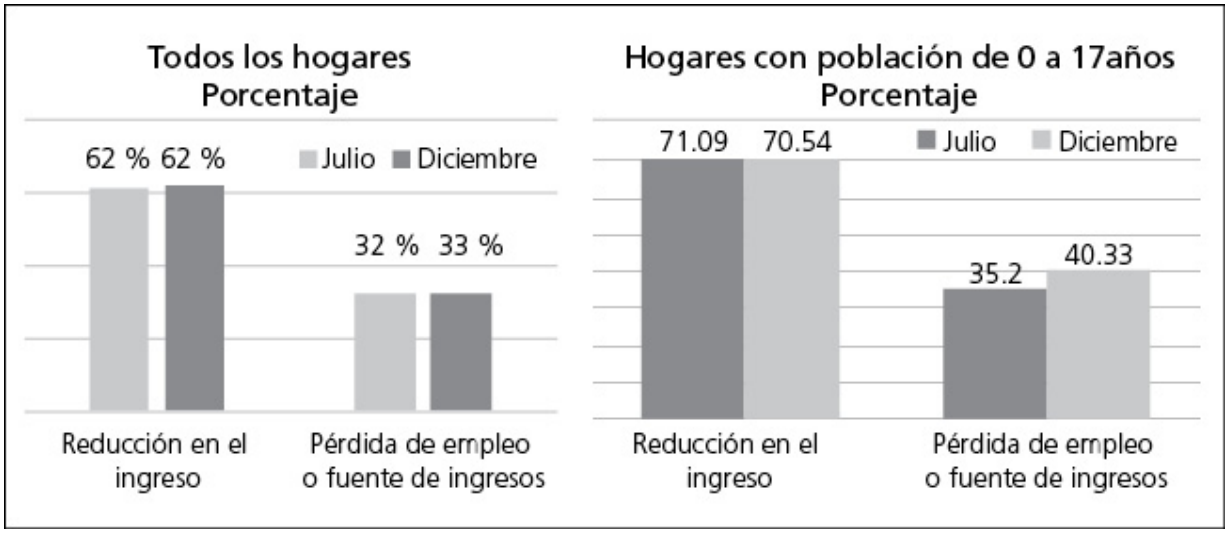
Nota: Se considera en el sector formal aquellas personas que cuentan con servicios médicos como prestación laboral. Se usan factores de expansión a nivel individual. El tamaño de muestra efectivo de la ENCOVID-19 CDMX de julio es de 1.327 y en diciembre de 1.364 individuos de 18 años o más en la población económicamente activa.

Fuente: ENCOVID-CDMX, julio y diciembre de 2020. (UNICEF et al., 2020)

Las afectaciones derivadas de la pandemia en la Ciudad de México fueron importantes. Como se muestra en el gráfico 1, en julio de 2020 la desocupación alcanzó 10% y, aunque bajó a 6% en diciembre del mismo año, todavía continuaba siendo elevada en el sector informal, el más afectado durante la pandemia. Por otra parte, la baja en la desocupación no significó una reducción de los hogares que sufrieron pérdidas en el ingreso, en tanto que, en ambas observaciones, 62% reportó encontrarse en tal situación (gráfico 2). Hay que considerar además que en una proporción importante de

hogares se observó un aumento en gastos asociados a la realización en casa de actividades relacionadas con el trabajo remunerado, como el pago en electricidad y servicios de internet, entre otros. Asimismo, los hogares con niños se vieron mayormente afectados en términos tanto de ingresos como de empleo.

Gráfico 2. Ciudad de México: Cambios en el ingreso o en la ocupación de quienes integran el hogar, julio y diciembre de 2020



Fuente: ENCOVID-CDMX (UNICEF et al., 2020).

Ahora bien, no se tiene todavía información que nos permita calcular la pobreza de tiempo en la Ciudad de México en el 2020, lo que nos permitiría comparar los resultados con lo que observamos en 2018. No obstante, presentaremos algunas reflexiones sobre la forma en cómo habría afectado la pandemia en los hogares, particularmente en la interacción que se observa entre pobreza de tiempo e ingreso. Así tenemos que, la pobreza de tiempo en 2018 afectaba a casi la mitad de los habitantes de la capital del país (47.6%), mientras que

la pobreza por ingresos ascendía a 52.5% (véase tabla 2). Sin embargo, se pueden identificar diferencias relevantes entre hogares según si sólo presentan carencia en una o ambas dimensiones.

Tabla 2. Ciudad de México: Contingencia de la pobreza por ingresos y por tiempo, año 2018

Estratos de ingreso	**Estratos de Tiempo**		
	Pobreza	Sin pobreza	Total
Pobreza	27,9 (A)	24,7 (C)	52,5
Sin Pobreza	19,8 (B)	27,7 (D)	**47,5**
Total	**47,6**	**52,4**	**100,0**

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2018. Inegi (2019).

Las personas que presentan la mayor precariedad son las que se ubican en la celda marcada con la letra A del cuadro 2, ya que es población que padece ambos tipos de pobreza y constituye 27,9% del total. En lo que se refiere a la carencia de tiempo, en esos hogares no se cuenta con un número de horas-adulto disponibles suficiente para realizar las labores domésticas y de cuidados, o bien quienes participan en el mercado laboral lo hacen por arriba de la norma de 48 horas a la semana y, aun así, no reciben el ingreso requerido para evitar la pobreza y llevar una vida digna. La falta de ingreso y tiempo en estos hogares los obliga a vivir en una precariedad generalizada. Su escasez de tiempo puede derivar en problemas asociados a la salud por falta de descanso, también puede provocar serias dificultades para la transmisión intergeneracional de conocimientos, habilidades y capacidades, o

abandono de personas dependientes de cuidados por enfermedad y vejez. En estos hogares se experimenta un elevado nivel de estrés por la carencia en ambas dimensiones, lo que puede llegar a detonar situaciones de violencia intrafamiliar, que no se darían si mejorara el bienestar en alguna de las dos dimensiones.

Con la pandemia se espera que haya un incremento importante en el porcentaje de éstas personas por varias razones: 1) la reducción drástica de ingresos, que afectó a más de 60% de los hogares en la Ciudad de México, que llegó a 71% en los que tienen menores de entre 0 a 17 años (gráfico 2). Pero, además, se experimentó una mayor carga de cuidados derivada de la estrategia "Quédate en casa", debido a cierre de las escuelas, desde preescolar hasta la universidad, quedando en manos de los adultos del hogar la supervisión de menores que toman clases a distancia, pero también se vieron fuertemente afectados los que tienen niñas y niños de primera infancia (hasta los 3 años). La afectación de esta estrategia se vive más intensamente entre las mujeres. Así, según los resultados de la ENCOVID-19 en el 68% de los hogares con menores de cero a tres años y el 59% en los que los menores de 17 años requieren apoyo en tareas escolares, son exclusivamente mujeres las encargadas de estas tareas. Adicionalmente, en 27.7% de los hogares, las madres participan de manera conjunta con los padres en tales actividades. En cambio, en sólo 3,3% de los hogares el cuidado de los menores de hasta tres años queda a cargo exclusivamente de los hombres y en 5.5% son sólo los padres quienes apoyan en las tareas. (UNICEF et al., 2020)

En lo que respecta a los hogares con pobreza de ingresos, pero no de tiempo (celda C), podemos observar que concentraba a

prácticamente un cuarto de la población (24.7%). Consideramos que es altamente probable que con la pandemia también haya aumentado el porcentaje de personas en tal situación, ya que, cuando se da una caída del ingreso los hogares tienden a buscar estrategias para compensar tal situación tratando de incorporar más personas (o más tiempo) al mercado laboral pero no siempre lo logran, o lo que consiguen no compensa la baja en el ingreso. Lo anterior debido a que, como se ha visto en estudios previos, la dificultad de ampliar la participación laboral de los miembros en este tipo de hogares se debe, por lo general, a problemas asociados con el mercado de trabajo y la falta de oportunidades de empleo. Por tanto, con la pandemia y el cierre de pequeños negocios y la pérdida de empleo, este grupo también tenderá a crecer debido al aumento de hogares en los que se experimentó tanto una reducción del ingreso, como la pérdida de empleo de al menos uno de los miembros del hogar. Esto se constata en el gráfico 2, donde podemos ver que, tanto en julio como en diciembre de 2020, un tercio de los hogares reportó la pérdida de la fuente de ingreso de alguno de sus miembros. Esta problemática afectó más a los hogares con menores de hasta 17 años, ya que este indicador pasó de 35 a 40% en los mismos meses, respectivamente.

Finalmente, supondremos que, derivado de la pandemia, la población que se ubica en las celdas B y D se redujo. En lo que respecta a la primera, constituida por hogares cuyo ingreso está por arriba de la línea de pobreza, pero no padecen carencia por ingresos, se debe a que sus miembros trabajan en exceso y, por tanto, son pobres de tiempo, ya que para lograr ese ingreso tienen que sacrificar el destinado al cuidado de otros y el personal, a la

educación, el descanso y el ocio. Quizá la celda que más reducciones sufrirá será la D, en la que se encuentran personas en hogares que no padecen ningún tipo de pobreza y que, por tanto, tienen disponible tiempo libre y sus ingresos están por arriba de lo necesario.

Los cambios en la ubicación de los hogares, según el tipo de pobreza que padecen, de ingresos, de tiempo o ambas, también se verá afectada por otros factores que por el momento no podemos evaluar. En primer lugar, un número creciente de hogares está reportando que al menos uno de sus miembros tuvo síntomas de Covid-19, cifra que en diciembre de 2020 alcanzó un cuarto de los hogares de la Ciudad. De esta población, algunos habrán sufrido pérdida de un familiar o bien las afectaciones a la salud pudieron llegar a ser permanentes e incapacitantes para algunos de sus miembros en edad de trabajar. Todo ello repercutirá en la carga del trabajo relacionado con el cuidado, posible abandono de estudios por miembros que, ante la pérdida de vida o empleo del proveedor principal o reducción drástica del ingreso, tengan que incorporarse al mercado laboral.

Algunos ejemplos de programas públicos frente al Covid-19

En México está en marcha la vacunación para prevenir las enfermedades asociadas al Covid-19, protegiendo primero a la población más vulnerable y, posteriormente, a la que más participa en el mercado laboral, a fin de retomar las actividades con mayor

prontitud. La Ciudad de México ha desplegado una serie de programas de apoyo para familias afectadas por la pandemia. Por un lado, cuenta con uno universal, denominado “Mi Beca para Empezar”, puesto en marcha antes de la pandemia, que apoya mediante transferencias monetarias mensuales de aproximadamente 35 dólares de paridad de poder adquisitivo (PPA) a todos los estudiantes inscritos en escuelas públicas desde preescolar hasta secundaria. A través de ese programa se han canalizado apoyos adicionales a las familias con menores de edad inscritos en la educación, para hacer frente a las fuertes caídas de los ingresos. Asimismo, a los adultos que participan en el mercado laboral y que padecen afectaciones a la salud por Covid-19, se les entrega un paquete con medicamentos y una tarjeta con alrededor de 100 dólares de PPA, a fin de que puedan permanecer en casa. Según la ENCOVID-19, más del 90% de las familias que reciben los apoyos consideran que estos son importantes o muy importantes para la economía.

Reflexiones finales

Es indiscutible que la capacidad de respuesta de los gobiernos nacionales y locales influirá de manera importante en el grado de afectación y prolongación de las crisis económica y social derivadas del Covid-19. Además, a partir de las reflexiones que hemos realizado a lo largo de este trabajo, podemos decir que para el diseño de políticas no se debe considerar sólo los aspectos relacionados con la pobreza de ingresos sino también con la de

tiempo, en cuanto que los hogares satisfacen sus necesidades, básicamente, a través de ambas variables.

Finalmente, es importante destacar que, una vez superada la pandemia, será necesario analizar los cambios en los comportamientos de los hogares en términos de su participación laboral (a distancia y en los lugares de trabajo), cuidados (por enfermedad, invalidez o de menores), así como conocer si se produjeron transformaciones relevantes en los indicadores con los que se mide la carencia de tiempo. Considerando los cambios producidos en tales variables, será también importante revisar si se requiere replantear la forma cómo se mide la pobreza de tiempo, si algunas dinámicas en el hogar hacen posible una convivencia más armónica entre trabajo remunerado y no remunerado, o si las desigualdades en la distribución de los recursos de ingresos y tiempo se profundizaron. De igual forma, será relevante conocer cuáles fueron los principales cambios en los grupos que conforman la matriz de ingreso-tiempo y qué tipo de políticas públicas se deben desarrollar para reducir las carencias en ambas dimensiones a fin de mejorar el nivel de bienestar de los hogares.

Bibliografía

Altimir, Oscar (1979). *La dimensión de la pobreza en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

Becker (1965). “A theory of Allocation of Time”. *The Economic Journal*, Vol. LXXV: 493-517. Londres: Macmillan (Journals) Limited.

Boltvinik, Julio (2005). “Ampliar la mirada. Un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano”. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, CIESAS Occidente.

—— (2000). “Pobreza de tiempo”. [Ponencia]. VI Reunión Nacional de Investigación Demográfica, México.

—— (1999). “Anexo Metodológico”. En *Pobreza y distribución del ingreso en México*, Boltvinik y Hernández-Laos: 313-350. México: Siglo XXI editores.

—— (1992). “El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo”. *Comercio Exterior*, Vol. 2, Nº 4: 354-365.

Burchardt, Tania (2008). “Time and income poverty”. *CASEreport* Núm.57. Londres: Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics.

Citro, Constance F. y Mitchael, Robert T. (1995). *Measuring poverty. A new approach*. Washington, D.C.: National Academy Press.

Damián, Araceli (2014). *El tiempo, la dimensión olvidada en los estudios de pobreza y bienestar*. Ciudad de México: El Colegio de México.

—— (2004). “El crecimiento del empleo y las estrategias laborales de sobrevivencia. Apuntes para un debate”. En *Perfiles Latinoamericanos* Nº. 25: 59-88.

—— (2003). “La pobreza de tiempo. Una revisión metodológica”. En *Estudios Demográficos y Urbanos* Vol. 18, Nº 1: 127-162.

Desai, Meghnad (2000). “Wellbeing or well fare?”. *Public Policy for the 21st Century*, Neil Fraser y John Mills (Eds.): 77-93. Bristol: Policy Press.

Garfinkel, Irwin y Robert Haveman (1977). “Earning Capacity, Economic Status, and Poverty”. *The Journal of Human Resources* Vol. XII, Nº 1: 48-70 Winter, Madison: The University of Wisconsin Press.

Goodin, Robert E., Rice, James M., Parpo, Antti y Eriksson, Lina (2008). *Discretionary time. A new measure of freedom*. Cambridge: Cambridge University Press.

INEGI (2019). “Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2018“. Disponible en: www.inegi.org.mx

Linder, Staffan B. (1970). *The harried leisure class*. Nueva York: Columbia University Press.

Maslow, Abraham (1987[1954]). *Motivation and Personality*. Nueva York: Longman.

Márkus, György (1985 [1971]). *Marxismo y “Antropología”*. México: Editorial Grijalbo S.A.

UNICEF, Equide y Evalúa CDMX (2020). „Encuesta de seguimiento de los efectos del COVID-19 en el bienestar de los hogares en la Ciudad de México (ENCOVID-19 CDMX)“ Disponible en: www.unicef.org

Vickery, Clair (1977). “The Time-Poor: A New Look at Poverty”. *The Journal of Human Resources* Vol. XII, Nº. 1: 27-48.

1 Directora General del Consejo de Evaluación de la Política Social del Gobierno de la Ciudad de México (Evalúa Ciudad de México) y Profesora-Investigadora con licencia de El Colegio de México. araceli.damiang@gmail.com

2 Es importante mencionar que para este capítulo retomamos algunas de las reflexiones teóricas sobre la pobreza de tiempo publicadas en Damián (2014).

3 Para las críticas a su modelo, véase Damián (2014).

4 Es importante señalar que Linder fue pionero en el análisis de las limitaciones del modelo económico, sus aportaciones y marcos teóricos siguen siendo vigentes y han servido de base para desarrollos posteriores.

5 Para conocer con mayor detalle todas las aproximaciones para medir el tiempo disponible de los hogares e incorporarlo en los cálculos de pobreza y desigualdad, véase Damián (2014).

6 Las otras cinco fuentes son: el ingreso corriente (monetario y no monetario); los derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales de carácter gratuito (o subsidiados); la propiedad, o derechos de uso, de activos que proporcionan servicios de consumo básico (patrimonio básico); los niveles educativos, las habilidades y destrezas, entendidos no como medios de obtención de ingreso, sino como expresiones de la capacidad de entender y hacer; y la propiedad de activos no básicos y la capacidad de endeudamiento del hogar.

7 El concepto de florecimiento humano proviene de la filosofía analítica y es similar al de autorrealización propuesto por Maslow (1987 [1954]) en su famosa jerarquía de las necesidades humanas. Para Boltvinik, el florecimiento humano se refiere a la posibilidad de que los seres humanos desplieguen todas sus capacidades y potencialidades humanas (en un sentido positivo) y que, mediante ello, logren la autorrealización.

8 Para conocer la metodología del índice IET y una evaluación de los parámetros normativos utilizados para su cálculo, véase Damián (2003).

Capítulo III
Ciudad, género y cuidados

Injusticias de género en pandemia. Notas para identificar nuevas narrativas en los territorios

Ana Falú[1]
Leticia Echavarri[2]
Eva Lia Colombo[3]

Introducción

Mujeres diversas en los Territorios

Transitamos un escenario de pandemia mundial en el que no se avizora aún si se trata de un acontecimiento, una bisagra epocal o, más bien, de un evento más que en breve se perderá entre las incontables plagas que asolaron a nuestra humanidad. Es un momento de incertidumbre generalizada en el cual contamos al menos con dos certezas. Una primera alude a que la circulación del virus impuso la plena conciencia de que los seres humanos vivimos encarnados en cuerpos vulnerables, contingentes, finitos y en interdependencia a otres (Herrero, 2018).

La otra certeza, que se intersecta con esta conciencia de la fragilidad de nuestros cuerpos, es que el Covid-19 no es igual para todas las personas. La pandemia ha expandido y amplificado una

serie de injusticias estructurales, ya desplegadas en nuestros territorios, en las que las más pobres y afectadas son las mujeres en sus diversidades: las migrantes, las trabajadoras, las precarizadas, las estudiantes, las jefas de hogar, las mujeres del colectivo LGTBIQ+ y muchas más. Es sobre nuestras corporalidades, con impactos diferenciales según las intersecciones situadas que nos atraviesan, donde se infligen en tono de severos castigos las injusticias patriarcales, colonialistas, androcéntricas, capitalistas, neoliberales; todas amplificadas por el Covid-19.

Son una serie de injusticias manifiestas en las distintas escalas de territorios que habitamos las mujeres y necesarias de reconocer. Estas son: las de territorio cuerpo, nuestro primer territorio, cuerpos en disputa sobre el cual decidir, identidades y subjetividades que deben ser respetadas; y también el territorio casa, territorio barrio y territorio ciudad (Falú, 2014; CISCSA, 2019). Si bien cada una de estas escalas posee sus propias complejidades y especificidades, de ninguna manera son categorías estáticas y escindidas entre sí, sino que operan en íntima relación de interdependencia.

Ante lo expresado, entendemos necesario aportar al debate desde la dimensión central de mujeres y géneros. También hacer visible los cuerpos disidentes, a distintas escalas de territorio. Insertar en estos contextos de pandemia -a la vez, pensando en posibles futuros escenarios post pandemia- el concepto potente y complejo del Derecho de las Mujeres a la Ciudad (Falú, 2014), que abarca no sólo los derechos tangibles, esto es los de la materialidad del territorio, o los del conjunto de derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales ya reclamados y demandados por las mujeres a las gestiones políticas y técnicas.

Sino además los intangibles, aquellos que hacen al carácter simbólico que recogen prácticas culturales, tradiciones y que también sumarán a la persistencia de subordinaciones y estereotipos construidos, los más difíciles, quizás, de transformar. Los derechos al territorio, a su materialidad, vivienda, infraestructuras, servicios, entre otros, centrales para redistribuir calidad de vida y no sólo los derechos ciudadanos mencionados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible –y sus 17 Objetivos–; los que buscan “no dejar a nadie atrás”.

Se trata de sumar reflexiones en la línea de un pensamiento crítico, fundamental frente a las transformaciones que enfrentamos en este nuevo tiempo del Covid-19, que hasta hace muy poco jamás hubiera sido considerado posible. Apelando a la necesidad de construir herramientas tendientes a transformar las situaciones de injusticias vivenciadas por las mujeres y tomando como desafío poner en circulación nuevas narrativas que colaboren en el diseño de otras sociedades más justas, democráticas e inclusivas; agenciándonos para esto, reapropiándonos de esta facultad inalienable a la cual alude Benjamín (1991 [1936]) de intercambiar experiencias. Narrativas que entretejan significaciones compartidas de voces plurales, descaradas, atrevidas, acordes a la necesidad de nuestros tiempos, que resistan al conocimiento especializado, aislado y a las tradiciones instauradas de los límites disciplinarios de las trincheras académicas que (re) producen el orden instituido (Buck - Morss, 2005).

Bajo lo expresado, algunas de las preguntas que orientan este artículo son: ¿Cuáles son los principales nudos críticos en contexto de pandemia que afectan a las mujeres en sus diversidades en las

escalas de los territorios que habitan (territorio ciudad-barrio-casa-cuerpo)?; ¿sobre qué dimensiones centrales del Derecho a la Ciudad de las mujeres y de la Agenda 2030 en contexto de pandemia es necesario reflexionar al momento de pensar en otros territorios a construir y habitar?; ¿qué narrativas y prácticas darían sustento a estas nuevas configuraciones de planificación y territorios bajo claves feministas?

Clave 1. Ciudades, planificación y diversidad de las desigualdades en la pandemia. Territorio ciudad y mujeres

Aproximadamente un 90% de todos los casos registrados de Covid-19 han sucedido en los territorios urbanos (Guterres, 2020) y, en esta línea, se configura nuestro supuesto de partida, que alude a los impactos diferenciales en las subjetividades y corporalidades de las mujeres según sus intersecciones se relacionan de manera directa a las condiciones preexistentes en los territorios, en las ciudades donde les toca habitar y vivir. Por ello también en la planificación urbana, la accesibilidad y calidad de los servicios e infraestructuras públicas, las condiciones de las viviendas en donde se reproduce la vida, en fin, en las modalidades que estas ciudades adquieren. En América Latina, urbes marcadas por condiciones críticas y estructurales preexistentes las que se hacen evidentes más que nunca con la pandemia.

Lo expresado es clave en nuestra región latinoamericana, la cual se presenta, por un lado, como la más urbanizada del mundo, con

un 81% de su población viviendo en ciudades (ONU, 2018). Por otro lado, como la más desigual en términos de riquezas, donde el 10% más rico concentra una porción de los ingresos mayor que en cualquier otra región (37%) y el 40% más pobre recibe la menor parte (13%) (PNUD, 2019).

Así, las ciudades latinoamericanas son locus de diversidad, donde se conjuga el más alto desarrollo con las voces sociales de las resistencias, en particular las de las mujeres, como afirma Saskia Sassen (2017: 1) “la ciudad es un espacio donde los sin poder pueden hacer historia”. Es allí donde las mujeres avanzan en la promulgación de nuevos derechos, tales como a la unión legal de personas del mismo sexo, a la identidad percibida, a las leyes de igualdad de géneros o de interrupción voluntaria del embarazo (esta última por ejemplo sancionada en Argentina en pleno contexto de pandemia), entre tantas otras legislaciones que se obtienen.

Pero es al mismo tiempo, en estas ciudades, donde se despliegan las injusticias de las abruptas desigualdades, agudizadas en sus diferentes intersecciones de género, clase, etnia, raza, edad. En este sentido, los efectos del Covid 19 han sido calificados como dramáticos para América Latina y el Caribe, no solo en cuanto a la pérdida de vidas, sino en términos de aumento de desempleo, pobreza e indigencia. Las cifras totales indican a unos 83,4 millones de personas con riesgo de caer en una crisis alimentaria de no ser puestas en marcha políticas activas para proteger o sustituir el ingreso de los grupos vulnerables (CEPAL y FAO, 2020). En contraposición a lo expuesto, los datos de OxFam International (2020) evidencian como al menos 73 de las personas más ricas de la región latinoamericana han incrementado su fortuna en unos

48.200 millones de dólares durante el período Covid, a partir del 19 de marzo hasta junio de 2020.

Quienes sufren estas injusticias son principalmente aquellas personas, en particular las mujeres jefas de hogar, que viven en los asentamientos informales y marginales con condiciones de saneamiento deficiente y rutinas de trabajo informal, lo que supone un desafío al momento del distanciamiento social, higiene de manos, transporte adecuado, etc. Entonces el consenso político y válido de “quédate en casa” no es igual para todos y todas. No todos/as tienen casa, ni todos/as tienen agua para lavarse las manos. Porque entre otras cosas, la pandemia ha puesto también en evidencia la crisis habitacional, de ese lugar de cobijo, soporte para la reproducción de la vida.

En este contexto, las más vulneradas en sus derechos, las más pobres y afectadas son las mujeres en sus diversidades. La pandemia profundiza la brecha de pobreza entre los géneros. Así, en el transcurso del 2021, las proyecciones realizadas avizoran una misma trayectoria para todas las regiones del mundo, unas 118 mujeres en situación de pobreza por cada 100 hombres pobres; relación que podría aumentar a 121/100 para 2030 (ONU Mujeres, 2020a). Vale además traer aquí como ejemplo las repercusiones de la pandemia en la vida de las trabajadoras domésticas de la región, entre 11 y 18 millones (93% mujeres), con un porcentaje de informalidad del 77,5% y con bajísimos niveles de ingreso (ONU Mujeres 2020a; OIT y CEPAL, 2020), precarizadas y sin adecuadas coberturas sociales.

Pero las mujeres no solo se ven afectadas de manera específica por las injusticias que devienen de la pobreza, sino que suman,

entre otras, los efectos de las injusticias ambientales, las que marcan los abruptos cambios en los procesos tecnológicos, las de los sucesivos ataques a los procesos de democratización sustancial cada vez más endebles en nuestras sociedades, las que nacen de los fundamentalismos, en particular los religiosos, en el control de sus cuerpos y autonomías; las migraciones masivas y los desplazamientos; y vislumbramos también aquellas que provienen de las complejas transformaciones geopolíticas, en un contexto de sucesivos avasallamientos de los derechos humanos.

Entonces, sabemos que no es lo mismo vivir, experimentar y transitar esta pandemia en la ciudad con cuerpo de mujer, sea el de una mujer joven, adolescente, homosexual, migrante, o mayor que vive sola y tiene que moverse con un caminador en el espacio público, o una joven madre circulando con su bebé en cochecito y cargada del abastecimiento para su casa. No es lo mismo ser jefas de hogar teletrabajando, con hijos e hijas en una casa provista de espacios y accesibilidad en la conectividad, que ser jefa de hogar viviendo en un asentamiento informal, sin servicios mínimos de agua y cloacas y con un trabajo informal en el centro de la ciudad para sostener su existencia. Estas distintas personas van a vivir y transitar los espacios de manera diferente porque tienen experiencias y necesidades diferenciadas. Como se dijo, la convivencia en la ciudad, para hombres y mujeres, se vincula con sus experiencias en los espacios en que les toca vivir y actuar (Falú, 2003).

Todo lo expresado es central al momento de (re) pensar la planificación urbana, romper con la neutralidad que piensa las ciudades en clave androcéntrica, de varón occidental, blanco y con

trabajo, negando a las mujeres y diversidades. Es necesario entonces revisar estas planificaciones, sobre todo si tenemos en cuenta la modalidad que adquirieron los procesos de urbanización en la región: vertiginosos, desordenados, donde en muchas zonas el Estado estuvo ausente aún la provisión social de servicios básicos como educación y salud.

En fin, en las ciudades las mujeres, si bien todas sujetas de derechos y de políticas, siguen siendo las más pobres y mayoría en el trabajo informal, las que viven con más altos índices de hacinamiento y muchas veces en condiciones de infraestructuras y servicios básicos inexistentes o de muy baja calidad. También son mayoría en los desalojos de las viviendas de alquiler, sobre todo de pensiones y hoteles, donde ni siquiera tienen la categoría de "inquilinas" y están siempre en situación de fragilidad. Lo cual no le sucede solo a la población LGTBIQ+, pero que sin dudas están expuestas a mayores arbitrariedades.

Entonces, una cuestión clave al momento de pensar los territorios urbanos en contexto de pandemia y post pandemia es interpelar esta omisión de las mujeres y sus experiencias en la planificación de nuestras ciudades. Dejar de lado ese modelo androcéntrico en la planificación que ha subordinado a las mujeres y retomar los aportes que se vienen realizando dentro de la construcción conceptual del Derecho a la Ciudad de las Mujeres y significando las metas de la Agenda 2030, en especial, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 5 y 11: "Alcanzar la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas [...] conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles" (ONU: Asamblea General, 2015: 16). Llamar, de esta

manera, a una implementación universal, indivisible, interdependiente e interrelacionada de todos los derechos humanos conquistados por las mujeres en los asentamientos urbanos, pero no sólo sensibilizar sino avanzar en la implementación de acciones que mejoren las calidades de vida del conjunto de la población, en particular de estas mujeres no consideradas en sus necesidades particulares.

Por ello, también es necesario conocer quiénes son, dónde están y qué tienen las mujeres. Para ello, se desarrolló la innovadora propuesta[4] "el mapa de las mujeres" (Falú et al., 2012), con la finalidad de elaborar una herramienta metodológica que permita contar con información sobre las condiciones más relevantes y necesarias. Una línea básica de indicadores para la planificación territorial que incluya a las mujeres y no las diluya en el concepto de familia, y así ocultarlas en una planificación basada en supuestas neutralidades, que responden a una episteme patriarcal que las omite. Y concebir a las ciudades y metrópolis como bienes comunes posibilitadores en el sostén de la vida. Esto implica que la totalidad de la diversidad de mujeres que habitan las ciudades deberían tener capacidad de acceso y el disfrute de sus recursos, servicios, bienes y oportunidades, así como a participar con sus voces en la planificación.

Clave 2. Narrativas de los miedos y de las solidaridades en disputa. El territorio barrio como escala de proximidad

Pareciera que la dimensión de “El Barrio”, sea este formal y parte de la trama urbana o informal en asentamientos precarios, se erige en el lugar por excelencia donde se vivencian las relaciones de la vida cotidiana. Se trata de los territorios donde se debería verificar el atributo de la proximidad (Jacobs, 1961) en la materialización de la ciudad construida. También poseen una particular huella de relaciones, una memoria que va adquiriendo configuraciones acordes a las diversas fuerzas que disputan la territorialidad de los mismos, que aluden (y de manera especial en contextos de pandemia) a los miedos y la exclusión; pero también se encuentran aquellas huellas que aluden a las relaciones comunitarias, de proximidad, de solidaridad.

Y es en estos nuevos escenarios de pandemia –donde dimensionamos aún más, la vulnerabilidad y fragilidad de nuestros cuerpos, donde el aislamiento y distanciamiento corporal es la necesaria recomendación pública para la sobrevivencia–, donde se incrementan temores, que cobran una presencia inusitada en las vidas cotidianas de la ciudadanía, en particular las mujeres. Miedos de encuentros con el otro, el otro diferente, y violencias que circulan por los territorios profundizando, en estos nuevos escenarios Covid-19, las distintas formas de exclusión ya existentes. Lo dicho agudiza la fragmentación, la demarcación de ciertos territorios –barrios y asentamientos informales–, que resultan en la ciudad dividida, polarizada.

La negación de la diferencia genera problemas complejos en los cuerpos sociales (Byung-Chul-Han, 2018), aspecto significativo si pensamos en los derechos ganados en el siglo XX, el de los derechos. Estas negaciones ponen en valor lo igual y deprecian lo

diferente, lo que nos remite a la misoginia, xenofobias, homofobias; a las discriminaciones presentes en las ciudades fragmentadas, complejas, inasibles y violentas de nuestra América Latina, en una combinación perversa de capitalismo, patriarcado, racismo, colonialismo. En esta línea, es central el concepto de bordes, los múltiples bordes, no sólo externos, sino los internos; el de las expulsiones que hacen crecer los fragmentos de pobreza de las ciudades (Saskia Sassen, 2015), de fronteras, tangibles o intangibles.

Y en este contexto se impone como desafío urgente la tarea de nutrir otros procesos instituyentes que ya vienen siendo en América Latina y el mundo. Procesos que imaginan, que reconstruyen y experimentan en la solidaridad, en lo comunitario, en las relaciones de proximidad. Se trata de poner en valor y amplificar una multiplicidad de formas (no duales) de vivir, de transitar y usar el tiempo, de realizar nuestras actividades cotidianas de trabajo, de estudio, de recreación (cuando se tiene posibilidades), de pensar la construcción de cómo relacionarnos afectivamente y de disputar espacios, aportando a la democratización de nuestras sociedades.

Muchas de estas emergencias tienen como sitio privilegiado el territorio de los barrios. Al decir de Rita Segato (2020):

> Vemos nuevamente hoy como resurgen a nuestro alrededor las pequeñísimas huertas en balcones, corredores, galerías y patiecitos, las trocas de sus productos entre vecinas; propone el gobierno las cuarentenas comunitarias, en barrios que se cierran como comunas; retoman su papel los colectivos, hacen colectas, se organizan para que la gente coma, y mis vecinas santelmeñas en red me preguntan todos los días qué necesito. (p., 94).

Y expresa la autora en el diario La Nación (Pikielny, 2020): “esta pandemia está transformando las maneras en que tejemos nuestro alrededor inmediato”.

Así, es la escala del territorio barrio -formal o informal- la que ha posibilitado el cuidado y la alimentación en los sectores empobrecidos: se han multiplicado merenderos y comedores populares sostenidos por las mujeres, quienes también cuidan a otras personas del vecindario aun en escasez. Todo esto, adicionalmente, ha supuesto para estas mujeres una mayor exposición de su salud, muchas contrayendo el virus, tal el caso de la muerte de Ramona Medina, el 17 de mayo 2020, líder en Villa 31 en Buenos Aires, Argentina, que atendía el comedor popular y reclamaba insumos de higiene y alimentación (López Monja y Sánchez, 2020).

Este trabajo inmenso y silencioso que sostienen mayoritariamente las mujeres en sus comunidades barriales continuó sosteniéndose aun ante las medidas de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) y Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio (DISPO) decretadas. En palabras de una de estas referentes:

> No, el trabajo seguimos igual (en pandemia). Lo que hicimos fue cómo re ordenar un poquito el tema de las huertas, hicimos un calendario para las huertas socio comunitarias, los dividimos por día. Entonces un día iban dos compañeros, otro día iban otros dos para mantener todo esto del distanciamiento. [...] Los merenderos, las copas de leche, funcionaron con la entrega, en vez de que se diera la leche ahí y la comida ahí, las compañeras preparan todo y se entrega a las familias para que lleven y coman en sus respectivos hogares (CISCSA, 2020-2022: 10).

Este, el de la escala de la comunidad y el barrio, es clave al momento de planificar las infraestructuras y servicios urbanos, ofreciendo las mejores condiciones para efectivizar los derechos humanos de las mujeres en sus vidas cotidianas. Es que una planificación del territorio en perspectiva feminista puede resultar un instrumento de re distribución social en territorios de desigualdad. Es esta escala del barrio la que incluye toda una serie de temas relevantes que hacen a la vida cotidiana, entre los cuales debemos mencionar: la localización en relación a la ciudad construida y consolidada, la proximidad de servicios e infraestructuras urbanas, la vitalidad de los espacios públicos, la accesibilidad y movilidad, o sea las distancias y los costos de esas distancias en tiempos y dineros, entre otras.

En fin, se trata de la inclusión de género, es decir la interseccionalidad de los temas de innovación desarrollados por el feminismo con los temas críticos de la planificación urbana. Demanda otros modos de planificar la escala del territorio barrio cuando pensamos en las mujeres, lo público y lo privado, sus roles asignados, la división sexual del trabajo, el uso del tiempo asimétrico entre varones y mujeres. Lo dicho supone una transformación radical en la forma de pensar y planificar las ciudades. En parte este enfoque, ya lo proponía Jane Jacobs (1961) en «Muerte y vida de las ciudades americanas», libro en el cual brinda un análisis minucioso para la comprensión de los espacios de proximidad de la ciudad, de los espacios de lo cotidiano en su pelea contra los desarrollistas de la utopía de la modernidad en New York. Como más reciente, y en un contexto europeo (lo que torna necesario repensar esta propuesta de modo situado en nuestros

territorios en la región latinoamericano), resalta la Ciudad de 15 minutos liderada por la alcaldesa de París, Anne Hidalgo, la cual interviene en acercar servicios, equipamientos en una París rica, para consolidar esas huellas de lo barrial, comunitario, promoviendo la cercanía, lo peatonal, las personas antes que los vehículos, priorizando el cuidado ambiental, la disminución de la polución y los ruidos.

Acciones tales como la “ilha” o supermanzana fueron implementadas en Barcelona hace ya un par de años. Se trata de acciones, entre otras, de creación de calles peatonales con más verde, árboles y plantas (ojalá que autóctonas), menos metros cuadrados de pavimento para vehículos y ganar más. Más áreas para niños y niñas, que retomen el espacio público, y para los adultos mayores. Pensar la escuela, la biblioteca, los centros barriales, como edificaciones estructurantes del barrio y con otras funciones los fines de semana; la creación de kioscos ciudadanos de proximidad, los centros de descentralización o de concentración municipales, de las alcaldías abiertos a la ciudadanía; sostener y apoyar a comercios del barrio, conformar policías con paridad de género y sin armas letales, entre otras (La Network, 2020).

Clave 3. El cuidado como cuestión pública. Territorio casa y politización del espacio privado

Hay un consenso claro: a nivel global, las mujeres son las principales responsables del trabajo reproductivo y doméstico, que

es subestimado, ignorado y no reconocido en su valor monetario (Aguirre, 2008, 2014; Batthyány 2007, 2009, 2015; Falú et al. 2002; Durán, 2006, 2012, 2017). Son ellas las cuidadoras por excelencia de la infancia, las y los adultos y adultas mayores, de las personas con discapacidad dentro de los hogares, incluso en las comunidades. El concepto de cuidado es amplio, e incluye, entre otros, el autocuidado, el cuidado directo de otras personas, la provisión de las precondiciones en que se realiza el cuidado (por ejemplo, limpieza, compras y preparación de alimentos). También la gestión del cuidado (como realizar traslados a centros educativos) y el trabajo comunitario, que asegura en los sectores de pobreza la higiene y alimentación. (Rodríguez Enríquez y Marzonetto, 2016).

Para entender esta injusticia, es necesario significar el concepto de la división sexual del trabajo que implica usos de tiempo y espacio asimétricos entre varones y mujeres. El efecto de este mayor tiempo de entrega de las mujeres a la suma del trabajo productivo pago y el reproductivo no reconocido es la precarización de sus condiciones de vida. Estamos avanzando, es de reconocer la creciente conciencia en la sociedad, y lo que es significativo en los gobiernos, del aporte de las mujeres a la economía y al desarrollo (Carrasco, 2011; Durán, 2006, 2012, 2017); en este sentido cabe mencionar la Ley del Cuidado (Uruguay, 2015). Son todos aportes que buscan disminuir el impacto de la división sexual del trabajo y sus efectos sobre la precarización de las condiciones de vida, en la invisibilización de las tareas cotidianas y no remuneradas para la sostenibilidad de la vida, ubicadas como parte inherente del mundo afectivo, de la entrega por amor, y las obligaciones adjudicadas por ello a las mujeres. Cuánto la planificación de las ciudades, y la

escala del barrio pueden contribuir a disminuir estas brechas entre varones y mujeres y cuánto se definen como un vector central a la hora de la planificación y el ordenamiento territorial.

La división sexual del trabajo alude a la asignación del trabajo reproductivo a las mujeres y la asociación de los varones al trabajo productivo. A partir de esta división, el capital reconoce el beneficio del trabajo remunerado realizado por varones y así, el no remunerado realizado por mujeres (Aguirre 2008, 2014; Batthyány 2007, 2009, 2015, 2020; Rico y Segovia, 2017; Falú, 2017). Así, a nivel global, mujeres y niñas dedican 12.500 horas diarias a trabajo de cuidado, equivalentes a 10,8 billones de dólares anuales (Oxfam Intermón, 2020).

Previo a la crisis sanitaria del Covid-19, en los países de la región, las mujeres destinaban diariamente entre 22 y 24 horas semanales a este trabajo doméstico y de cuidados no remunerados (CEPAL, 2020), siendo el triple del tiempo que dedicaban los varones a las mismas tareas. Esta injusticia se ha exacerbado en el contexto de pandemia, que como nunca antes puso en evidencia la injusta organización social de los cuidados y su importancia al momento de sostener los cuerpos y las vidas, la reproducción social.

La expresada es una situación que se agrava en los hogares bajo responsabilidad única de las mujeres y con demandas que se multiplican entre tareas escolares, teletrabajo (si hay) y el sostenimiento emocional ante la incertidumbre (Falú, 2020b), al punto que a veces debilitan y fragilizan el autocuidado de las mujeres. En marzo de 2020, 37 países y territorios de América Latina han cerrado sus escuelas a nivel nacional según datos de de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la

Ciencia y la Cultura -UNESCO- (CEPAL, 2020), lo cual implicó que al menos 113 millones de niñas, niños y adolescentes tuvieron que quedarse en casa para prevenir la expansión del virus. Esto sin duda generó una sobrecarga a los tiempos de las familias, pero en particular a las mujeres. Según una encuesta de UNICEF Argentina, la cuarentena subió de 68% a 71% las tareas del hogar realizadas por las mujeres argentinas. El 51% de estas mujeres dijo que durante el aislamiento sintió mayor sobrecarga de tareas, con la limpieza de la casa y el cuidado de los niños y niñas como mayores responsabilidades (Diez, 2020).

Es por ello que en tiempos de pandemia las mujeres repiten “estoy agotada”; no solo alimentan, abastecen, limpian, sino que son contención afectiva, emotiva, además de educadoras (Falú, 2020c). Esto también se demostró en una serie de entrevistas realizadas por CISCSA Ciudades Feministas - Centro de Intercambio y Servicios para el Cono Sur Argentina - con mujeres en dos barrios de la Ciudad de Córdoba, Argentina. Así, una de las mujeres entrevistadas describe: “Siento una carga muy grande porque yo nunca dejé de trabajar en cuarentena y me cuesta ayudar a mi hijo que va a la escuela porque yo solo pude terminar la primaria y hay muchas cosas que no entiendo, entonces cuando llego de trabajar tengo que ayudarlo con la escuela” (CISCSA, 2020: 14).

Desde los feminismos se viene planteando desde hace tiempo la necesidad de abordar esta división sexual del trabajo y sus consecuencias en la vida cotidiana de mujeres y hombres en términos de problema público, el cuidado como derecho a cuidar y a ser cuidados/as. El reconocer y valorar este trabajo no remunerado es un tema central en agendas internacionales, tales como la

Agenda 2030 de Naciones Unidas, con sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible. Entre ellos el objetivo N° 5 de Igualdad de Género incluye la meta N° 4: “Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país” (ONU: Asamblea General, 2015: 20). Y se transforma en un tema clave, central en nuestros contextos de pandemia. La innovación en curso es vincular el tiempo y espacio diferentes de varones y mujeres en relación a cómo pensamos las ciudades. En este sentido es que arquitectas, urbanistas, geógrafas y otras, venimos contribuyendo a definir atributos, indicadores y generar planos y guías de ordenamiento territorial, pensadas en clave de mujeres.

Así, nuestra actualidad atravesada por el Covid-19 vino a reforzar la centralidad de los cuidados entendidos como la base necesaria para el bienestar social y “como una cuestión común en la que la existencia del otro/a es condición para la existencia propia” (Fournier, 2020: 22). Cuidar es una perspectiva femenina que esta pandemia pone en evidencia y, por ello, es un momento para significar y recuperar la politicidad de lo doméstico y a la vez entender la importancia de feminizar la gestión, hacer que administrar sea equivalente a cuidar y que el cuidado sea su tarea principal. Esto es en línea con lo que la alcaldesa de Barcelona Ana Colau expresó en una entrevista con *El País* (Blanchar, 2016):

> [...] es el momento de feminizar la política y cambiar las prioridades: los derechos básicos y la vida en el centro y que el impacto tendrá impronta a la corta y a la larga y que ganarán hombres y mujeres. Es de lo que se trata,

> pensar las ciudades en clave de cuidados colectivos por sobre los individuales, actuar la política de la planificación en estos sentidos.

Es indudable que el uso del tiempo y la división sexual del trabajo profundizan los sesgos de géneros durante la pandemia, en donde se evidenció más presión de tareas de cuidados y mayores asimetrías del uso de tiempo de mujeres en relación a varones (Falú, 2020a).

Y es fundamental aquí tomar esta clave de cuidado al momento de diseñar y planificar sociedades inclusivas. Dar cuenta, entre otras cuestiones, que para esto las mujeres usan la ciudad y sus bienes y servicios públicos combinando trabajo productivo y reproductivo. Esta combinación resulta en trayectos cortos e interconectados y un uso fragmentado del tiempo, procesos que permanecerán invisibles desde la planificación urbana convencional y sustente en la persistencia de la división sexual del trabajo (Falú, 2017). Es importante producir conocimiento sobre quienes cuidan en las ciudades para poder garantizar una perspectiva de género transversal en las acciones y programas de gobierno y para enfrentar la omisión de género en la planificación. Pero también, trabajar activamente en pos de dotar de visibilidad al cuidado dentro de los entramados y sistemas económicos, donde aún sigue siendo considerado una externalidad y no una dimensión fundamental para el desarrollo (CEPAL, 2020).

Clave 4. Las violencias como problema de agenda central. Territorio cuerpo, nuestro

primer territorio a ser habitado

La pandemia ha incrementado la combinación perversa de cultura patriarcal y colonialidad que aún persiste sobre los cuerpos de las mujeres, este primer territorio que habitan. Violencias que se han exacerbado en los cuerpos de las mujeres, en particular en los cuerpos racializados, empobrecidos, discriminados, diversos, y refieren sin dudas a una lógica que pretende doblegarlas, debilitando resistencias que llegan al asesinato de mujeres (Falú, 2020a). Los cuerpos de las mujeres no se reconocen como iguales y deben ser disciplinados (Rita Segato, 2018).

Tal como afirma Kessler (2008), las violencias y los miedos son parte constitutiva de la regulación de nuestras sociedades. En condiciones pre-pandemia, nuestras subjetividades ya venían siendo construidas en clivajes del miedo, -esto que Rotker y Goldman (2000) denominan las ciudadanías del miedo-, donde prevalecía la idea de un otro amenazante, en general asociado a personas o grupos estigmatizados y desvalorizados por su clase, raza, etnia, así lo diferente atemoriza y se pone en valor lo igual, expulsando el valor del encuentro, de la fiesta, de lo que no es productivo (Byung-Chul Han, 2018).

Según ONU Mujeres (2020b) una de cada tres mujeres en el mundo sufre violencia sexual o física. Las cifras de abril 2020 dan cuenta que, en los últimos 12 meses, 243 millones de mujeres y niñas han visto vulnerados su derecho humano a una vida libre de violencias, sufriendo violencia sexual o física por parte de sus parejas (ONU Mujeres, 2020c). A partir de la información oficial del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe

de CEPAL (s/f), sobre 15 países de América Latina y 3 países del Caribe, sabemos que 4.555 mujeres fueron víctimas de feminicidio o femicidio en 2019. Las tasas más altas de feminicidio en 2019 por cada 100.000 mujeres se encuentran en Honduras (6,2%), seguidas por El Salvador (3,3%), República Dominicana (2,7%) y el Estado Plurinacional de Bolivia (2,1%). Argentina tuvo ese mismo año una tasa de 1,1. Sin dudas el aislamiento social agravó las situaciones de violencia de género. La situación en América Latina en particular es alarmante. Así es que, por ejemplo, en Colombia se registró un total de 630 femicidios (Observatorio Feminicidios Colombia, 2021).

Es el tema más crítico en la vida de las mujeres, el que dificulta sus autonomías, el que las debilita y atemoriza y les quita autoestima. Además, las violencias son una dimensión central en la vida en las ciudades y el mayor límite a la libertad de las mujeres: opera como una restricción de sus derechos a la ciudad y una barrera en su acceso a lo público (Falú, 2014). Expertos/as del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, 2020), en conjunto con la Universidad Johns Hopkins en Estados Unidos y la Universidad Victoria en Australia, estiman que el costo humano como consecuencia de estas violencias puede ser extraordinario. Las disrupciones económicas y físicas causadas por la enfermedad podrían tener enormes consecuencias para los derechos y la salud de las mujeres y las niñas, considerando las violencias y los embarazos no deseados.

Diferentes autores (ONU Mujeres 2020d; Batthyány y Sánchez, 2020; Falú, 2008, 2020a) remarcan en sus estudios cuáles aspectos de las violencias contra las mujeres se han profundizado durante la pandemia. Entre ellas, las medidas de confinamiento exacerban la

violencia dentro del hogar, obligando a muchas a convivir con los varones que las violentan, muchas veces sin poder salir de la situación por múltiples razones, incluyendo el aumento del desempleo que genera una dependencia económica mayor a su pareja. En esta línea, en un taller realizado por CISCSA sobre violencias en los espacios públicos durante la pandemia, una de las participantes comparte: “La pérdida de trabajo [...] eso ha llevado a muchas situaciones, porque el hecho de estar sin trabajo, [las mujeres] se encuentran más tiempo en el hogar, algunas de ellas tienen algún compañero violento” (CISCSA, 2020-2022: 20).

Las características que asumió el control sanitario de la pandemia, con las medidas de aislamiento social, potenciaron situaciones de violencia. Las mujeres se encuentran encerradas con su agresor y con limitaciones para acceder a sus redes de apoyo comunitarias. Particularmente en Argentina[5], los datos del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad indican que las denuncias telefónicas aumentaron en casi un 39% (ONU, 2020). En cuanto a los feminicidios, si bien el registro de la Corte Suprema de la Nación Argentina no ha publicado cifras de 2021, las provistas por organizaciones de mujeres son contundentes: el Observatorio Lucía Pérez cita 59 femicidios del 1 al 21 de febrero; el movimiento Ni Una Menos menciona para el mismo período 48 y, según Mumalá, en los dos primeros meses de 2021 se cometieron 47 (La Nueva Mañana, 2021). Por su parte, el Observatorio de Políticas de Género del Gobierno Argentino refiere a 1 femicidio cada 23 horas (Papaleo, 2021).

Ante esta situación, es apremiante estar alerta. La ciudad silenciosa permite escuchar: en el edificio, en el barrio, en la

manzana incluso, hay mayor nitidez de los sonidos, se escucha cuando hay golpes, cuando hay gritos. Es importante entonces promover más que nunca la *escucha solidaria,* para identificar a quienes están sufriendo violencias y acompañarlas. Para establecer tolerancia cero a las violencias es necesaria la condena y alerta colectiva de violencias y vulneración de derechos (Falú, 2020d).

Reflexiones finales: por un derecho de las mujeres a ciudades en pandemia y post pandemia

Existe un consenso social generalizado humanitario ante la pandemia, lo central es la gente. Este consenso variará en la atención a la población y las acciones para prevenir o mitigar la pandemia según el signo político de quienes ejercen la gestión de gobierno. Pero “la gente” resulta una categoría neutra, insuficiente, para evidenciar la diversidad de la sociedad. Y ante estos nuevos escenarios el rol del Estado es central, con políticas públicas que tomen en cuenta los ingresos, pero en perspectivas de abordajes integrales e inclusivos de las diversidades, colocando el eje en los derechos humanos de las mujeres y el sostenimiento de la vida en nuestras sociedades. Desde el feminismo venimos interpelando la neutralidad de las políticas y planteando la importancia de pensarlas en clave de diversidad.

La pandemia expande y amplifica las injusticias de género en los diversos territorios que habitan las mujeres: las violencias sobre el territorio cuerpo, el trabajo de cuidado exacerbado en su territorio

casa, transformando radicalmente los territorios barrio y ciudad. Es especialmente en las corporalidades de las mujeres que se reciben los impactos de los efectos de la pandemia. Y son esas mismas corporalidades las que se están impulsando en toda la región LAC. Las estrategias solidarias para la sostenibilidad de la vida, desde los puestos de liderazgos, desde las organizaciones comunitarias y barriales.

Es importante que dirigentes y autoridades comprendan que el compromiso político demanda hoy generar otros vínculos y conectividades, una estrategia situada e inclusiva, de alianzas múltiples. Como bien señaló Ana Claudia Rossbach Marinheiro en una reciente Asamblea de la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad:

> En este momento nos preocupa la respuesta inmediata, pero no podemos perder la oportunidad para realizar cambios estructurales a medio y largo plazo para lograr una situación en la que finalmente se proporcione acceso universal al agua, los servicios, las oportunidades económicas y sociales y las viviendas. Que atienda a la diversidad de la población, sin discriminaciones ni omisiones (CISCSA, 2020- 2022: 13).

Para esto es necesario reconocer a las mujeres diversas como ciudadanas plenas, incluir sus voces en las políticas que se diseñen e implementen, e involucrar sus ciudades, barrios, casas y cuerpos, pues allí se configuran los territorios y las condiciones de vida de las mujeres. Colocar en el centro del Estado las demandas de las mujeres en su diversidad, estas que vienen desplegando en las calles de toda América latina y el mundo, con los movimientos de Ni Una Menos, 8 M, la Marea Verde. Son claves los temas de la planificación y ordenamiento territorial, los equipamientos y servicios

urbanos, los sistemas públicos de cuidado, las políticas de prevención de violencia contra las mujeres y niñas.

Tal como ya lo expresamos, las mujeres, todas ellas diversas, viven, habitan y transitan territorios dispares y de forma diferenciada. Es necesario tomar en cuenta estas experiencias, junto a las huellas de solidaridad que se expresan en las ciudades y los barrios, para el diseño de políticas en contexto de pandemia y avanzar además en aquellas que regularán nuestras sociedades post-pandemia. Impulsando la dimensión de lo colectivo como contrapunto a los individualismos y los miedos instituidos; apelando a la reciprocidad, al cuidado, a la puesta en valor de lo doméstico a partir de su politización.

Contamos actualmente con una serie de prácticas que dan sustento a estas nuevas configuraciones de planificación y territorios bajo claves feministas. Así, las encuestas de uso del tiempo deberían ser base para una política más ajustada y cuidadosa de gobiernos en todos los niveles (locales, regionales, nacionales) para la pandemia y post-pandemia. También mapear los territorios para conocer las condiciones demográficas, lo cual es conocer desigualdades, localizarlas en el territorio de cada aglomerado; las situaciones específicas del estado material de viviendas e infraestructuras, densidades y condiciones de hábitat para definir estrategias de actuación tanto individuales como colectivas; la casuística del impacto del Covid19. En esta línea, contar además en cada ciudad con cartografías -mapas de las mujeres en la ciudad (Falú et al., 2012)- que den cuenta quienes son las mujeres y donde se ubican para promover planificaciones urbanas inclusivas. Planes de ordenamiento territorial, planificación de las ciudades, de los

barrios, en clave feminista, o sea incorporando esos indicadores y atributos a los que hicimos referencia.

En fin, tal como planteamos al inicio de nuestro artículo, apelamos a consolidar y ampliar herramientas teóricas y conceptuales que colaboren al diseño en clave feminista de las diversas escalas territoriales que habitan las mujeres (ciudades-barrios-casa-cuerpo), en el contexto de la pandemia y en el incierto tránsito a las sociedades post pandemia. Potenciar nuestra facultad inalienable de intercambiar experiencias (Benjamin, 1991 [1936]) a modo de construir una nueva narrativa instituyente de voces atrevidas y plurales sobre las ciudades que habitamos[6].

Bibliografía

Aguirre, Rosario (2014). “La política de cuidados en Uruguay: ¿un avance para la igualdad de género?”. *Revista Estudos Feministas*, vol. 22(3): 795-813. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina. Disponible en: www.redalyc.org [Visitado 1 marzo 2021]

—— (2008). “El futuro del cuidado”. En *Futuro de las familias y desafíos para las políticas,* serie Seminarios y Conferencias N° 52, I. Arriagada (Ed.): 23-34. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI) y Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

Batthyány, K. (Ed.) (2015). *Los tiempos del bienestar social: género, trabajo no remunerado y cuidados en Uruguay*. Montevideo:

Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES). Disponible en: www.inmujeres.gub.uy [Visitado 1 marzo 2021]

—— (2009). “Autonomía de las mujeres y resistencias a la división sexual del trabajo al interior de las familias”. Ponencia presentada en el Seminario Regional “Las familias latinoamericanas interrogadas: hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas”, en Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Disponible en: dds.cepal.org [Visitado 1 marzo 2021]

—— (2007). “Articulación entre vida laboral y vida familiar. Las prácticas de cuidado infantil de trabajadoras asalariadas de Montevideo”. En *Género, familias y trabajo: rupturas y continuidades. Desafíos para la investigación política*, M. Gutiérrez (comp.). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) Disponible en: biblioteca.clacso.edu.ar [Visitado 1 marzo 2021]

Batthyány, K., y Sanchez, A. (2020). “Profundización de las brechas de desigualdad por razones de género: el impacto de la pandemia en los cuidados, el mercado de trabajo y la violencia en América Latina y el Caribe”. *Astrolabio* (25): 1-21. Disponible en: revistas.unc.edu.ar [Visitado 1 marzo 2021]

Blanchar, C. (2016). “Mujeres al poder en la gran Barcelona”. *El País,* 28 de febrero. Disponible en: elpais.com [Visitado 26 febrero 2021]

Benjamin, W. (1991 [1936]). “El narrador”. En *Para una crítica de la violencia y otros ensayos. Iluminaciones IV*: 111-134. Trad. de Roberto Blatt. Madrid: Taurus.

Buck-Morss, S. (2005). *Hegel y Haití. La dialéctica del amo y el esclavo: una interpretación revolucionaria*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.

Carrasco, C. (2011). “La Economía del Cuidado: Planteamiento Actual y Desafíos Pendientes”. *Revista de Economía Crítica* Nº 11: 205-225. Disponible en: revistaeconomiacritica.org [Visitado 1 marzo 2021]

CEPAL (2020). “La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe“. Informes Covid-19. Disponible en: repositorio.cepal.org

CEPAL y FAO (2020). “Cómo evitar que la crisis del COVID-19 se transforme en una crisis alimentaria: acciones urgentes contra el hambre en América Latina y el Caribe“. Disponible en: www.cepal.org [Visitado 1 marzo 2021]

CISCA (2020-2022).“Ciudades Feministas. Somos territorios-Mujeres y actores locales articulados por espacios libres de violencias”. Disponible en: www.ciscsa.org.ar

—— “Mujeres que cuidan: un trabajo invisible en hogares, barrios y ciudades“. Disponible en: www.ciscsa.org.ar

—— (2019). “Mujeres y Ciudades. (In) Justicias Territoriales 2019“. Disponible en:: www.ciscsa.org.ar [Visitado 1 marzo 2021]

Diez, D. (2020). “Coronavirus: cómo impacta en las mujeres el aumento de tareas de cuidado por la pandemia“. *Chequeado,* 16 de agosto. Disponible en: chequeado.com [Visitado 25 febrero 2021]

Durán, M. Á. (2017). “Ciudades que cuidan“. En ¿Quién cuida en la ciudad? Aportes para políticas urbanas de igualdad, María Nieves

Rico y Olga Segovia (Eds.). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

—— (2012). *El trabajo no remunerado en la economía global*. Madrid: Fundación BBVA.

—— (2006). *El valor del tiempo ¿cuántas horas te faltan al día?*. Madrid: Espasa-Calpe.

—— (Dir.) (2006). *La cuenta satélite del trabajo no remunerado en la Comunidad de Madrid.* Madrid: Comunidad de Madrid.

Falú, Ana (2020a). "La vida de las mujeres en confinamiento en las ciudades fragmentadas. Un analisis feminista de los temas criticos". *Astrolabio*(25): 22-45. Disponible en: revistas.unc.edu.ar [Visitado 1 marzo 2021].

—— (2020b). "No somos iguales ante la pandemia". *Anuario Internacional CIDOB.* Disponible en: anuariocidob.org [Visitado 1 marzo 2021].

—— (2020c). "Prólogo". En *El cuidado comunitario en tiempos de pandemia… y más allá*, Sanchís, N. (Comp.): 9-21. CABA: Asociación Lola Mora. Disponible en: asociacionlolamora.org.ar [Visitado 1 marzo 2021].

—— (2020d). "Incertidumbres, violencias, cuidados y género en tiempos de pandemia". *Articulación Feminista Marcosur.*. Disponible en: www.mujeresdelsur-afm.org [Visitado 26 febrero 2021].

—— (2017). "¿Quién cuida en Rosario? Argentina". En ¿Quién cuida en la ciudad? Aportes para políticas urbanas de igualdad, María Nieves Rico y Olga Segovia (Eds.). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

—— (2014). “El Derecho de las mujeres a la ciudad. Espacios públicos sin discriminaciones y violencias“. *Revista Vivienda y Ciudad,* Vol. 1: 10-28

—— (2003). *Gobernabilidad y ciudadanía. Dimensiones de la equidad en los gobiernos locales*. La Paz: Mimeo

Falú, Ana., Echavarri, L., Tello Sánchez, F., Garcia Pizarro, M. y Valle Garcia, J. (2012). Guía para la Planificación Estratégica local con Enfoque de Género. *Genéralo.* Granada, España: Unión Iberoamericana de Municipalistas. Disponible en: comunidades.uimunicipalistas.org [Visitado 26 febrero 2021].

Falú, A., Morey, P. y Rainero, L. (Comps.) (2002). *Ciudad y vida cotidiana. Asimetrías en el uso del tiempo y del espacio*. Córdoba, Argentina: Eds. Falú, Morey, Rainero.

Fournier, M. (2020). “Cuando lo que importa es la vida en común: intersecciones entre Economía Social, cuidados comunitarios y feminismo“. En *El cuidado comunitario en tiempos de pandemia… y más allá*, Sanchís, N. (Comp.): 22-42. Disponible en: asociacionlolamora.org.ar [Visitado 26 febrero 2021].

Guterres, António, Secretario General (2020). “El impacto de la pandemia en las ciudades“. Naciones Unidas. Disponible en: www.un.org [Visitado 25 febrero 2021].

Han, Byung-Chul (2018). *La expulsión de lo distinto*. Barcelona: Herder Editorial.

Herrero, Y. (2018). “Sujetos arraigados en la tierra y en los cuerpos. Hacia una antropología que reconozca los límites y la vulnerabilidad”. *Petróleo*. Barcelona: Arcadia.

Jacobs, J. (1961). *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Random House Inc.

Kessler, G. (2008). “Inseguridad subjetiva: un nuevo campo de investigación y políticas públicas”. En *Estado, democracia y seguridad ciudadana*, PNUD, Publicaciones de las Naciones Unidas: 107-142.

La Network (2020). “Ciudad de los 15 minutos: ¿en qué consiste la propuesta de Anne Hidalgo para su segundo mandato?”, 16 de febrero, sección editorial. Disponible en: la.network [Visitado 27 febrero 2020].

La Nueva Mañana (2021). “Según Mumalá, en los dos primeros meses de 2021 se cometieron 47 femicidios”. Sección País, 1 de marzo. Disponible en: lmdiario.com.ar [Visitado 26 febrero 2021].

López Monja C. y Sánchez, D. (2021). “La historia de Ramona Medina, bandera de la Villa 31”. *Página 12*, 29 de enero. Disponible en: www.pagina12.com.ar [Visitado 26 febrero 2020].

Mlambo-Ngcuka, Phumzile, Directora Ejecutiva. (2020). “Violencia contra las mujeres: la pandemia en la sombra”. ONU Mujeres, 6 de abril. Disponible en: www.unwomen.org [Visitado 1 marzo 2021].

Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe - CEPAL (s/f). Feminicidio. Disponible en: oig.cepal.org [Visitado 3 junio 2021].

Observatorio de Feminicidios Colombia (2021). Sección Noticias. Disponible en: observatoriofeminicidioscolombia.org [Visitado 27 febrero 2021].

ONU (2020). “La ONU y Argentina luchan contra la otra pandemia del coronavirus, la violencia de género”. Sección Noticias, 20 de abril. Disponible en: news.un.org [Visitado 1 marzo 2021]

—— (2018). “Las ciudades seguirán creciendo, sobre todo en los países en desarrollo”. Sección Noticias, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Disponible en: www.un.org [Visitado 26 febrero 2021].

ONU MUJERES (2020a). “From Insights to Action. Gender Equality in the Wake of COVID-19”. Disponible en: www.unwomen.org

—— (2020b). “La pandemia en la sombra: violencia contra las mujeres durante el confinamiento”. Sección Noticias. Disponible en: www.unwomen.org [Visitado 26 febrero 2020].

—— (2020c). “Prevención de la violencia contra las mujeres frente a COVID-19 en América Latina y el Caribe”. Disponible en: www2.unwomen.org

ONU: Asamblea General (2015). “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. Disponible en: undocs.org [Visitado 1 julio 2021].

ONU MUJERES, OIT y CEPAL (2020). “Trabajadoras remuneradas del hogar en América Latina y el Caribe frente a la crisis del COVID-19”. Disponible en: www.ilo.org

OxFam Intermón (2020). “El valor del trabajo no remunerado de las mujeres triplica el gasto en tecnología a nivel mundial”. Sección Prensa, 20 de enero. Disponible en: www.oxfamintermon.org [Visitado 25 febrero 2021].

OxFam International (2020). “Aumentan los multimillonarios de América Latina a medida que la región más desigual del mundo se hunde bajo el impacto del coronavirus”. Sección Noticias, 27 de julio. Disponible en: www.oxfam.org

Papeleo, C. (2021). “Femicidios en Argentina: `Las mujeres lo que quieren es una vida libre de violencia´”. *DW,* 25 de febrero.

Disponible en: www.dw.com [Visitado 1 marzo 2021].

Pikielny, Astrid (2020) “Rita Segato. Es un equívoco pensar que la distancia física no es una distancia social”. *La Nación,* 2 de mayo. Disponible en: www.lanacion.com.ar [Visitado 28 febrero 2021]

PNUD (2019). “Panorama general: Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI”. Disponible en: reliefweb.int [Visitado 26 febrero 2021].

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) (2020). “OPINIÓN: COVID-19 demonstrates urgent need for cities to prepare for pandemics”. Disponible en: unhabitat.org [Visitado 26 febrero 2021].

Rodríguez Enríquez, C. M., y Marzonetto, G. L. (2016). “Organización social del cuidado y desigualdad: el déficit de políticas públicas de cuidado en Argentina”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas,* Año 4 Nº 8: 103-134.

Rotker, Sassen y Goldman, K. (2000). *Ciudadanías del miedo*. Caracas, Venezuela: Nueva Sociedad.

Sassen, Saskia (2017). “El Espacio Urbano como Capacidad”. *Ciudades Creativas Kreantas* Nº 1. Disponible en: www.ciudadescreativas.org [Visitado 6 febrero 2021].

—— (2015). *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*. Buenos Aires: Katz Editores.

Segato, Rita (2020). “Coronavirus: Todos somos mortales. Del significante vacío a la naturaleza abierta de la historia”. En *La vida en suspenso. 16 hipótesis sobre la Argentina irreconocible que viene*: 83-94. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

Disponible en: issuu.com vida _en_ suspenso [Visitado 26 febrero 2021].

—— (2018). *Contra-pedagogías de la crueldad*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

UNFPA (2020). “Repercusión de la pandemia de COVID-10 en la planificación familiar y la eliminación de la violencia de género, la mutilación genital femenina y el matrimonio infantil”. Disponible en: www.unfpa.org [Visitado 26 febrero 2021].

1 Ana Falú, Prof Emérita e investigadora de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Co-fundadora de la Red Mujer y Hábitat de América Latina, de la Articulación Feminista Marcosur (AFM) y del Centro de Intercambio y Servicios para el Cono Sur Argentina (CISCSA), Ciudades Feministas, ONG que dirige. anamariafalu@gmail.com

2 Leticia Echavarri, Doctora en Administración y Política Pública. Docente investigadora del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. (IIFAP/Fac. Ss. Ss.- UNC) Integrante del CISCSA - Ciudades Feministas.leticia.echavarri@unc.edu.ar

3 Eva Lia Colombo, Magíster en “Estudios de Conflictos y Derechos Humanos” (Universidad de Utrecht, Países Bajos) y “Estudios Latinoamericanos” (CEDLA, Universidad de Amsterdam, Países Bajos). Actualmente trabaja como profesional en la ONG Feminista CISCSA -Ciudades Feministas- en Argentina. evaliacolombo@gmail.com

4 Esta propuesta metodológica del “mapa de las mujeres”, desarrollada y coordinada por Ana Falú, inicialmente para la Guia de 2012, recupera y se basa en el trabajo dirigido por Alejandra Massolo en el cual se proponía analizar dónde, qué tienen y qué hacen las mujeres.

5 Organismos internacionales, tales como CEPAL y ONU, anunciaron la situación preocupante de incremento de las violencias contra mujeres y niñas durante la pandemia en toda la región de América Latina. A modo de ejemplo, la ONU expresó: “Si bien en la región se han potenciado las líneas de atención de casos de violencia, estos han incrementado y los femicidios no cesan.” (CEPAL, 2020).

6 Si bien se considera aún un campo de innovación, se registran experiencias que vienen siendo lideradas por organismos internacionales, gobiernos en sus diversas jurisdicciones y organizaciones de la sociedad civil. Algunas de estas experiencias han sido ya mencionadas en el cuerpo del presente texto, tal el caso de “la ciudad de los 15 minutos” (París). Para el caso de las organizaciones feministas queremos resaltar el trabajo que viene llevando adelante CISCSA Ciudades Feministas, disponible en: . ONGs con una amplia trayectoria, que actualmente vienen liderando proyectos en contexto de pandemia, desde la intersección de territorios, feminismos y Derecho de las Mujeres a la Ciudad. En el tema del **derecho de las mujeres a ciudades libres de violencias,** resalta la experiencia de **“Somos Territorios: mujeres y actores locales articuladas por espacios libres de violencias”** (Iniciativa “Spotlight to end violence against Women and Girls” del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas ONU Mujeres). El proyecto se implementará en tres regiones de la Provincia de Córdoba -Río Cuarto, Villa María y Cruz del Eje- entre 2020 y 2022. Su objetivo es disminuir las violencias contra mujeres, niñas y diversidades para lograr espacios públicos más seguros e igualitarios. La estrategia es promover el fortalecimiento de las voces de las mujeres a partir de metodologías participativas con el fin de incidir en las políticas de prevención de la violencia contra las mujeres y las niñas (VCMN) y contribuir a que las mujeres tengan un mejor uso y disfrute de sus territorios urbanos. Las diferentes acciones implementadas en este proyecto (capacitaciones, campañas, cartografías y mapas, instalación de un Observatorio, entre otras) se enmarcan en una estrategia general que toma en cuenta las tres dimensiones del Derecho a la Ciudad de las Mujeres: Gestión Política; Materialidad de la ciudad construida y gestión simbólica.

En lo que refiere al **tema de cuidados,** CISCSA lleva adelante: (i) Proyecto **“Explorando las infraestructuras urbanas de cuidado para promover la autonomía de las mujeres”** (Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá, IDRC por sus siglas en inglés). Este proyecto contribuye a poner énfasis en las infraestructuras urbanas en tanto instrumentos de

redistribución y justicia social territorial, pensadas en función de las necesidades y demandas de las mujeres, buscando mejorar su calidad de vida. En este marco, ubica las demandas de las mujeres en el centro, revisa políticas públicas locales y crea una serie de herramientas geo-referenciales que dan cuenta de las desigualdades en el uso y apropiación de las infraestructuras urbanas públicas del cuidado infantil (0-5 años), para promover el derecho a la ciudad de las mujeres en la Ciudad de Córdoba y avanzar de esta manera hacia ciudades más inclusivas y equitativas. (ii) Cabe además mencionar aquí el proyecto ¿Quién cuida en los barrios y asentamientos en la pandemia en la ciudad de Córdoba? (Fundación Heinrich Böll) el cual tiene como objetivos conocer cómo el contexto de aislamiento durante la pandemia Covid-19 afectó -o no- a las autonomías de las mujeres, dar cuenta de las formas en las cuales consiguieron resolver los temas del cuidado y conocer las alternativas familiares y comunitarias. En este marco, su planificación prevé el diseño de mapas sensoriales a partir de las experiencias de las mujeres de barrio Alberdi, Córdoba.

De la ciudad neoliberal a la ciudad cuidadora: enseñanzas de la Covid-19

Dolors Comas-d'Argemir[1]

La Covid19, una sindemia de alcance mundial[2]

La pandemia del coronavirus no es solo un problema de salud colectiva; es también un problema de desigualdad que se expresa con más fuerza en determinadas zonas de las ciudades. La pandemia ha sido y es especialmente una amenaza para las personas que viven en los barrios más pobres, así como para las personas que proveen servicios a la comunidad o tienen trabajos más precarizados. Los riesgos en la salud están desproporcionadamente repartidos. No hemos vivido pues solo una pandemia, sino una sindemia ya que la enfermedad se exacerba por las desigualdades de salud causadas por la pobreza, la estigmatización, el estrés o la violencia estructural (Singer et al., 2017). El coronavirus no es solo una enfermedad, sino un hecho biosocial.

Un artículo publicado recientemente sobre el impacto de la Covid-19 en la ciudad de Barcelona ha demostrado sin tapujos los efectos desiguales de la pandemia según la edad, el sexo y las condiciones socioecómicas que se reflejan en determinadas áreas urbanas

(Marí-Dell'Olmo et al., 2021). Las conclusiones son las siguientes: 1) La *edad* ha sido un factor muy relevante en la pandemia. En la primera ola, caracterizada por la escasez de pruebas diagnósticas, las personas ancianas fueron las más afectadas y la mayoría de muertes se produjeron en las residencias (asilos para personas mayores), mientras que en la segunda ola el grupo más afectado fue el de 15-34 años. La mortalidad de las personas ancianas ha sido en todo caso muy superior a la de cualquier edad, en términos absolutos y relativos. 2) El *sexo* ha sido también relevante. Los hombres han tenido mayor afectación de la epidemia, por la prevalencia de problemas respiratorios, por menor inmunidad, o mayor consumo de tabaco y alcohol, pero entre las mujeres jóvenes y de mediana edad el coronavirus ha impactado fuertemente por causas sociales, ya que ellas están sobrerrepresentadas en ocupaciones de cuidado, tanto en servicios como en las familias. 3) La *condición socioeconómica* se refleja en las diferentes áreas urbanas de la ciudad. Los barrios con menos ingresos han tenido una mayor incidencia acumulativa de la Covid19 que las de mayor nivel económico, cosa que el artículo muestra de forma rigurosa y fehaciente. Y es en esta dimensión donde operan las desigualdades sociales que se asientan en:

a. Unas condiciones de trabajo pobres que, además, obligan a seguir trabajando, a pesar de enfermar, por la imperativa necesidad de obtener ingresos. Los grupos más vulnerables son los vinculados a la economía informal, muchos de ellos migrantes con precarias condiciones de vida y de salud. Para este tipo de trabajadores, no es posible el teletrabajo.

b. Una elevada densidad de población en los barrios, escasos espacios públicos y viviendas muy pequeñas, que imposibilitan el distanciamiento social.
c. Un mayor uso del transporte público por parte de la población que vive en estas áreas urbanas empobrecidas respecto a las demás.
d. Unas condiciones de salud precarias y más enfermedades crónicas, con dificultad de acceder a los servicios públicos sanitarios.
e. Efectos adversos en la salud por el confinamiento en apartamentos reducidos (problemas mentales, pero también agravamiento de enfermedades crónicas), lo que repercute a su vez en pérdida del trabajo o de ingresos.
f. Finalmente, se menciona también el impacto en los recortes del gasto sanitario como resultado de la aplicación de las políticas de austeridad que han debilitado los servicios de atención primaria.

El coronavirus ha hecho visibles las fracturas sociales de la ciudad neoliberal, aquella que conseguía esconder las desigualdades neutralizándolas y apareciendo como una ciudad "genérica", socialmente homogénea, y que pone en el escaparate sus cualidades más atractivas (Hernández-Pezzi, 2006). Ha hecho visible también que la ciudad neoliberal responde a una lógica productivista y también androcéntrica (Chinchilla, 2020), que ignora o margina los cuidados y la reproducción social (Comas d'Argemir, 2017), que erosiona el espacio público (Ramírez Kuri, 2017), produce y reproduce desigualdades (Harvey, 2007) y conduce a la

disolución de la ciudad (Borja, 2012). En este artículo hemos tomado como referencia de sindemia la ciudad de Barcelona, con una reciente orientación hacia el turismo como actividad productiva, lo que ha modificado la cotidianeidad y el comercio de las zonas tematizadas y, al tiempo que generaba riqueza, ha generado también grandes dificultades e injusticias en el acceso a la vivienda por el encarecimiento de la misma (Borja, 2010). Hemos visto a través de este ejemplo concreto, cómo esta ciudad moderna, querida, visitada, atractiva, no ha sido capaz de cuidar con eficacia de las personas mayores ante la pandemia, y cómo las mujeres han soportado unas enormes cargas de trabajo por su implicación en los trabajos productivos y también en los reproductivos. Acaba representando, como tantas otras ciudades, la acumulación por desposesión, el peso de las actividades orientadas a la productividad frente a las orientadas a la reproducción social. Pero hoy en la propia ciudad de Barcelona parte de este modelo productivo está cuestionado (dependencia del turismo), los grandes edificios de oficinas están vacíos (por el teletrabajo), el uso del automóvil se cuestiona (por la contaminación y la emergencia climática), se valoran los productos de proximidad (más accesibles) o se reivindica una ciudad más inclusiva.

Podemos considerar la ciudad como el problema, pero también como la solución. El coronavirus ha abierto las costuras de una ciudad que ya mostraba las contradicciones, inherentes de un sistema que va más allá de la capacidad de acción de las entidades locales, pues la ha puesto en manos de operadores que controlan el suelo y decisiones de gobiernos y empresas sobre las infraestructuras. Este es el problema. La solución está en la

revolución urbana que proclama Harvey (2012) o en las luchas sociales con que insiste Borja (2012), basadas fundamentalmente en los problemas asociados a la reproducción social: sanidad, educación, pensiones, vivienda, etc. Lo que nos lleva a los principios y reclamaciones de un urbanismo con perspectiva de género y de justicia social, reclamado desde el feminismo académico y movimientos sociales (Muxí, 2018; Tello y Quiroz, 2009; Valdivia, 2018). Se trata de avanzar hacia una ciudad igualitaria, una ciudad cuidadora, una ciudad de oportunidades, una ciudad compartida, una ciudad inclusiva.

La organización de los cuidados y el cuidado como organización social

El coronavirus ha hecho visible también el papel central de los cuidados en el sostenimiento de la vida, y lo ha hecho evidenciando y magnificando un problema ya existente desde hace años: nuestros déficits sociales para atender a las personas dependientes y vulnerables. Numerosos artículos académicos nos venían avisando desde hace años que ya padecemos una “crisis de los cuidados” (Pérez-Orozco-2006; Comas d’Argemir, 2019) y la pandemia ha mostrado inexorablemente su magnitud.

Uno de los indicadores, a nivel mundial, ha sido el fuerte impacto de la Covid19 en las personas mayores, tal como hemos comentado anteriormente. A pesar de ser una situación compartida por muchos países, en España la pandemia ha tenido un impacto de particular importancia debido a la fuerte presencia de personas mayores (un

19,4% de la población tiene una edad superior a los 65 años y un 6% supera los 80). Los problemas de salud derivados del "envejecimiento del envejecimiento" (deterioro físico y cognitivo y pluripatologías) han contribuido a esta mayor vulnerabilidad ante el virus. Pero también han incidido el edadismo y la relegación que sufren las personas mayores en la sociedad, a la que se añade la dificultad de asumir las crecientes necesidades de cuidados existentes en el contexto actual.

La crisis de los cuidados ha estallado especialmente en los países europeos (también en Japón y Corea) que, por un lado, cuentan con las mayores tasas de longevidad del mundo y, por otro lado, con unos índices de natalidad extremadamente bajos, de manera que la pirámide poblacional ha crecido mucho por arriba, pero ha menguado en los grupos de edad más jóvenes. Cada vez hay más necesidades de cuidados (y estos se prolongan mucho más tiempo y tienen más complejidad que antaño) y, por otro lado, hay cada vez menos personas para cuidar. A pesar de los grandes flujos migratorios que se han producido a escala global para atender estos cuidados, se ha mostrado la insuficiencia de recursos humanos y materiales para atenderlos.

Y es que, al menos en los últimos decenios, se han producido todo un conjunto de cambios que afectan directamente al ámbito de la reproducción social y, de manera particular, al de los cuidados. Por un lado está la cuestión demográfica, que hemos citado ya; pero se ha producido además la plena incorporación de las mujeres al mercado de trabajo y, como consecuencia, una menor disponibilidad de las mujeres para desempeñar el papel de cuidadoras en los hogares, sin que se haya producido una incorporación de los

hombres en el cuidado que las complemente. Finalmente, los cambios político-económicos, con recortes en el gasto en políticas sociales, han provocado una disminución de los recursos públicos y una expansión de los servicios ofrecidos por el mercado a los que no puede acceder buena parte de la población.

Todo ello muestra que el sistema de cuidados está basado en una doble injusticia: de género y de clase. Hay una injusticia de género, pues se atribuye a las mujeres la responsabilidad de cuidar, cosa que tiene consecuencias negativas en sus trayectorias laborales y sociales. Esta obligación de las mujeres, que se basa en una naturalización de las mismas y del cuidado, se conforma en base a imperativos morales, pero también legales (Carrasco, Borderías y Torns, 2011). Existe también una injusticia de clase, puesto que los sectores más pobres envejecen peor, tienen más necesidades de cuidado y no tienen recursos para pagar servicios de mercado. Desde una perspectiva interseccional, hemos de añadir también la extranjería. El recurso a mujeres inmigrantes de origen extranjero para el cuidado de mayores y niños/as ha reavivado, dentro de una lógica creciente de mercantilización y globalización del cuidado, dinámicas de inferiorización, racialización y explotación laboral que comportan, en algunos casos, situaciones de vulneración flagrante de derechos fundamentales (Anderson, 2000; Bofill-Poch y Márquez, 2020), así como déficit de cuidados en las zonas de origen de estas trabajadoras (Benería, 2006).

Quiero insistir en todo caso que el cuidado va más allá de la familia y de la asistencia a criaturas, mayores y enfermos. No solo hay pues una organización social de los cuidados. El cuidado es, a su vez, articulador de relaciones sociales; se conforma en el dar,

recibir y devolver que produce sociedad en el más estricto sentido que le otorgó Marcel Mauss. El cuidado se asienta en la relación social y crea relación social y por ello el cuidado es constitutivo de la organización social (Thelen, 2015). Sin cuidado no hay vida, sin relaciones sociales que la sustenten, tampoco. Y sin cuidado ni relaciones sociales no hay sociedad, sencillamente. También la educación, la sanidad, la vivienda, el transporte y la protección social contribuyen al mantenimiento de la vida, al desarrollo de las capacidades humanas y a la protección en caso de adversidad. Pero hay algo previo, y es que sin cuidados no hay existencia humana; no hay economía, no hay sociedad. El cuidado, en este sentido más amplio y holístico, forma parte de la reproducción social. Y es en esta dimensión holística donde podemos situar al cuidado como organización social y a la sociedad como cuidadora. Y es desde esta perspectiva que podemos hablar de ciudades cuidadoras.

De la ciudad neoliberal a la ciudad cuidadora

La ciudad constituye un espacio de vida para una gran parte de la población y sus características condicionan la propia organización social del cuidado. La ciudad igualitaria y diversa es un objetivo en sí mismo, una meta para conseguir que la ciudad sea efectivamente un espacio de libertad y emancipación. Disponer de accesibilidad, de movilidad libre y segura y de las mismas oportunidades en formación, empleo, salud y vivienda proporciona las condiciones de posibilidad de una ciudadanía inclusiva. El envite neoliberal actual

lleva hacia tendencias segregadoras y especulativas en la ciudad que incrementan la desigualdad y dificultan las condiciones de la vida cotidiana. Las mujeres de sectores populares son las que padecen especialmente las desventajas para acceder a recursos y oportunidades y las limitaciones para ejercer sus derechos de ciudadanía. Y es que la discriminación de género es también un acto de clase.

La ciudad cuidadora, la ciudad de los 15 minutos, la ciudad que pone la vida en el centro, son expresiones que nos sitúan en el ámbito de unas ciudades que proporcionan bienestar al disponer de infraestructuras de apoyo a la vida cotidiana, de entornos públicos seguros, de unos servicios amigables y de unos patrones de movilidad que tengan en cuenta las facilidades de acceso y el tiempo urbano. La propuesta de avanzar hacia ciudades cuidadoras rebasa la comprensión tradicional de la labor de cuidados, vinculada a la cobertura de las necesidades básicas de quienes necesitan ayuda para su desenvolvimiento cotidiano, en favor de una concepción que, integrando la anterior, abarca una visión ampliada del bienestar como un derecho subjetivo, cuya realización se dirime en el entorno en el cual se convive y entiende el cuidado como el elemento articulador de la sociedad, tal como hemos insistido anteriormente. Frente al mito hegemónico del individuo autosuficiente cuyas necesidades deben ser cubiertas en su privacidad, asume la interdependencia de los integrantes de la sociedad como esencia constitutiva de lo social y como principio de la responsabilidad colectiva hacia los cuidados (Prieto Sancho, 2017).

Cada uno de los factores que hemos mencionado anteriormente es esencial en la conformación de una ciudad cuidadora. El tiempo dedicado a desplazamientos en ellas es, por ejemplo, un factor esencial. El transporte público ha sido pensado para satisfacer los requerimientos del sector productivo y conectar los hogares con los lugares de trabajo, pero no como apoyo a las actividades de la vida cotidiana asociadas a las necesidades de sostener la vida y al cuidado. El acceso a escuelas, centros de salud, hospitales, lugares recreativos, parques, centros administrativos, centros cívicos, centros deportivos, bibliotecas, etc. se encuentra limitado por las distancias que se deben recorrer para llegar a ellos y el tiempo que se requiere para ello. Y deben sumarse los trayectos para abastecerse de los alimentos y productos de consumo cotidiano. Se trata de recorridos que no son lineales y son fragmentados.

La ciudad compacta, donde se encuentran integradas las funciones de trabajo, comercio, vivienda, cuidados y ocio, permite una mayor accesibilidad y autonomía gracias a la proximidad de los espacios en donde se han de realizar las actividades de la vida cotidiana. Facilita, a su vez, que en un mismo recorrido puedan satisfacerse distintos objetivos y permite ahorrar tiempo. Los barrios, dentro de éstas, proporcionan además una dimensión humana y relacional que condensa toda una constelación de afectos, usos y deseos que proporcionan un modelo mental de ciudad flexible, subjetivo, sensorial, polifuncional (Tello y Pérez-Rincón, 2009). En cambio, la ciudad dispersa o con fuerte segregación espacial entre los centros urbanos y las áreas periféricas genera falta de eficacia porque hay que recorrer mayores distancias, los trayectos son unifuncionales y a menudo dependientes del transporte privado, por

lo que el tiempo que debe destinarse a los desplazamientos resulta exagerado (Muxí y Casanovas, 2010). La relación entre movilidad, transporte y pobreza se conjuga dramáticamente en las grandes ciudades latinoamericanas, pues las menores posibilidades de movilidad en las áreas periféricas más alejadas de los centros urbanos hacen que los sectores más desfavorecidos no sólo tengan mayores dificultades para acceder a los servicios de cuidado, sino también para insertarse en la vida social y laboral (Redondo, 2013). De ahí que el desarrollo social se vincula actualmente a la accesibilidad y el tiempo urbano (Hernández y Rossel, 2012).

Las infraestructuras de apoyo a la vida cotidiana nos parecen una forma interesante de experiencia que emergió en Europa a principios de los años setenta del siglo pasado. Grupos de mujeres se movilizaron para hacer posible su participación laboral, social y política y resolver al mismo tiempo las necesidades de cuidados, motivadas entonces por el cuidado infantil. El modelo de acción fue la creación de “infraestructuras de apoyo a la vida cotidiana”, orientadas a favorecer la proximidad integrando el hogar, el trabajo y los cuidados de manera viable. La columna vertebral del proyecto era la creación de un nivel intermedio entre los hogares privados y el mundo público y comercial. Este nivel intermedio era el vecindario, que debía incluir viviendas, servicios, centros de trabajo y otras actividades que facilitaran la vida cotidiana de los residentes, con independencia de su edad y sexo. Más adelante, en los años noventa, se creó en Europa la red EuroFEM, que amplió el concepto de infraestructuras de apoyo a la vida cotidiana del vecindario al ámbito de la ciudad y también al regional, e incorporó centros de recursos para mujeres (Horelli, 2006). Este concepto permite

acercarse al tema de los servicios y equipamientos urbanos con mirada renovada, pues tiene presentes los cambios recientes en la organización de la vida cotidiana y las necesidades que se plantean principalmente a las mujeres para hacer compatibles la vida familiar y la laboral. Es fruto de la intersección de la perspectiva de género y las prácticas del urbanismo y la planificación regional, y trata de facilitar la vida cotidiana de los residentes que dependen de su vecindario mediante la creación de redes de cuidados y mediación. Este modelo ha inspirado algunos proyectos de planificación urbana en diversos países europeos donde los barrios son parte constitutiva de las ciudades. Ha sido un concepto útil en las fases de previsión de la planificación y es ideal para incorporar al diseño urbano los servicios para cubrir las necesidades de las familias con hijos y personas mayores o discapacitadas, así como de los residentes que valoren la comunidad local. No niega la existencia paralela de otros modelos para grupos localmente no dependientes, como los de quienes prefieren un estilo de vida móvil y transitar por distintos ámbitos urbanos (Horelli, 2006: 252). Lógicamente, la implementación de este modelo depende de cada contexto y sus necesidades, pero requiere de ciertos compromisos. No es suficiente con planificar desde esta perspectiva; es necesario también crear un sentido de confianza y de comunidad que posibilite las redes de cuidados y las estructuras de mediación. Para esto se debe contar con recursos y servicios, y que las redes estén conectadas con grupos de interés que puedan contribuir.

Un aspecto interesante de este modelo es que se trata de “infraestructuras” y no de “equipamientos”, y la diferencia conceptual es importante. Los equipamientos para atender a la pequeña

infancia o a las personas mayores se consideran un gasto social basado en la idea general de solidaridad, pero un gasto, en definitiva. Las infraestructuras, en cambio, enfatizan la importancia de estos servicios en términos de igualdad y eficiencia económica y provisión de bienestar al conjunto de la población y no sólo a un sector determinado. Se inscriben en la lógica de la deuda social y se consideran una cuestión política que afecta a todo el mundo y no son sólo un tema de mujeres (Sánchez de Madariaga, 2004: 130).

El Ayuntamiento de Barcelona está implementando un modelo de este tipo, a partir del proyecto piloto de las Supermanzanas (Redondo, 2016), dirigido a dar protagonismo a espacios públicos plurifuncionales que permitan potenciar las interacciones sociales. También se generaron las Supermanzanas Sociales, para facilitar la racionalización de los cuidados en domicilios. Estos proyectos pilotos se pretenden ampliar a todo el conjunto de la ciudad con un nuevo proyecto denominado “Vila Veïna” (Vila Vecina), dirigido a toda la población bajo la idea de fortalecer las dimensiones comunitarias, dar valor a los cuidados y generar una ciudad que sitúe la vida en el centro.

Aunque el tiempo está integrado en la idea de las infraestructuras de la vida cotidiana, no ha sido un planteamiento significativo, como sí lo es en cambio en el proyecto ‘*La Ville Du Quart d‘Heure‘* (La ciudad en un cuarto de hora), que ha sido una propuesta de la actual alcaldesa de París, Anne Hidalgo, para reorganizar la ciudad con dos objetivos: favorecer las actividades de la vida cotidiana y disminuir la contaminación ambiental (Hidalgo, 2020). La premisa es „Tener todo lo que necesitamos a menos de 15 minutos de casa“. El principio es que un ciudadano pueda acceder en menos de 15

minutos a sus necesidades esenciales y sus destinos diarios, basándose en pilares como el uso de la bicicleta frente a vehículos contaminantes, la transformación de los espacios públicos para que tengan más de un uso o la eliminación de plazas de garaje para crear espacios verdes o aparcamientos de bicicletas. La propuesta incluye también habilitar los patios de los colegios durante los fines de semana como jardines abiertos y se crearían espacios de convivencia (kioscos ciudadanos) para que los parisinos „se reúnan, se ayuden mutuamente y se sientan arropados por asociaciones y agentes municipales“, escribe la alcaldesa de París en su cuenta de twitter (García, 2020). Anne Hidalgo ganó la alcaldía de París, pero la irrupción del coronavirus ha interrumpido estos planes que no solo afectan a la organización de la ciudad y la potenciación de sus barrios, sino que también pretenden fortalecer los vínculos sociales entre sus habitantes, aspectos todos ellos que ha sido necesario posponer. Esta propuesta fue elaborada por el investigador franco-colombiano Carlos Moreno, quien apuesta por una ciudad de proximidad basada en el concepto del *cronourbanismo* y muestra, en algunos de sus textos de difusión, ejemplos pioneros en la aplicación de este modelo: Ottawa, Melbourne, Portland, Barcelona, Milán, Nantes y Mulhouse (Garnier y Moreno, s/f.). La búsqueda de una ciudad más humana y sostenible se ha planteado como un reto de urgente necesidad a partir de las consecuencias de la Covid19, y esta ciudad del cuarto de hora basada en el cronourbanismo se configura como una de las propuestas más interesantes y novedosas para conseguirlo (Mardones-Fernández, Luque-Valdivia y Aseguinolaza-Braga, 2020).

Otro proyecto interesante es el Plan Madrid Ciudad de los Cuidados (Plan MCC, 2017). Se trata de una ambiciosa actuación urbana que proyecta el ámbito del cuidado a toda la ciudad de Madrid. Las intenciones se explicitan en la descripción de sus campos de actuación: 1) La ciudad que cuida el espacio público y la vida en común (urbanismo facilitador de la vida cotidiana, seguridad, salud ambiental), 2) La ciudad que administra con cuidado (burocracia amigable, servicios en los barrios, alianzas con la ciudadanía organizada), 3) La ciudad sensible a la vida cotidiana (apoyo al cuidado y a las personas que lo requieren, promoción de la salud), y 4) La ciudad que incorpora los cuidados en el sistema productivo (el cuidado como sector ocupacional).

Este marco de actuación supone una ampliación significativa de las concepciones del cuidado sobre las que normalmente se diseñan las políticas de bienestar, para abarcar la idea de cuidado como elemento constitutivo de lo social. Como se indica en el estudio previo realizado,

> [...] propone, en definitiva, una ciudad capaz de conciliar lo público y lo privado, lo individual y lo colectivo, centrada en las personas, que trate de construir un marco de convivencia que favorezca su bienestar y su felicidad, para lo cual estipula el cuidado, su significación, como el valor que debe atravesar todas las actuaciones e interacciones municipales y ciudadanas (Prieto Sancho, 2017: 19).

El Plan MCC especifica que

> [...] constituye una decidida apuesta por ir poniendo en el centro de las decisiones políticas la sostenibilidad de la vida, una perspectiva de análisis que sitúa la vida cotidiana de las personas como aspecto fundamental del

> sistema socioeconómico y, por otra, el trabajo y la perspectiva de cuidados como aspecto determinante de las condiciones de vida de la población, desplazando el objetivo social de la obtención de beneficio al cuidado de la vida. Este modelo de gobernanza centrado en los cuidados, asienta sus bases sobre la reflexión y la práctica de distintos movimientos sociales, que vienen desarrollando su trabajo desde la perspectiva del feminismo, la ecología social y la ética de los cuidados (Plan MCC, 2017: 9).

El cambio de gobierno en el Ayuntamiento de Madrid, actualmente en manos de partidos conservadores, ha supuesto una interrupción de este proyecto. Tanto es así, que el texto básico del Plan MCC 2017 ha sido borrado de la página web del Ayuntamiento de Madrid y para consultarlo hay que recurrir al ejemplar que consta en el Ayuntamiento de Barcelona. Resulta curioso que desde la óptica de partidos de derechas se rechace una propuesta que no es para nada ideológica y va encaminada a proporcionar bienestar a la ciudadanía. Seguramente es porque no concuerda con la lógica de la ciudad neoliberal justamente.

La ciudad neoliberal pone en el centro a los sujetos (masculinos) adultos, sanos, productivos, autónomos e independientes y deja en los márgenes todo lo que suene a dependencia y vulnerabilidad. Una de las enseñanzas de la crisis del coronavirus es que ha puesto en evidencia lo absurdo de estas ideas. Primero, mostrando nuestra vulnerabilidad e interdependencia en tanto que seres humanos; segundo, exponiendo que todos los trabajos de cuidados, que el sistema invisibiliza e infravalora, son fundamentales. La restitución de la centralidad social que le ha sido negada a los cuidados es, hoy más que nunca, necesaria, urgente e ineludible (Moré, 2020). Otra de las enseñanzas de la Covid19 es que necesitamos ciudades democráticas e inclusivas, que faciliten el bienestar de la

ciudadanía. Frente a la ciudad neoliberal, que se ha mostrado generadora de desigualdades, competitividad y malestar, necesitamos una ciudad inclusiva e igualitaria, que proporcione bienestar y felicidad, y esta no es otra que la ciudad cuidadora.

Bibliografía

Anderson, B. (2000). *Doing the dirty work?: The global politics of domestic labour.* London: Zed Books.

Ayuntamiento de Madrid (2017). *Plan Madrid Ciudad de los Cuidados* (2016-2019). Disponible en: ajuntament.barcelona.cat [Visitado 1 julio 2021].

Benería, L. (2006). "Trabajo productivo/reproductivo, pobreza y políticas de conciliación". *Nómadas*, 24: 8-21.

Bofill-Poch, S. y Márquez, R. (2020). "Indefensión, injusticia y merecimiento en el colectivo de trabajadoras del hogar: análisis de casos judicializados". *Etnográfica. Revista do Centro em Rede de Investigação em Antropologia*, 24(1): 225-244.

Borja, J. (2012). "El fin de la Ciudad postmodernista y el derecho a la ciudad en las regiones metropolitanes". En *Ciudades, una ecuación impossible*, Belil, M., Borja, J. y Corti, M. (Eds.): 279-320. Barcelona: Icaria.

—— (2010). *Luces y sombras del urbanismo de Barcelona*. Barcelona: UOC.

Carrasco, C., Borderías, C. y Torns, T. (Eds.) (2011). *El trabajo de cuidados. Historia, teoría y políticas*. Madrid, Catarata.

Chinchilla, I. (2020). *La ciudad de los cuidados*. Madrid: Catarata.

Comas-d'Argemir, D. (2019). "Cuidados y derechos. El avance hacia la democratización de los cuidados". *Cuadernos de Antropología Social*, 49: 13-29.

—— (2017). "Cuidados, género y ciudad en la gestión de la vida cotidiana". En *La erosión del espacio público en la ciudad neoliberal,* Ramirez Kuri, P. (Coord.): 59-90. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, Facultad de Arquitectura.

García, A. (2020). "La promesa estrella de la alcaldesa de París: que nadie tarde más de 15 minutos en ir al trabajo o al colegio". *eldiario.es*, 29 de enero. Disponible en: www.eldiario.es [Visitado 28 febrero 2021].

Garnier, N. y Moreno, C. (s/f). *La ville du ¼ d'heure. Du concept à la mise en œuvre*. Disponible en: chaire-eti.org [Visitado 2 julio 2021].

Harvey, D. (2012). "Raíces urbanas de las crisis financieras: reclamar la ciudad para la lucha anticapitalista". En *Ciudades, una ecuación imposible*. Belil, M., Borja, J. y Corti, M. (Eds.): 321-358. Barcelona: Icaria.

—— (2007). "Neoliberalism as creative destruction". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 610(1): 21–44.

Hernández, D. y Rossel, C. (2012). *Tiempo urbano, acceso y desarrollo humano.* Uruguay: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Hernández-Pezzi, C. (2006). "Por la ciudad igualitaria, contra la ciudad indiferente". En *Urbanismo y género. Una visión necesaria para todos*. Barcelona: Diputación de Barcelona.

Hidalgo, A. (2020). *Dossier de presse. Le Paris du quart d'heure.* Disponible en: annehidalgo2020.com [Visitado 1 julio 2021].

Horelli, L. (2006). "La gestión del tiempo y el espacio de la vida cotidiana en el contexto nórdico". En *Urbanismo y género. Una visión necesaria para todos*. Barcelona: Diputación de Barcelona.

Mardones-Fernández de Valderrama, N., Luque-Valdivia, J. y Aseguinolaza-Braga, I. (2020). "La ciudad del cuarto de hora, ¿una solución sostenible para la ciudad post COVID-19?". *Ciudad y Territorio*, vol LII, N° 205: 653-664.

Marí-Dell'Olmo, M., Gotsens, M., Pasarín, M. I., Rodríguez-Sanz, M., Artazcoz, L., Garcia de Olalla, P., Rius, C. y Borrell, C. (2021). "Socioeconomic Inequalities in COVID-19 in a European Urban Area: Two Waves, Two Patterns". *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18(3): 1256.

Moré, P. (2020). "Cuidados y crisis del coronavirus: el trabajo invisible que sostiene la vida". *Revista Española de Sociología (RES),* 29(3): 737-745.

Muxí, Z. (2018). *Mujeres, casas y ciudades.* Barcelona: dpr-Barcelona.

Muxí, Z. y Casanovas, R. (2010). "Les dones transformem els espais de la ciutat per a la vida quotidiana. En *560 propostes de dones per transformar Barcelona*: 66-71. Disponible en: ajuntament.barcelona.cat primavera 2010.pdf [Visitado 28 febrero 2021]

Pérez-Orozco, A. (2006). "Amenaza tormenta: la crisis de los cuidados y la reorganización del sistema económico". *Revista de economía crítica*, *5*: 7-37.

Prieto Sancho, D. (2017). *Imaginarios sociales del bienestar y los cuidados como cuestiones ciudadanas.* Ayuntamiento de Madrid. Disponible en: planmadre.madrid.es [Visitado 28 febrero 2021].

Ramirez Kuri, P. (Coord.) (2017). *La erosión del espacio público en la ciudad neoliberal*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, Facultad de Arquitectura.

Redondo, S.P. (2013). “Movilidad, transporte y pobreza en el área metropolitana de Buenos Aires: ¿pensando en la inclusión?“ *Meridiano. Revista de Geografía*, 2, 209-224.

Rueda, S. (2016). “La supermanzana, una nueva célula urbana para la construcción de un nuevo modelo funcional y urbanístico de Barcelona“. *Agència d’Ecologia Urbana de Barcelona.* Disponible en: www.bcnecologia.net [Visitado 28 febrero 2021].

Sánchez de Madariaga, I. (2004). “Infraestructuras para la vida cotidiana y calidad de vida“. *Ciudades*, 8: 101-133.

Singer, M., Bulled, N., Ostrach, B., & Mendenhall, E. (2017). “Syndemics and the biosocial conception of health”. *The Lancet*, 389(10072): 941-950.

Tello, R. y Pérez-Rincón, S. (2009). “Inclusión y exclusión de las mujeres en las políticas y prácticas de renovación urbana”. En *Ciudad y diferencia. Género, cotidianeidad y alternativas*, Tello, R. y Quiroz, H. (Eds.): 21-52. Barcelona: Bellaterra.

Tello, R. y Quiroz, H. (Eds.) (2009). *Ciudad y diferencia. Género, cotidianeidad y alternativas*. Barcelona: Bellaterra.

Thelen, T. (2015). “Care as social organization: Creating, maintaining and dissolving significant relations”. *Anthropological Theory*, 15(4): 497-515.

Valdivia, B. (2018). “Del urbanismo androcéntrico a la ciudad cuidadora“. *Hábitat y Sociedad*, 11: 65-84.

1 Catedrática de Antropología social y cultural. Departamento de Antropología, Filosofía y Trabajo Social, Universitat Rovira i Virgili (Tarragona, España). dcomas.argemir@gmail.com

2 Este artículo se inscribe en el proyecto de investigación “El cuidado importa. Impacto de género en las cuidadoras/es de mayores y dependientes en tiempos de la Covid-19”, financiado por el Fondo Supera Covid-Santander-CSIC-CRUE.

Análisis de las consecuencias de la emergencia sanitaria por Covid-19 en la vida de las mujeres. Caso de estudio: parroquia de Tumbaco[1]

Andrea Carolina Game[2]
Verónica Isabel Cordero[3]

Introducción

Hasta hace poco se creía que la posibilidad de una pandemia ya no era una amenaza para la humanidad debido a que sus efectos estaban controlados por el avance tecnológico de la medicina. Sin embargo, este supuesto quedó en cuestionamiento, no solo por el virus del Covid-19, sino también por la posibilidad de que un nuevo virus siga la misma tendencia de propagación en el futuro (Mideros Mora et.al, 2020). La enfermedad conocida como Covid-19 se inició en el mes de diciembre de 2019 como un brote de casos de neumonía en Wuhan, provincia de Hubei, China. En los meses de enero y febrero de 2020 el brote se extendió rápidamente a numerosos casos y en varios países (Díaz y Toro, 2020). La Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020 la ocurrencia de una pandemia, exhortando a todos los países adoptar

medidas de salud pública para detener la propagación del virus mediante el aislamiento, la cuarentena y el distanciamiento social (Díaz y Toro, 2020). El manejo de la pandemia ha puesto sobre la mesa grandes desafíos y, en respuesta, la mayoría de los gobiernos han aplicado medidas basadas en procesos de prueba y error para frenar la propagación del virus mediante la cuarentena y el confinamiento de las personas, en algunos casos de forma opcional y en otros de manera obligatoria. Estas acciones se han implementado con el afán de mitigar los fuertes efectos económicos, sociales y sanitarios (CEPAL, 2020a). Estas medidas han incrementado rápidamente la demanda de cuidados debido al cierre de establecimientos educativos, de cuidado infantil, de asistencia a personas con discapacidad, de geriátricos, entre otros, evidenciando la preexistente crisis de cuidados que existe en el país y en la región (CNIG, 2021). No solo la crisis de cuidado ha sido evidenciada, sino que se han puesto de manifiesto las fragilidades existentes del tejido social y se han exacerbado las desigualdades sociales, principalmente las de género, provocando impactos específicos sobre la vida de las mujeres (OEA Comisión Interamericana de Mujeres 2020a). Estas medidas no han sido neutrales respecto al enfoque de género, ya que los efectos son diferenciados por los mismos roles de género asignados a hombres y mujeres y a las desigualdades históricas (Guterres,2020).

Además del trabajo en los hogares; el sector de la salud, el trabajo doméstico remunerado y los centros de atención y asistencia son espacios en los que las mujeres representan el mayor contingente para sostener el sistema de cuidados (OEA Comisión Interamericana de Mujeres, 2020b). A esto se suma que estos

empleos son mayoritariamente en un mercado laboral más segregado, de peor calidad y más precario, lo que hace que cuenten con menores recursos económicos para enfrentar la crisis (Fernández-Luis et al., 2020). Los roles de género tradicionalmente asignados se han mantenido en la feminización de las profesiones relacionadas con los cuidados, es así como las mujeres son quienes están mayoritariamente en primera línea de respuesta a la crisis sanitaria y expuestas a un mayor riesgo de infección por tareas que ejercen como trabajadoras y profesionales sanitarias, voluntarias comunitarias y cuidadoras (CNIG, 2021). En el caso del sector de la Salud, solo en América Latina se registran el 30% de enfermeros en el mundo, de los cuales el 87% son mujeres (OPS, 2020). Para el caso de Ecuador, el 65% del personal de salud son mujeres y dentro de esta actividad el 92% del personal de enfermería, evidenciando el nivel de exposición de la población femenina (Agencia de Aseguramiento de la Calidad de Salud, 2021). Además, quienes se encuentran en primera línea de respuesta asumen mayores costos físicos y emocionales por las nuevas dinámicas y deficiencias del sistema sanitario y de salud (ONU Mujeres, 2020).

Por otro lado, la pandemia está impactando negativamente en los niveles de ocupación y en las condiciones laborales, con un retroceso de casi diez años en la participación laboral de las mujeres (CEPAL, 2021). En consecuencia, cuentan con peores recursos para enfrentar la crisis, y están más proclives a la informalidad y al desempleo. (OEA Comisión Interamericana de Mujeres, 2020b; Lexartza et al., 2019). Antes de la ocurrencia de la pandemia, a nivel mundial, la tasa de participación femenina en la fuerza laboral era del 52,61%, la brecha salarial de género del 23%

y las mujeres tenían a su cargo el 76,2% de todas las horas destinadas al trabajo doméstico y de cuidados. (Banco Mundial, 2019; ONU, 2020a; OEA Comisión Interamericana de Mujeres, 2020b). En el Ecuador este escenario no es distinto. Las estadísticas muestran que la tasa de desempleo para las mujeres fue 7,3% a febrero de 2021, con una diferencia de casi 2,7 puntos porcentuales más respecto de los hombres (INEC, 2021: 40).

Además, los primeros datos a nivel mundial demuestran que los sectores más afectados por la crisis sanitaria del Covid-19 son el comercio al por menor, los servicios de alojamiento y de comidas, y las industrias manufactureras (OEA Comisión Interamericana de Mujeres, 2020b: 15). En el Ecuador, estos sectores de la economía están altamente feminizados; por lo tanto, existen más probabilidades de que las mujeres caigan en un círculo vicioso de pobreza, exclusión y marginación social (OEA Comisión Interamericana de Mujeres, 2020b). Sin dejar de lado que el sector informal expulsa a las mujeres de la seguridad social, de los mecanismos de carácter no contributivo y de las definiciones de trabajo decente (OEA Comisión Interamericana de Mujeres, 2020a). Así, la informalidad es otro síntoma de la crisis económica. En febrero de 2021, el 46,3% de las personas con empleo se encontraban en el sector informal de la economía (INEC, 2021). Finalmente, estas cifras van acorde con los datos presentados de pobreza, ya que, a diciembre de 2020, 32 de cada 100 personas se encontraban en esta situación. Es decir, el 32,4% de la población vive con un ingreso menor a 84,04 dólares (INEC, 2020a). La situación actual de confinamiento y crisis económica ahonda en la

inequidad económica y social que viven las mujeres en el país y en el mundo.

Dentro del hogar, el contexto es el mismo y es aún más preocupante, debido a que el trabajo, la educación, la atención primaria de salud, la recreación y el trabajo doméstico se han concentrado únicamente en el espacio y tiempo del hogar (OEA Comisión Interamericana de Mujeres, 2020a). En este sentido, la crisis ha puesto de relieve la importancia de la economía del cuidado para la sostenibilidad de la vida y, al mismo tiempo, la fragilidad y la poca visibilización que tiene este sector en la economía (CEPAL, 2020b). El trabajo dentro del hogar no se distribuye equitativamente entre hombres y mujeres, todo lo contrario, recae principalmente sobre ellas y son consideradas actividades realizadas fuera del mercado, que no aportan valor a la economía (OEA Comisión Interamericana de Mujeres, 2020b). El escenario actual responde a una visión de género que se construye incluso antes de la pandemia, y que implica comprender que en las sociedades existen relaciones jerárquicas de poder originadas en torno a las diferencias biológicas y a la división sexual del trabajo de la reproducción y producción, siendo un concepto que, como lo expresara Bourdier, estructura la percepción y organización, concreta y simbólica de toda la vida social (Piedra, 2013: 17). En consiguiente, la precariedad de las trabajadoras domésticas se verá reflejado por la inseguridad, la incertidumbre y por la falta de garantías socioeconómicas y, también, porque tendrán que elegir entre mantener sus ingresos o cuidar a sus familiares (OEA Comisión Interamericana de Mujeres, 2020a). En Ecuador, aproximadamente 222.495 personas, principalmente mujeres,

muchas de ellas mestizas, indígenas y afrodescendientes, se dedican al trabajo doméstico remunerado (CARE Ecuador, 2018).

Esta situación se exacerba en el escenario actual y las tensiones agudizan la demanda de cuidados, siendo el tiempo de las mujeres inelástico en relación con la carente respuesta que solo puede darse desde el ámbito doméstico (OEA Comisión Interamericana de Mujeres, 2020a: 20). Según una encuesta aplicada en cinco países, alrededor del 55% de mujeres afirmó dedicar más tiempo al trabajo doméstico y de cuidados como consecuencia de la pandemia (Berkhout el al., 2021). Esta situación es más alarmante en Ecuador, ya que antes de la pandemia las mujeres dedicaban tres veces más de tiempo al trabajo doméstico y de cuidados, con una carga promedio de trabajo de 31 horas semanales frente a las 11,3 de los hombres. Este trabajo representó en 2017 el 19,1% de aporte al Producto Interno Bruto (PIB), que representó 19.872.978 USD (INEC, 2020b).

Es decir, el confinamiento no solo ha aumentado la carga global del trabajo sino también los realizados dentro del hogar. La demanda de cuidados plantea el riesgo de la continuidad de las mujeres en el mercado laboral, debido al malabarismo que asumen entre el trabajo formal, el cuidado infantil, la educación en el hogar y el trabajo doméstico. Esta situación no afecta a todas por igual, ya que se acentúa en los hogares más pobres, donde la carga de trabajo es mayor porque cuentan con más personas dependientes, menos espacio, tecnología e ingresos para hacer frente a la crisis de cuidados (OEA Comisión Interamericana de Mujeres, 2020a). Finalmente, todas estas repercusiones descritas serán detonantes para aumentar los conflictos alrededor de cuestiones domésticas y

familiares, incrementando la posibilidad de violencia familiar y de género (OEA Comisión Interamericana de Mujeres, 2020b).

Amartya Sen, considera al progreso económico como el "desarrollo de las personas en la sociedad", ya que no se puede considerar el éxito económico sin tomar en cuenta a todos los individuos que conforman parte de esta (London y Formichella, 2006). Los objetivos de desarrollo, tanto nacionales como internacionales, buscan mejorar la calidad de vida de la población; para ello es importante promover la igualdad y la equidad entre hombres y mujeres a fin de reducir la discriminación, riesgos y violencia (CARE Ecuador, 2013). Es decir, para lograr un desarrollo humano que beneficie a toda la sociedad es necesario que se introduzca la dimensión de género, caso contrario se pone en peligro el propio desarrollo (PNUD, 1997). Estos planteamientos muestran la necesidad de revisar las condiciones de la mujer respecto a la precariedad laboral, las brechas salariales y las responsabilidades de cuidado, que generan discriminación social de acuerdo con las "normas sociales" de género. Es así como la igualdad se construye como un valor fundamental para promover el desarrollo económico, y se entiende desde la titularidad de los derechos indispensables para alcanzar umbrales mínimos de bienestar, en el que su consecución no resta impulso ni recursos al dinamismo económico (CEPAL, 2017).

En este sentido, la igualdad de género como política pública se orienta a mejorar las condiciones de vida de las mujeres y garantizar la protección de sus derechos (CEPAL, 2017). En el escenario del Covid-19, la integración de la perspectiva de género en el diseño de políticas públicas debe ser la sustancia y razón de ser. Sin un

enfoque sensible de género y sin una garantía de derechos, la recuperación económica no será posible, persistirán las brechas en el mercado laboral, no se podrá conciliar el espacio laboral y familiar, y no se tendrán mecanismos para combatir la violencia de género (Solanas, 2020).

Considerando tal contexto, este documento se construye con el panorama actual de la crisis sanitaria emergente por Covid-19, teniendo como objetivos aportar un marco cualitativo de la situación de las mujeres en relación con el confinamiento y la pandemia y que, a la vez, sirva como instrumento de gestión para la elaboración de políticas públicas que se planteen post-pandemia; además de que sirva como una herramienta de debate académico. En consecuencia, el desafío que enfrentan las políticas públicas es el diseño de políticas de género basadas en la igualdad como horizonte y como principio para hacer posible que las mujeres ejerzan autonomía y poder, con el propósito de superar el desequilibrio de género y enfrentar las nuevas formas de desigualdad presentes (Benavente y Valdés, 2014).

Por ello, es de especial atención incorporar la participación de la mujer para el desarrollo económico y social de los países, debido a que, sin acciones concretas la pandemia terminará agravando la desigualdad entre hombres y mujeres, y persistirá la cuestión historia de la distribución desigual entre el trabajo productivo y el reproductivo (OEA Comisión Interamericana de Mujeres, 2021).

La metodología seleccionada es cualitativa con un enfoque exploratorio y descriptivo, con la finalidad de analizar de manera comprensiva e interpretativa las consecuencias económicas y sociales del confinamiento y la pandemia en la vida de las mujeres.

Con este marco, la investigación se delimitó en la parroquia de Tumbaco, considerando la cercanía y la facilidad de acceso a la información. La selección de participantes se realizó en base a los criterios del investigador, en base a varios grupos de discusión: amas de casa en exclusiva, empleadas públicas o privadas, empleadas domésticas remuneradas y trabajadoras por cuenta propia. Para la recopilación de información se realizaron entrevistas por medio de llamadas telefónicas, utilizando la técnica de bola de nieve para contactar con informantes claves que cumplieran con el perfil requerido. Además, se realizaron entrevistas presenciales a las profesionales que trabajan en el Centro de Salud de Tumbaco, perteneciente al Distrito de Salud 17D06, y se aplicaron encuestas que se difundieron por medios telemáticos para llegar a una mayor población de estudio.

Marco teórico referencial

El género es una construcción histórica que a primera instancia induce a pensar en clasificaciones, distinciones y tipos. Es un término que se reseña como un conjunto de prácticas, creencias, representaciones y prescripciones sociales y culturales de lo que se piensa como ser hombre o ser mujer (Lamas, 2000), haciendo hincapié en que las diferencias entre mujeres y varones no dependen solo de las biológicas sino de fenómenos socioculturales (Stolcke, 2006). En esta clasificación cultural, se define no solo la división sexual del trabajo, las prácticas rituales y el ejercicio del poder, sino también marca la diferencia de lo social, lo político, lo

religioso y lo cotidiano (Lamas, 2000). Como se aprecia, este concepto difiere de la definición de sexo, ya que este constituye más bien un aspecto biológico y principalmente hace referencia a las diferencias físicas, biológicas y corporales que hay entre hombre y mujeres (AECID, 2015).

De aquí se desprenden también los denominados “roles de género”; resultando una construcción social y cultural *elaborada* a partir de las diferencias sexuales. Por tanto, reflejan de alguna manera también la forma en que se distribuye el poder y la valoración en una sociedad (CARE Ecuador, 2013). Por su parte, la división sexual del trabajo, según la consideración de sexo, es algo eminentemente natural que se origina en la fisiología de la mujer y su papel en la reproducción y en la falta de distinción entre el ámbito de la producción social y la doméstica (Bernería, 1979). Según Kergoat (2003) la división sexual del trabajo desprende una característica importante que es la asignación de los hombres en la esfera productiva especialmente en funciones con fuerte valor agregado, como políticas, religiosas y militares; y de las mujeres en la esfera reproductiva. Finalmente, los arreglos de género organizan los roles según patrones propios a cada cultura y, muchas veces, dependen también del entorno socioeconómico (Arboleda, 2015).

En la actualidad, un avance importante para comprender las desigualdades de género se ha dado mediante la conceptualización de las unidades domésticas (Tepichin, 2008). Según la autora, es erróneo pensar a las mismas como espacios de consenso familiar, debido a que, en la práctica, las relaciones familiares no funcionan de manera armónica considerando la premisa que existen desigualdades entre todos los miembros del hogar de acuerdo con

las líneas de edad, sexo y parentesco, y que las relaciones familiares no son totalmente de cooperación y consenso, sino que también están caracterizadas por dosis de conflicto, lucha y hostilidades (2008: 84). En este sentido, la organización de las unidades domésticas se decide sobre la base de arreglos implícitos o explícitos, en donde se asumen acuerdos y obligaciones sustentados en la premisa de las normas morales y sociales. Estos acuerdos se crean en torno al tiempo y la distribución de las tareas domésticas, ahondando la idea de la familia fundamentada en el modelo neoclásico del hombre como proveedor y la mujer como ama de casa.

La división del trabajo de crianza y reproducción es una de las manifestaciones más evidentes de las relaciones jerárquicas de poder que dominan los papeles o roles que debe representar cada miembro del hogar. Es decir, lo que empieza como una forma de organizar el trabajo adquiere importancia normativa al prescribir lo que significa ser hombre o mujer en contextos específicos (Tepichin, 2008). Este engranaje de desigualdad se comprueba en la práctica rutinaria que siguen ambos en las ocupaciones que desempeñan y en el valor económico y simbólico que se otorga a cada una de sus actividades (Lexartza et al, 2019). No obstante, la naturalización también prescribe las diferencias salariales planteando la idea que el hombre es el proveedor económico y que el salario de las mujeres es un complemento del ingreso principal, o incluso, se asientan sobre la base de que las tareas que desempeñan las mujeres son menos productivas y por ende genera menos riqueza, que las mujeres trabajan menos horas, o bien que entran y salen del mercado laboral (Lexartza et al., 2019). En este escenario, el tiempo

adquiere una dimensión importante para organizar la vida de la sociedad, no todas las personas utilizan su tiempo de la misma manera, y las diferencias en el empleo y la distribución determinan las desigualdades sociales, entre ellas, las de género (Legarreta, 2010).

Sin embargo, es importante considerar que, si bien la Economía del Cuidado involucra a todos los procesos necesarios para la reproducción de las personas, los costos reales se reflejan en ingresos perdidos, costos financieros y oportunidades no aprovechadas (Armas et al., 2009). La persistencia de la desigualdad en relación con el género determina si las mujeres participan en el mercado laboral y si permanecen en él, si acceden a los beneficios económicos y de protección social, a las oportunidades académicas, a la participación en la vida pública y política, etc. (OPS, 2008). En síntesis, limita las opciones de vida de las mujeres y menoscaba el bienestar de las familias. En términos macroeconómicos, será un factor determinante para frenar el desarrollo económico y social, y obstaculizar los esfuerzos de los países para promover la igualdad de género y la reducción de la pobreza (Singh et al.,2004). En este sentido, es importante considerar al trabajo humano como un factor de producción con género, edad y nivel social con la finalidad de ampliar el abanico de actividades y no solo considerar aquellas destinadas a la producción de bienes y servicios, debido a que, el trabajo remunerado y el no remunerado constituyen mecanismos para promover el trabajo decente (Tepichin, 2008).

Bajo esta perspectiva se construye el enfoque de género. Este enfoque constituye una categoría de análisis social y cultural que

determina los atributos y roles asignados para hombres y mujeres. Es decir, permite analizar y comprender las asimetrías o desigualdades, o las brechas que se presentan entre ellos (Scott, 2009). Esta categoría de análisis es diferente de la simple concepción de sexo, aporta en la comprensión de las construcciones sociales y culturales de lo que es femenino y masculino. El enfoque de género permite entender cómo las diferencias naturales, culturales, económicas y sociales entre hombres y mujeres determinan los impactos a los que están expuestas y como sus capacidades de acción o adaptación pueden verse afectadas (Montalto Novillo el al., 2019). El enfoque de género y por tanto su análisis es específico a cada cultura y cambia a lo largo del tiempo, no implica excluir a los hombres del proceso sino convertirlos en aliados del cambio. Permite entonces evaluar en qué medida las necesidades y prioridades de las mujeres y de los hombres se reflejan en las políticas y acciones implementadas.

Resultados

Mesa y Junca (2011) señalan que la participación de la mujer en la sociedad, principalmente en la fuerza laboral y en el sistema educativo, son considerados como determinantes que influyen inversamente en el comportamiento de la fecundidad. Esto va conforme al nivel de educación de las mujeres que participaron en la investigación y al número de hijos dentro del hogar. El 51,5% de mujeres tenían un nivel de instrucción superior, el 21,2% bachillerato, el 15,2% postgrado y el 12,1% básico, y en promedio

eran hogares con 2 hijos. Según Vásconez Rodríguez (2017), la desigualdad educativa se discute desde la evidencia empírica relacionada con los niveles de ingreso, empleo y, en especial, sobre los patrones de oferta de trabajo que reflejan la dependencia en las actividades de cuidado. Es decir, las condiciones de inequidad en el campo de la educación restan capacidades a la mujer para hacer frente a una crisis laboral como la actual, tiene menos herramientas para reubicarse si ocurre un despido. La capacidad de las mujeres para conseguir sus medios de vida se ve altamente afectada por el brote (ONU Mujeres, 2020a).

En el contexto de la pandemia, el impacto en los mercados laborales dependerá de la estructura productiva y de la composición de empleo de cada sector (CEPAL y OIT, 2020). En el caso de estudio de las mujeres consultadas, el 28,8% son empleadas públicas, el 25,8% son amas de casa, el 19,7% son empleadas privadas, el 19,7% son cuentapropistas y el 6,1% empleadas domésticas remuneradas. Como se puede observar, el 25% están en empleos con alta precariedad ya que los trabajos por cuenta propia no tienen una remuneración fija y prestaciones de salud, siendo un claro ejemplo de subempleo. Por otro lado, si tienen un emprendimiento o trabajan dentro de una PYMES, tienen mayores dificultades para el acceso a créditos y a servicios financieros o uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación -TIC- (ONU Mujeres, 2021). Situación similar tienen las empleadas domésticas que, si bien pueden estar dentro del régimen laboral,perciben un salario básico y tienen una alta vulnerabilidad a ser despedidas ante la crisis económica, es decir el riesgo de paralización económica en estos empleos es medio-alto (CEPAL y OIT, 2020).

La experiencia ha demostrado que las cuarentenas reducen considerablemente las actividades económicas y de subsistencia, afectando a sectores mayormente generadores de empleo femenino (ONU Mujeres, 2020b). Esto se refleja en los resultados obtenidos en el estudio, el 65,2% de mujeres afirmó continuar con su trabajo desde inicios de la crisis sanitaria, esto es consecuente al número de mujeres entrevistadas en el Centro de Salud de Tumbaco. No obstante, de las mujeres que continuaron o encontraron un nuevo trabajo, el 69,8% lo hicieron en empleos que no podían adaptarse a la modalidad de teletrabajo, incrementando la vulnerabilidad de contagio. En este sentido, la desigualdad en el mercado laboral se refleja también en las oportunidades que tienen los trabajadores de incorporarse a la modalidad de teletrabajo. El sector de la salud es uno de los pocos que, por las condiciones de su actividad, no puede trabajar de manera remota, y la escasez de suministros médicos, como mascarillas, guantes, pantallas faciales, etc., es una de las principales necesidades. Así fue la experiencia del personal médico entrevistado, que consideró que el entorno de atención sanitaria no era el adecuado y que la carencia de equipos de seguridad era una verdadera limitación a la hora de brindar una atención integral: “Aquí nos dan una mascarilla diaria, cuando deberían darnos mínimo cuatro […] por cuenta propia tenemos que comprarnos el alcohol, el visor y el mandil. Es el miedo que tenemos de contagiarnos y de llevar el virus a nuestras casas” (Lorena, comunicación personal, 2021).

En este escenario, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los Estados a asegurar la disponibilidad y la provisión oportuna de equipos e insumos médicos de bioseguridad, y la

capacitación técnica y profesional para el manejo de pandemias a todo el personal de salud, con la finalidad de garantizar la protección de sus derechos (CIDH, 2020b: 10). En consecuencia, toda política pública deberá contar con un enfoque de derechos humanos y plantearse con lineamientos que mejoren la gestión de las cadenas de suministros médicos (OMS, 2020).

Por otro lado, se pudo observar que las repercusiones económicas de la crisis sanitaria emergente por Covid-19 impactaron en el mercado laboral principalmente en la cantidad de empleo, ya que el 12,1%, de las mujeres que participación en la investigación, mencionó que quedaron desempleadas a raíz de la pandemia, como se verá más adelante en el gráfico 1. “Yo perdí mi trabajo, y fue difícil encontrar otro, pasé toda la pandemia sin trabajar. Recién hace un mes empecé un nuevo trabajo en un restaurante. Sentí depresión al no tener un trabajo, y solo vivir de los pocos ahorros que teníamos” (Rita, comunicación personal, 2021).

El confinamiento y las restricciones de movilidad, que surgieron como respuesta pública a los riesgos específicos relacionados con el Covid-19, acentuaron las principales vulnerabilidades de las trabajadoras de la economía informal. La interrupción de las actividades económicas obligó a un número importante de establecimientos a cerrar de forma temporal o permanente, materializándose en una pérdida inmediata de ingresos para las unidades familiares y ahondando situaciones de precariedad económica y social (OIT, 2020a). Este escenario en particular fue evidente en las entrevistas realizadas:

> Continué con mi negocio, pero ahora es bastante bajo porque mis clientes perdieron su trabajo. Durante los primeros tres meses me tocó cerrar el

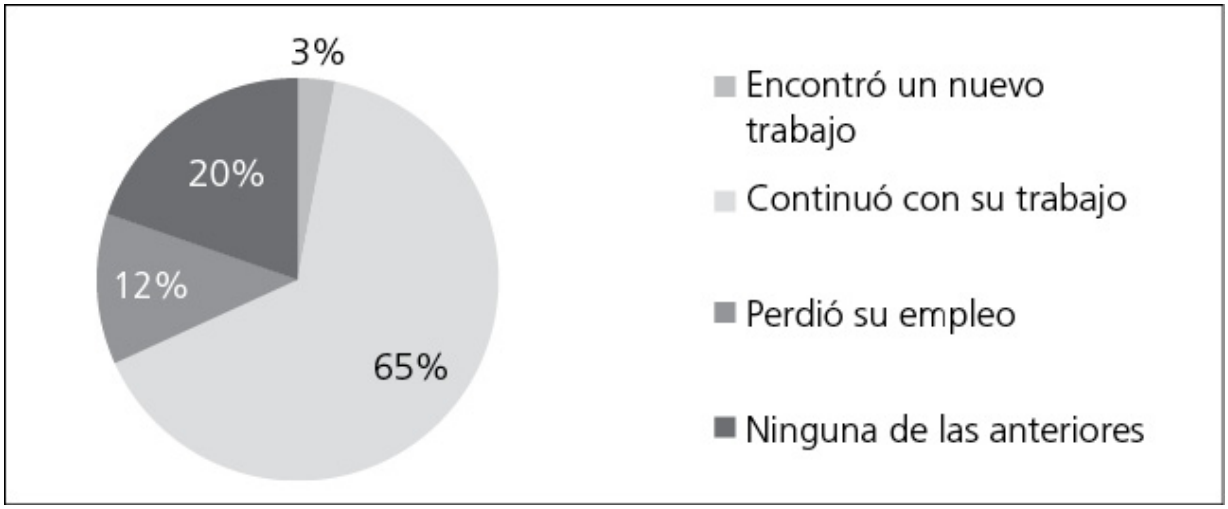
> negocio, yo enviaba información a mis clientes de los productos a WhatsApp y les iba a entregar a su domicilio. El encierro me afectó, solo trabajar hasta las 2 de la tarde me preocupaba por todas las necesidades que tenía (Rosa, comunicación personal, 2021).

El impacto desigual de la crisis económica puede desencadenar la reestructuración a gran escala de las actividades económicas y, a su vez, provocar una redistribución de la mano de obra del sector formal hacia sectores económicos que se caracterizan por estar excluidos de todos los beneficios provistos por el Estado, como es el sector informal de la economía (OIT, 2020a: 3). Según la Organización Internacional del Trabajo, en épocas de crisis económicas la informalidad suele constituirse como un amortiguador natural y flexible para suministrar empleo; sin embargo, esto no es una solución para asegurar mecanismos de trabajo decente (OIT, 2013: 29).

Esto se hizo realidad para una de las mujeres entrevistadas, quien consideró a la informalidad como su única fuente de ingreso familiar: “Perdimos el trabajo con mi esposo, ahora solo soy ama de casa, pero los fines de semana salimos a vender humitas y las verduras que saco de mi huerto” (Elena, comunicación personal, 2021). Así, la realidad que enfrentan las personas que trabajan en el sector informal de la economía pone de manifiesto las desigualdades sociales existentes (Berkhout et al., 2021). Muchos de estos trabajadores no tienen acceso a servicios de salud de calidad y, dada las condiciones de su actividad, están más expuestos al contagio porque no pueden sobrevivir sin el intercambio comercial diario (Berkhout et al, 2021; CEPAL y OIT, 2020). Asimismo, sus ingresos tienden a ser bajos; en promedio con un monto que

desciende hasta 145 dólares mensuales, tienen poca capacidad de ahorro para hacer frente a largos periodos de inactividad económica y no disponen de mecanismos de sustitución de ingresos como son los seguros de desempleo (CEPAL y OIT, 2020; Grupo Faro, 2020). Frente a lo expuesto, es fundamental la construcción de políticas públicas que estimulen el empleo formal y garanticen que las personas que se encuentran sumergidas en la informalidad sean reconocidas por la legislación, y gocen de derechos y protecciones jurídicas y sociales (OIT, 2013).

Gráfico 1. ¿Cómo consecuencia de la crisis sanitaria por Covid-19, usted?



Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas realizadas.

El papel de las trabajadoras domésticas remuneradas es fundamental para contrarrestar el escenario de la crisis sanitaria emergente por Covid-19. La pandemia ha implicado que, en su mayoría, las trabajadoras domésticas sean persuadidas u obligadas a pernoctar en sus lugares de trabajo, alejadas de sus familiares, y sin el descanso o la alimentación adecuada. Siendo un segmento de la población más expuesto a contraer el virus, y al mismo tiempo ser

potenciales transmisoras del mismo dentro de sus hogares. Esta situación se agrava aún más, debido a que, con frecuencia, las trabajadoras domésticas tienen limitaciones a la hora de acceder a un adecuado servicio de salud por carecer de prestaciones sociales (ONU Mujeres et al., 2020). Esto fue una realidad para la mayoría de las empleadas domésticas entrevistadas, deslumbrando la vulnerabilidad social que enfrenta el sector: “Yo me enfermé, y como ya trabajo 6 años con la señora esperó hasta que me recupere. Yo entré a trabajar puertas adentro, solo los domingos iba a mi casa y solo ese día podía ver a mis hijos. Yo creo que en el bus me contagié, tuve que aislarme de mis familiares. En mi trabajo, solo nos dan las mascarillas, yo de mi bolsillo compro el resto de cosas” (Luz, comunicación personal, 2021). “Primero nos hicieron quedar puertas adentro de lunes a viernes, iba todos los viernes a mi casa […]. Sentimientos de soledad, no es lo mismo irse todos los días a la casa y ver a la familia” (Beatriz, comunicación personal, 2021).

Por otro lado, el teletrabajo surgió como una nueva forma de organización laboral, y como una solución temporal y de corto plazo para dar continuidad a las actividades económicas. Sin embargo, la probabilidad de trabajar desde casa depende de factores económicos y estructurales como la disponibilidad de equipos computacionales y de acceso a internet, entre otros (OIT, 2020b). A pesar del alcance que tiene esta modalidad, el uso de las tecnologías digitales puede exacerbar las desigualdades sociales existentes y constituirse como un verdadero limitante a la hora de movilizar la fuerza laboral (CEPAL y OIT, 2020). Así se demostró en el estudio aplicado, ya que solo el 30,2% de las mujeres se adaptaron a esta modalidad y, desde su experiencia, consideraron

que el entorno no era propicio pues el acceso a internet de alta velocidad y la disponibilidad de insumos de oficina limitaron sus posibilidades de sumarse a esta forma de trabajo: “Yo era persona vulnerable, al inicio de la pandemia me dijeron que podía trabajar desde casa, pero yo no acepté porque no tenía computador” (Encarnación, comunicación personal, 2021).

Las repercusiones económicas de la pandemia, que siguen siendo aún inciertas, han abierto la posibilidad de dos posibles escenarios. Por un lado, para muchos trabajadores las medidas adoptadas implican licencias obligatorias sin sueldo, reducción de horas de trabajo y salarios, pérdida de puestos de trabajo, y por otro, para un segmento importante de la población económicamente activa un aumento repentino de la carga laboral, cambios en los arreglos y condiciones de trabajo, entre otros (OIT, 2020b). Esto se corresponde con los resultados obtenidos en nuestro estudio, donde el 66% de las mujeres consideraron que desde inicios de la pandemia aumentó su carga horaria de trabajo con un rango promedio de 2 a 3 horas adicionales. Esto fue principalmente para las mujeres que se adaptan a la modalidad de teletrabajo, quienes mencionaron que no era posible gestionar un consenso entre la vida familiar y el espacio laboral, y también fue el caso de las profesionales de la salud que reiteraron el incremento de la demanda de asistencia sanitaria. Sin embargo, esto no fue la perspectiva de las mujeres que estaban ocupadas en el sector privado o realizaban trabajos por cuenta propia.

Los impactos económicos en el mercado laboral se refieren no solo a las afectaciones en la cantidad de empleo, sino también en la calidad del mismo. La dimensión de los impactos negativos se

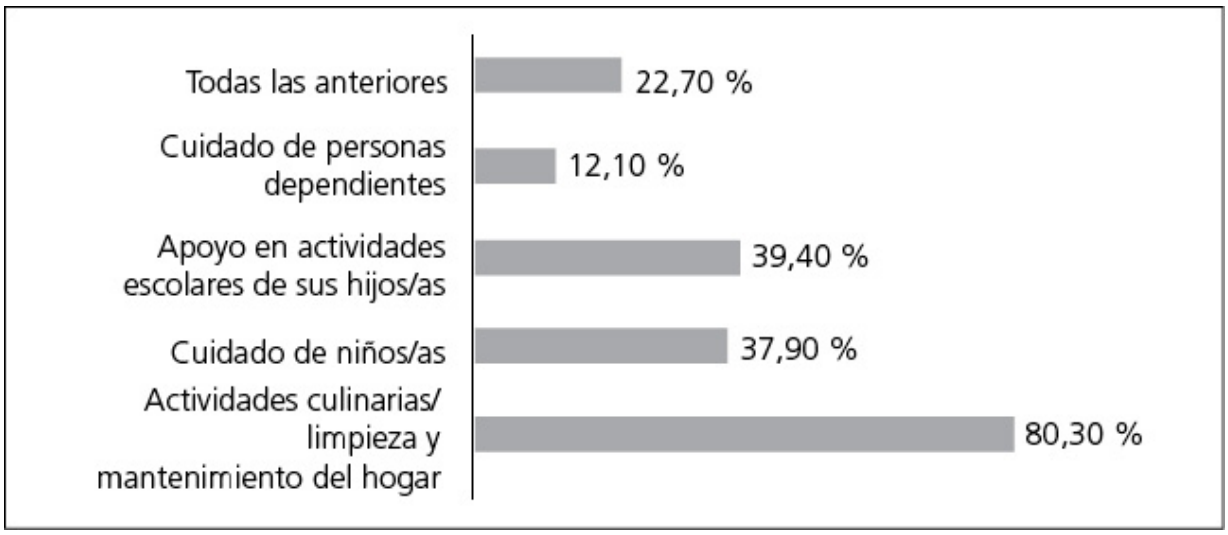
estandariza de acuerdo al sector económico en que se encuentra el trabajador, el tipo de ocupación, el género y otros aspectos relevantes. El panorama es complejo cuando se consideran los riesgos que enfrentan las trabajadoras que se desempeñan en el sector de la salud, en el sector del comercio, en las industrias manufactureras y otras ocupaciones análogas (OIT, 2020c). La calidad del empleo también queda en juicio cuando se considera al teletrabajo, que asume una serie de retos específicos en materia de trabajo decente en lo que respecta a medidas de seguridad y salud ocupacional, que pueden constituirse en el largo plazo como riesgos psicosociales (OIT, 2016).

Por lo tanto, independientemente de la actividad económica, el riesgo de desempleo, la disminución o el aumento de la carga laboral de trabajo, el riesgo de contagio del virus, el aislamiento y el equilibrio entre el espacio laboral y familiar, pueden tener fuertes repercusiones psicológicas sobre el bienestar de las trabajadoras. El 28,3% de mujeres consideraron que con las nuevas modalidades de trabajo tenían sentimientos de angustia, el 18,9% dificultades para concentrarse, el 13,2% sentimientos depresivos y apenas el 26,4% se encontraba tranquila. Cabe mencionar que en términos económicos los riesgos psicosociales pueden repercutir en los niveles de funcionalidad, productividad, eficiencia y eficacia del trabajador, y constituirse en el largo plazo como un problema de salud pública (Camacho y Mayorga, 2017).

El distanciamiento y confinamiento social, la paralización de las actividades productivas y el cierre de establecimientos educativos ha generado un incremento en el número de horas dedicadas al trabajo doméstico y de cuidados, así lo consideraron el 80,3%

mujeres que participaron en el estudio; de ellas, el 38% aseveró que el incremento fue superior a 10 horas. La pandemia del Covid-19 ha colocado de relieve una realidad social existente causada por un sistema patriarcal y capitalista que ha infravalorado el trabajo de cuidados, ha dado mayor visibilidad al trabajo de mercado y ha socavado los derechos fundamentales de las mujeres (Bolis et al., 2020). La pandemia ha demandado que las mujeres durante el día, además de emplear su tiempo en sus actividades cotidianas, se dediquen al trabajo de cuidados de manera intensiva, principalmente a las actividades de cocina, limpieza y mantenimiento del hogar, apoyo en las actividades escolares de los hijos/as, cuidado de los niños/as, cuidado de personas dependientes, dentro de ese orden. Esto se demostró en los resultados de la investigación, en donde las mujeres afirmaron dedicarse a más de una actividad, como se verá en el gráfico 2.

Gráfico 2. Durante el confinamiento, en el día a más de emplear su tiempo en sus actividades cotidianas ¿usted se dedicaba a...?



Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas realizadas por las autoras.

La desigualdad económica se construye también sobre la base de desigualdades de género (Lawson et al., 2020). Tradicionalmente el trabajo doméstico ha recaído sobre las mujeres, a quienes la sociedad responsabiliza de las tareas del hogar y del cuidado, relegando cualquier tipo de posibilidad económica y social (ONU Mujeres et al., 2020). De esto surge el término de corresponsabilidad familiar, entendido como un concepto de articulación entre tareas productivas y reproductivas, y como el reparto justo e igual de roles desde una perspectiva que armonice el espacio de la familia y del trabajo y fomente la igualdad de género entre hombres y mujeres (Gómez y Jiménez, 2015). Sin embargo, este término quedó cuestionado en la investigación realizada debido a que, desde las diferentes experiencias de las mujeres entrevistadas, consideraron que el papel que ejercían en el hogar estaba centrado en los quehaceres del hogar y en la crianza y cuidado de los hijos, y se vio exacerbado durante la pandemia, sin una perspectiva social que justifique dicha desigualdad: “Yo hacía prácticamente todo en la casa: cocinaba, limpiaba, lavaba y les ayudaba a mis hijas en la escuela, y después de las tres de la tarde daba clases por zoom. Solo hacía yo porque mi esposo salía a trabajar” (Pamela, comunicación personal, 2021). “Si en mi casa todos estaban en teletrabajo, y yo hacía todo, llegue al punto de la depresión solo quería salir volando” (Encarnación, comunicación personal, 2021).

No obstante, contrario a la afirmación anterior, también se percibió un consenso entre la asignación de tareas y roles dentro del núcleo familiar y el confinamiento se convirtió en un espacio para reafirmar

lazos familiares: “Toda la familia, entre todos nos repartimos el trabajo […]. En el hogar nos permitió estar más cerca y estar en un momento de reflexión” (Rosa, comunicación personal, 2021).

Por otro lado, el cierre de establecimientos de enseñanza y el despliegue de la modalidad de aprendizaje a distancia cambió la naturaleza del tiempo de cuidados, principalmente el dedicado por las mujeres, ya que conlleva la necesidad de liderar y supervisar las tareas escolares (OEA Comisión Interamericana de Mujeres, 2020a). Esta situación en particular se profundiza para aquellas que tienen a sus hijas e hijos en edad escolar y que no tienen la posibilidad de tercerizar el trabajo doméstico: “Si, sobre todo en mi casa con mi hijo más pequeño, él solo tiene 5 añitos. Él tuvo problemas de adaptación, no podía concentrarse, tengo que estar sentada con él recibiendo clases” (Pamela, comunicación personal, 2021). Además, en la investigación se evidenció que la supervisión de los procesos de aprendizaje aumenta a medida que incrementa los elementos de distracción, especialmente los relacionados con las redes sociales: “A las madres nos toca seguir a los hijos para que se dediquen a estudiar, el internet es un peligro en lugar de estar en clases están jugando o chateando” (María, comunicación personal, 2021).

Frente a este escenario, se presenta un problema económico y social aún mayor especialmente para aquellos hogares que no cuentan con dispositivos digitales y acceso a internet para continuar con la modalidad de aprendizaje desde casa: “A inicios de la pandemia, mi jefe me ayudó a financiar una computadora porque no teníamos, y también me dio la clave del internet para que mis hijos puedan conectarse a clases” (María, comunicación personal, 2021).

Por lo tanto, la pandemia del Covid-19, ha incrementado la demanda de cuidados de forma exponencial, superando incluso el tiempo dedicado al trabajo remunerado, como se observó anteriormente en los resultados obtenidos: mientras el trabajo remunerado aumentaba de 2 a 3 horas adicionales, el no remunerado a más de 10 horas. Esto último es incluso superior a las estadísticas nacionales que demuestran que, antes de la pandemia, las mujeres dedicaban 31 horas semanales al trabajo no remunerado (INEC, 2020b). En consecuencia, la distribución desigual del tiempo, la falta de corresponsabilidad familiar, el cierre de establecimientos educativos y de cuidado infantil pueden constituirse como limitantes para que las mujeres se incorporen o continúen en el mercado laboral, especialmente para aquellas actividades económicas que no pueden realizarse de manera remota, con efectos negativos y posiblemente duraderos, en la participación de las mujeres en la fuerza laboral (OEA Comisión Interamericana de Mujeres, 2020a). Esta realidad se plasmó para el grupo de mujeres que participaron en el estudio, quienes en el contexto de la pandemia deben asumir enormes retos entre el trabajo productivo, si aún lo tienen, y el reproductivo: “Sí afecta mucho, con mi negocio no tengo donde dejar a mi hijo tengo que llevarle al local. Sí al inicio del confinamiento deje de trabajar también porque no había nadie que cuide a mi hijo” (Karina, comunicación personal, 2021).

Finalmente, es importante mencionar que todas las repercusiones económicas y sociales del Covid-19, descritos en el presente epígrafe, pueden ser detonantes para aumentar los índices de

violencia familiar, pues así lo consideraron el 80% de las mujeres que participaron en el estudio y las cifras mundiales lo confirman.

Conclusiones

La condición económica y social de las mujeres en cualquiera de sus roles: amas de casa, de las empleadas públicas o privadas, de las empleadas domésticas remuneradas y de las trabajadoras por cuenta propia que se analizaron en la presente investigación, demuestran que la inequidad de género es un problema cultural y que se ha exacerbado como consecuencia de la pandemia por Covid-19. Las sociedades actuales han construido sobre la base de las diferencias biológicas una serie de características, valores, funciones, capacidades y limitaciones entre lo propio de lo masculino y lo femenino (Rodríguez, 2009: 20). En este sentido, las principales limitaciones en el desarrollo económico de las mujeres continúan vinculados a un sistema de género fundamentado en las relaciones de poder y en la división sexual del trabajo, que genera segmentación, discriminación y elevadas inequidades en relación con el tiempo, trabajo, y recursos a los que acceden las mujeres frente a los hombres (Aguirre y Ferrari, 2014). Estas desigualdades sociales se asientan aún más cuando se considera a la mujer como la única o la principal responsable del trabajo doméstico y de cuidados (OEA Comisión Interamericana de Mujeres, 2020a). Por lo tanto, las medidas y acciones que se tomen deben ser formuladas con un enfoque de género considerando estas inequidades y

características diferenciadas, caso contrario se condena a las mujeres a una situación de precariedad y vulnerabilidad.

Las barreras culturales y sociales han ocasionado que las políticas e intervenciones públicas sean de carácter neutral, y no consideren las diferencias de acceso, oportunidad y disponibilidad, y se han asociado a la naturalización del papel prioritario de las mujeres como cuidadoras del hogar. Estás políticas se han basado en un esquema orientado más a la inclusión que a la promoción o empoderamiento, y siguen careciendo de enfoques para promover la corresponsabilidad y la reciprocidad entre hombres y mujeres en el trabajo doméstico y en las obligaciones familiares del hogar (Vásconez Rodríguez, 2012). Sin embargo, esto también responde a un marco legal que se ha diseñado sobre la base de un modelo neoclásico del hombre como proveedor y de la mujer como ama de casa. Esto se enmarca desde un contexto constitucional reciente con la nueva Constitución de la República aprobada en el año 2008, que rompió el esquema tradicional de la clasificación del trabajo y reconoció al trabajo doméstico y de cuidados como una labor productiva de autosustento y cuidado humano. Asimismo, los esquemas de seguro social y protección laboral desde un inicio se estructuraron a partir de la situación ocupacional de las personas, profundizando la dependencia económica de las mujeres. Pese a que esto ha ido cambiando con el tiempo, la percepción del trabajo de cuidados a cargo de las mujeres no cambia principalmente en las políticas de protección social. Los programas de transferencias monetarias han estado fundamentados en la corresponsabilidad de la madre y los servicios de cuidado infantil no han alcanzado a cubrir

las necesidades tiempo del trabajo remunerado (Vásconez Rodríguez, 2012).

Las reflexiones presentadas y los datos obtenidos muestran que hay un conjunto de la población altamente vulnerable por distintos motivos estructurales, revelando así la importancia de resolver la necesidad social del cuidado. Fortaleciendo los sistemas sociales de atención a niñas, niños y adolescentes, a adultos mayores y personas con discapacidad para brindar así un verdadero sistema de apoyo para el desarrollo de la mujer. Esta crisis brinda la oportunidad de repensar nuestro régimen de cuidado a partir de la organización de los actores, de la provisión de estos servicios donde todas y todos revaloricemos el trabajo de cuidado y la sostenibilidad de la vida.

Por otro lado, para tener un mejor manejo de la crisis y sus impactos, en la formulación de políticas públicas es necesario reforzar los sistemas de información tanto local como nacional. Donde se tengan datos desagregados por sexo y su respectivo análisis de género. Esto facilita la toma de decisiones frente a la emergencia. Facilita también la atención diferenciada de hombres y mujeres para así reducir la vulnerabilidad. Este conocimiento sobre la situación de la mujer facilita la atención diferenciada para asegurar la cobertura de las necesidades inmediatas de las mujeres que trabajan principalmente en la primera línea de atención. En este proceso de construcción se debe incorporar en la toma de decisiones a grupos de mujeres, dar espacio para que las mujeres brinden soluciones desde su realidad; esto garantiza que sean políticas más amplias y multidimensionales que atiendan a las necesidades específicas. Para lograrlo se debe fomentar la

participación de la mujer en todos los espacios de decisión, darles representatividad y poder político que en el mediano plazo constituya un espacio en favor de la equidad de las mujeres.

Frente a lo expuesto, cualquier política pública que se proponga de aquí en adelante debe pensarse desde el escenario de la crisis sanitaria emergente por Covid-19, y expresarse en distintas medidas y propuestas con la finalidad de generar un impacto real y sostenible contra la desigualdad de género. Es de especial atención que en el corto plazo las intervenciones públicas en pro de la igualdad se enmarquen en un cuerpo jurídico elaborado desde la protección de los derechos civiles, jurídicos, sociales, económicos y culturales de las mujeres, y estén orientados a solventar las necesidades diferenciadas de la población (CEPAL, 2017). En el largo plazo, deberá pensarse en acciones encaminadas a derribar las barreras legales, económicas, sociales, culturales y de poder que obstaculizan la participación de las mujeres en espacios ocupados exclusivamente por hombres. En el marco normativo, el primer paso será la eliminación de legislaciones discriminatorias junto con la implementación de leyes integrales y específicas como laborales, de conciliación familiar y laboral, violencia doméstica, entre otras (CEPAL, 2017). A futuro, el camino de las políticas públicas deberá no solo promover la igualdad sino también la transformación de la organización social en la medida que cambien el orden de género en la sociedad y se concientice que el trabajo doméstico y cuidados es una responsabilidad compartida que no asigna género, edad, etnia, etc. Finalmente, como propuestas se pueden considerar políticas de licencias y de cuidados, bonos adicionales y subsidios para la contratación de servicios infantiles, adecuación de los

servicios públicos, privados y comunitarios, creación de bancos de tiempo, y campañas para la promoción de la corresponsabilidad y paternidad del trabajo doméstico y de cuidados (PNUD, 2020).

Finalmente, ante la creciente violencia contra la mujer que ha provocado el confinamiento es importante reforzar los sistemas de alerta temprana y apoyo a las mujeres víctimas donde puedan encontrar un alivio a su situación y sobre todo un apoyo real. De ahí la importancia de difundir los casos de violencia en el ámbito intrafamiliar, que en el caso de Ecuador se pueden comunicar al 911.

Bibliografía

AECID (2015). *Guía de la AECID para la transversalización del enfoque de género.* Madrid: AECID.

Agencia de Aseguramiento de la Calidad de Salud (2021). “Estadísticas de Gestión técnica del personal de salud”. Disponible en: www.calidadsalud.gob.ec [Visitado 12 marzo 2021].

Aguirre, A. y Ferrari, F. (2014). “Las encuestas sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado en América Latina y el Caribe. Caminos recorridos y desafíos hacia el futuro”. *CEPAL: Asuntos de Género*(122): 1-101. Disponible en: repositorio.cepal.org [Visitado 10 febrero 2021].

Arboleda, M. (2015). *Política y Plan de Acción para la transversalización del enfoque de género en el Programa Nacional REDD+.* Quito: ONU-REDD; Ministerio de Ambiente.

Armas, A., Contreras, J. y Vásquez, A. (2009). “La economía del cuidado, el trabajo no remunerado y remunerado en Ecuador”. Quito: Maxigraf S.A. Disponible en: repositorio.iaen.edu.ec [Visitado 10 febrero 2021].

Banco Mundial (2019). “Tasa de participación en la fuerza laboral, mujeres (% de la población femenina mayor de 15 años) (estimación nacional)”. Disponible en: datos.bancomundial.org [Visitado 1 marzo 2021].

Benavente, M. y Valdés, A. (2014). “Políticas públicas para la igualdad de género: un aporte a la autonomía de las mujeres”. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en: repositorio.cepal.org [Visitado 1 marzo 2021].

Berkhout, E., Galasso, N., Lawson, M., Rivero Morales, P., Anjela Taneja, A.y Vázquez Pimentel, D. (2021). “El virus de la desigualdad. Cómo recomponer un mundo devastado por el coronavirus a través de una economía equitativa, justa y sostenible”. Disponible en: www.oxfam.org [Visitado 28 febrero 2021].

Benería, L. (1979). “Reproducción, producción y división sexual del trabajo”. *Cambridge Journal of Economice*(3): 203-225. Disponible en: americalatinagenera.org [Visitado 1 marzo 2021].

Bolis, M., Parvez, A., Holten, E., Mugehera, L., Abdo, N. y Moreno, M. (2020). “Los cuidados en tiempos del coronavirus”. Disponible en: oxfamilibrary.openrepository.com [Visitado 10 marzo 2021].

Brunet, I. y Santamaría, C. (2016). “La economía feminista y la división del trabajo”. *Culturales* 1(4): 1-26. Disponible en: www.redalyc.org [Visitado 10 de febrero 2021].

Camacho, A. y Mayorga, D. (2017). “Riesgos laborales psicosociales. Perspectiva organizacional, jurídica y social”. *Revista Prolegómenos-Derecho y Valores* 20, 40: 159-172. Disponible en: www.scielo.org.co [Visitado 30 enero 2021].

CARE Ecuador (2018). *Situación del Trabajo Remunerado del Hogar en Ecuador.* Quito: Publiasesores Cía. Ltda. Disponible en: www.care.org.ec [Visitado 20 febrero 2021].

—— (2013). *Igualdad casa adentro: Marco político estratégico del programa de igualdad de género de care y su caja de herramientas.* Quito.

Castellos-Torres, E., Tomás, J. y Chilet-Rosell, E. (2020). “Covid-19 en clave de género”. *Gac Sanit,* 34(5): 419-421. Disponible en: www.sciencedirect.com [Visitado 12 marzo 2021].

CEPAL (2021). “La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad”. *Informe Especial Covid-19 Nº 9*. Disponible en: repositorio.cepal.org [Visitado 15 febrero 2021].

—— (2020a). *Informe el impacto económico en América Latina y el Caribe de la enfermedad por coronavirus (Covid-19).* Santiago de Chile: Naciones Unidas. Disponible en: repositorio.cepal.org [Visitado 20 febrero 2021].

—— (2020b). “La pandemia del Covid-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe”. *Informes Covid-19.*. Disponible en: repositorio.cepal.org [Visitado 10 marzo 2021].

—— (2018). *Los cuidados en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2007-2018.* Santiago de Chile: Naciones Unidas. Disponible en: repositorio.cepal.org [Visitado 10 marzo 2021].

—— (2017). “Planes de igualdad de género en América Latina y el Caribe. Mapas de ruta para el desarrollo”. *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe*(1): 1-86. Disponible en: www.cepal.org [Visitado 10 febrero 2021].

CEPAL y OIT. (2020). “Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (Covid-19)”. Santiago de Chile. Disponible en: repositorio.cepal.org [Visitado 7 marzo 2021].

CIDH (2020a). “Derechos Humanos de las Personas con Covid-19”. Washington, DC. Disponible en: www.oas.org [Visitado 7 marzo 2021].

—— (2020b). *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas.* Washington, DC. Disponible en: www.oas.org [Visitado 10 marzo 2021].

CNIG (2021). “Riesgos que enfrentan las mujeres durante la emergencia sanitaria por el COVID 19 en Ecuador”. Disponible en: www.igualdadgenero.gob.ec [Visitado 15 marzo 2021].

Dávalos Saravia, C., Zambrano, A., Zambrano, N., Farfán. T., Swindon, E., Reyes, M. E. y Moya Herrera, M.. (2013). *Igualdad casa adentro: Marco político estratégico del programa de igualdad de género de care y su caja de herramientas.* Quito: CARE.

Díaz, F. y Toro, A. (2020). “SARS-CoV-2/Covid-19: el virus, la enfermedad y la pandemia”. *Medicina & Laboratorio,* 24(3): 1-23. Disponible en: docs.bvsalud.org [Visitado 10 marzdo 2021].

Dromi, R. (2019). *Derecho Administrativo.* Buenos Aires: Trotta.

Durán, M. (2012). *El trabajo no remunerado en la economía global.* Bilbao: Fundación BBVA. Disponible en: digital.csic.es [Visitado 10 febrero 2021].

Falquet, J. (2003). “Mujeres, feminismo y desarrollo: un análisis crítico de las políticas de las instituciones internacionales”. *Desacatos*(11): 13-35. Disponible en: www.redalyc.org [Visitado 10 febrero 2021].

Fernández-Luis, S., Marbán Castro, E., Pajín Iraola, L., Saavedra Cervera, B y Sara M. Soto González, S (2020). “¿Qué sabemos del impacto de género en la pandemia de la Covid-19?”. Instituto de Salud Global de Barcelona. Disponible en: www.isglobal.org [Visitado 10 marzo 2021].

Gérvas, J. (2002). “La dudosa relación entre revisión por pares y calidad”. *Gaceta Sanitaria,* 16(3): 280. Disponible en: scielo.isciii.es [Visitado 19 julio 2020].

Gómez, V., y Jiménez, A. (2015). “Corresponsabilidad familiar y el equilibrio trabajo-familia: medios para mejorar la equidad de género”. *Revista Latinoamericana,* 14(40): 377-396. Disponible en: scielo.conicyt.cl [Visitado 20 agosto 2020].

González, A. (2008). “Políticas públicas con enfoque de derechos humanos: una propuesta para su conceptualización”. *Aportes Andinos* Nº 23. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador; Programa Andino de Derechos Humanos. Disponible en: repositorio.uasb.edu.ec [Visitado 30 septiemre 2020].

Grupo Faro (2020). “Una mirada al empleo informal en Quito”. Disponible en: grupofaro.org [Visitado 10 enero 2021].

Guterres, António (2020). “La pandemia expone y explota desigualdades de todo tipo, incluida la de género”. Disponible en: www.un.org [Visitado 10 enero 2021].

Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, M. (2014). *Metodología de la investigación.* México D.F.: McGRAW-HILL /

INTERAMERICANA EDITORES, S.A. D. Disponible en: www.esup.edu.pe [Visitado 10 diciembre 2020].

INEC (2021). “Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU). Indicadores laborales Febrero 2021”. Disponible en: www.ecuadorencifras.gob.ec [Visitado 15 marzo 2021].

—— (2020a). “Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU). Indicadores de Pobreza y Desigualdad. Diciembre 2020”. Disponible en: www.ecuadorencifras.gob.ec [Visitado 10 febrero 2021].

—— (2020b). “Cuentas Satélite del Trabajo no Remunerado de los Hogares (CSTNRH) 2016-2017”. Disponible en: www.ecuadorencifras.gob.ec [Visitado 18 febrero 2021].

Kergoat, D. (2003). “De la relación social de sexo al sujeto sexuado”. *Revista Mexicana de Sociología* (4): 841-861. Disponible en www.scielo.org.mx [Visitado 15 diciembe 2020].

Lamas, M. (2000). “Diferencias de sexo, género y diferencia sexual”. *Cuicuilco,* 7(18): 1-25. Disponible en: www.redalyc.org [Visitado 15 diciembre 2020].

Lawson, M., Parvez Butt, A., Harvey, R., Sarosi, D., Coffey, C., Piaget, K. y Thekkudan, J. (2020). “Tiempo para el cuidado. El trabajo de cuidados y la crisis global de la desigualdad”. Disponible en: oxfamilibrary.openrepository.com [Visitado 8 febrero 20201].

Legarreta, M. 2010). *Tiempo y desigualdades de género: Distribución social y políticas del tiempo.* Instituto Andaluz de la Mujer (Ed.). Sevilla: Egondi Artes Gráficas. Disponible en: www.famp.es [Visitado 10 diciembre 2020].

Lexartza, L., Chaves, M., Carcedo, A. y Sánchez, A. (2019). *La brecha salarial entre hombres y mujeres en América Latina: EN EL CAMINO HACIA LA IGUALDAD SALARIAL.* Lima: Organización Internacional del Trabajo.. Disponible en: www.ilo.org [Visitado 10 febrero 20201].

London, S. y Formichella, M. (2006). "El concepto de desarrollo de Sen y su vinculación con la Educación". *Economía y Sociedad,* XI(17): 17-32. Disponible en: www.redalyc.org [Visitado 15 diciembre 20201].

Lusiani, N. y Saiz, I. (2013). *La protección de los derechos humanos en tiempos de crisis económica.* Publicado por el Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa. Disponible en: rm.coe.int [Visitado 15 diciembre 2020].

Marques, L. (2020). Pandemics, Existential and non-Existential Risks to Humanity. *Ambient. soc.,* 23: 127-150.

Mesa, C. y Junca, G. (2011). Análisis de la reducción de la fecundidad en Colombia: Modelo de determinantes próximos. *Cuadernos de Economía, 30*(54): 1-24. Disponible en: www.scielo.org.co [Visitado 15 diciembre 2020].

Mideros Mora, A., Fernández, N., Granda, F. y Contreras, J. (2020). "Crisis Económica y Pandemia Covid-19 en Ecuador 2020". *ResarchGate,* 1: 1-15. Disponible en: www.researchgate.net. [Visitado 15 febrero 2020].

Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. (2015). *Afiliación a la Seguridad Social del Trabajo no Remunerado del Hogar. Estudio de sostenibilidad financiera y actuarial.* Quito: El Conejo. Disponible en: www.todaunavida.gob.ec [Visitado 15 diciembre 2020].

Montalvo Novillo, N., Barrionuevo, M., Calero Terán, P., Mendoza Eskola, C. Páez Moncayo, M. y Novillo Rameix, N. (2019). *Diagnóstico de situación de las mujeres amazónicas.* Quito: MAG; MAE; PNUD; ONUMujeres; GEF; GCF.

OEA Comisión Interamericana de Mujeres (2021). "Covid-19 en la vida de las mujeres: Los cuidados como inversión". Disponible en: www.oas.org [Visitado 15 marzo 2021].

—— (2020a). "Covid-19 en la vida de las mujeres: Emergencia global de los cuidados". Disponible en: www.oas.org [Visitado 15 marzo 2021].

—— (2020b). "Covid-19 en la vida de las mujeres. Razones para reconocer los impactos diferenciados". Disponible en: www.oas.org [Visitado 15 marzo 2021].

OIT, Departamento de Política de Empleo (2013). *La economía informal y el trabajo decente: una guía de recursos sobre políticas, apoyando la transición hacia la formalidad.* Ginebra: OIT. Disponible en: www.ilo.org [Visitado 8 enero 2021].

—— (2020a). "La crisis de Covid-19 y la economía informal. Respuestas inmediatas y desafíos de política". Disponible en: www.ilo.org [Visitado 8 enero 2021].

OIT, Departamento de Política de Empleo (2020b). *El teletrabajo durante la pandemia de Covid-19 y después de ella – Guía práctica.* Ginebra: OIT. Disponible en: www.ilo.org [Visitado 9 febrero 2021].

—— (2020c). "Impactos en el mercado de trabajo y los ingresos en América Latina y el Caribe". Disponible en: www.ilo.org [Visitado 19 febrero 2021].

—— (2016). *Foro de diálogo mundial sobre las dificultades y oportunidades del teletrabajo para los trabajadores y empleadores en los sectores de servicios de tecnología de la información y las comunicaciones y financieros. Informe Final.* Ginebra. Disponible en: www.ilo.org [Visitado 19 noviembre 2020].

—— (2015). "La importancia del empleo y los medios de vida en la agenda para el desarrollo con posterioridad a 2015". Disponible en: www.ilo.org [Visitado 19 noviembre 2020].

—— (s/f). "Instrumentos para la igualdad de género". Disponible en: www.ilo.org [Visitado 10 febrero 2020].

ONU (2020a). "Luchar por la igualdad salarial en el mercado laboral". Disponible en: www.un.org [Visitado 1 febrero 2021].

—— (2020b). "Plan de respuesta humanitaria Covid-19 Ecuador". Disponible en: reliefweb.int [Visitado 1 marzo 2021].

—— (2020c). *Informe de políticas: LAS REPERCUSIONES DE LA COVID-19 EN LAS MUJERES Y LAS NIÑAS.* Disponible en: www.un.org [Visitado 1 marzo 2021].

ONU Mujeres (2021). *Género y Covid-19 en América Latina: Dimensiones de Género en la respuesta.* Panamá: ONU

ONU Mujeres (2020a). "Género y el Covid-19 en América Latina y el Caribe: Dimensiones de género en la respuesta". Disponible en: www.cepal.org [Visitado 8 marzo 2021].

—— (2020b). "*COVID-19 en América Latina y el Caribe: cómo incorporar a las mujeres y la igualdad de género en la gestión de la respuesta a la crisis*". Panamá: ONU.

ONU Mujeres, OIT y CEPAL (2020). "Trabajadoras remuneradas del hogar en América Latina y el Caribe frente a la crisis del Covid-19". Disponible en: repositorio.cepal.org [Visitado 8 marzo 2021].

OMS (2020). “La escasez de equipos de protección personal pone en peligro al personal sanitario en todo el mundo”. Disponible en: www.who.int [Visitado 8 marzo 2021].

OPS (2020). “En medio de la pandemia de Covid-19, un nuevo informe de la OMS hace un llamamiento urgente a invertir en el personal de enfermería”. Disponible en: www.paho.org &Itemid=1926&lang=es [Visitado 18 febrero 2021].

—— (2008). *La economía invisible y las desigualdades de género. La importancia de medir y valorar el trabajo no remunerado.* Washington, D.C.: OPS. Disponible en: iris.paho.org [Visitado 18 noviembre 2020].

Peredo, E. (2003). Mujeres, trabajo doméstico y relaciones de género: reflexiones a propósito de la lucha de las trabajadoras bolivianas. En *Mujeres y trabajo: cambios impostergables*, Magdalena León T. (Comp.): 54-65. Porto Alegre: Veraz Comunicação. Disponible en: biblioteca.clacso.edu.ar [Visitado 18 noviembre 2020].

Pérez, P. (2015a). *XYX.* Quito: Española.

Pérez, P. (2015b). *ABC.* Quito: Española.

Piedra, N. (2013). “La importancia del enfoque de género en la investigación socio-histórica”. *Revista de Ciencias Sociales, 2*(140), 13-26. Disponible en: www.redalyc.org [Visitado 18 noviembre 2021].

PNUD (2020). “Los impactos económicos del Covid-19 y las desigualdades de género. Recomendaciones y lineamientos de políticas públicas”. Disponible en: www.latinamerica.undp.org [Visitado 15 febrero 2021].

—— (1997). *Informe de desarrollo humano.* Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

Rico, N. (1996). "Violencia de Género: Un problema de derechos humanos". *Mujer y Desarrollo*(16). Disponible en: repositorio.cepal.org Allowed=y [Visitado 15 diciembre 2020].

Rodríguez, C. (2015). "Economía Feminista y economía del cuidado". *Nueva Sociedad*(256): 30-44. Disponible en: biblat.unam.mx [Visitado 18 noviembre 2020].

Rodríguez, E. (2009). "Género, Cultura y Desarrollo: Límites y oportunidades para el cambio cultural pro-igualdad de género en Mozambique". *Instituto Complutense de Estudios Internacionales*, PP 01/09. Disponible en: www.ucm.es [Visitado 18 noviembre 2020].

Roth, A.-N. (2002). *Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación.* Bogotá: Ediciones Aurora. Disponible en: polpublicas.files.wordpress.com [Visitado 18 noviembre 2020].

Scott, J. W. (2009). "El género: una categoría útil para el análisis histórico". En *"El Género, la construcción cultural de la diferencia sexual",* Marta Lamas (Comp.): 265-302. México: Miguel Angel Porrúa.

Secretaria Nacional de Planificación. (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021.* Quito: SENPLADES.

Singh, S., Darroch, J., Vlassoff; M. y Nadeau, J. (2004). "Salud Sexual y Reproductiva. Una inversión que vale la pena". Disponible en: www.guttmacher.org [Visitado 15 diciembre 2020].

Solanas, M. (2020). "La crisis del Covid-19 y sus impactos en la igualdad de género". Disponible en: www.realinstitutoelcano.org

_es/zonas es/ari 33-2020-solanas-crisis-del-covid-19-y-sus-impactos-en-igualdad-de-genero [Visitado 18 enero 2021].

Stolcke, V. (2006). “La mujer es puro cuento: La cultura del género”. *Desarrollo Económico, 45*(180): 523-546. Disponible en: jstor.puce.elogim.com [Visitado 15 noviembre 2020].

Tepichin, A. (2008). “El género en la pobreza: hacia un balance del avance conceptual”. En *Mujeres y escenarios ciudadanos*, Mercedes Prieto (Ed.): 83-95. Quito: FLACSO, Sede Ecuador; Ministerio de Cultura del Ecuador.

Vásconez Rodríguez, A. (2017). “Crecimiento económico y desigualdad de género: análisis de panel para cinco países de América Latina”. *Revista de la CEPAL*(122): 86-113. Disponible en: repositorio.cepal.org [Visitado 15 noviembre 2020].

—— (2012). “Protección social y trabajo no remunerado: Redistribución de las responsabilidades y tareas del cuidado. Estudio de caso Ecuador”. *Mujer y Desarrollo*(115), 1-65. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: repositorio.cepal.org [Visitado 15 noviembre 2020].

1 Investigación presentada como parte del trabajo final de Máster en Derecho con mención en Gestión Pública.

2 Magíster en Derecho con mención en Gestión Pública. Consultora independiente. carito_game@hotmail.com

3 Msc, Docente Pontificia Universidad Católica del Ecuador. vicordero@puce.edu.ec

Capítulo IV
Ciudad e infraestructuras

Movilidad urbana en el contexto del Covid-19: héroes y villanos

Carla Hermida[1]
Michelle Pesántez[2]

Introducción

El año 2020 será un año que recordará toda la humanidad por ser el inicio de la crisis sanitaria provocada por el Covid-19. Si bien empezó en el año 2019, la declaratoria de pandemia mundial por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS) fue el 11 de marzo del 2020. Las 4 fases de transmisión de este virus fueron: de importación del virus, de contención, de contagio comunitario y, finalmente, la fase de transmisión sostenida (Manrique et al., 2020).

En el ámbito de la movilidad urbana, con ciertos matices en cada país y ciudad, los cambios y transformaciones que se dieron estuvieron relacionados, de alguna manera, con estas cuatro fases. En la fase 1, las ciudades empezaron a organizar estrategias iniciales de autocontrol; en las fases 2 y 3, las ciudades aplicaron planes de contención, principalmente enfocados a reducir la circulación; fue entonces cuando se determinaron acciones como la restricción de movilidad por placas, el toque de queda, y la supresión o reducción de pasajeros en el transporte público para

garantizar el distanciamiento físico. No obstante, es en la fase 4 en la que comienzan a evidenciarse los principales problemas relacionados con la movilidad urbana, porque es una fase larga, y que, hasta la fecha de redacción de este texto, continúa[3].

La pandemia ha sido catalizadora de cambios positivos y negativos sobre las infraestructuras y los modos de transporte. Estos cambios han sido, sin duda, contexto- dependientes, en función de la región, el país e inclusive de cada ciudad. No obstante, se puede decir que, de manera general, los cambios positivos se relacionan con el incremento del número de ciclistas y peatones cotidianos, y, sobre todo, con la mayor aceptación pública a proyectos de movilidad no motorizada; mientras que los impactos negativos han sido principalmente la satanización del transporte público, con grandes efectos sociales y económicos.

Los efectos mencionados se materializaron, por ejemplo, en ciudades como New York, donde, durante el mes de marzo 2020, el sistema de bicicleta pública fue más resiliente al arranque del fenómeno que el sistema de metro; la disminución de pasajeros en el primero fue de un 71% versus un 90% en el segundo (Teixeira y Lopes, 2020). En el caso de Alemania, se ha demostrado que, en los primeros meses del confinamiento, el transporte público perdió un gran número de pasajeros, y aumentó notablemente el uso de modos de transporte individuales (Eisenman et al., 2021). Situación similar se dio en la India, donde un 95% de encuestados afirman que su comportamiento de viaje en transporte público se vio limitado debido a la pandemia (Bhaduri, 2020). O el caso de Suecia, donde en la primavera del 2020, se produjo una disminución en el número de pasajeros en transporte público que osciló entre el 40% y el 60%,

una reducción muy superior en comparación con los otros modos de transporte (Jenelius y Cebecauer, 2020).

Al iniciar la pandemia, estas cifras eran predecibles; sin embargo, hoy por hoy, a sabiendas de que el final de la crisis sanitaria y sus estragos tienen fecha indefinida, estos números son un reto; un reto para las autoridades, los técnicos planificadores urbanos y de la movilidad, para los operadores del transporte, y para la academia.

Este texto no constituye la exposición de resultados de un proyecto de investigación, sino que aglutina reflexiones sobre la temática que abren más preguntas que respuestas, preguntas que deberán ser contestadas en el futuro cercano para evitar la profundización de los impactos negativos de la insostenibilidad. Para ello, si bien conscientes de que cada ciudad tiene su propia realidad, se han seleccionado dos temas a ser analizados de manera general: a) el incremento de la movilidad no motorizada como un efecto positivo de la pandemia en la movilidad urbana, y b) la satanización del transporte público, fenómeno que constituye una amenaza para las ciudades.

La movilidad no motorizada: la heroína en tiempos de pandemia

Uno de los primeros efectos positivos, de la pandemia del Covid 19, sobre las infraestructuras de movilidad fue la construcción e implementación de ciclovías. Fueron numerosas las ciudades que construyeron ciclovías, tanto temporales como permanentes, por el auge del uso de la bicicleta. La bicicleta garantiza el distanciamiento

físico y una alternativa de desplazamiento cuando se restringe la circulación vehicular por placas, días y horarios.

Aún más positivo que la construcción y el uso de las ciclovías fue la aceptación, por parte de la ciudadanía, de este tipo de infraestructuras; si en cierto momento algunos ciudadanos las consideraron innecesarias, hoy las miran desde una perspectiva diferente. Así, ciudades latinoamericanas grandes como Quito, Lima, Medellín, Bogotá, Ciudad de México, entre muchas otras, aumentaron varios kilómetros de ciclovías, sin realizar inversiones económicas altas. Varias ciudades intermedias también lo hicieron; en el caso ecuatoriano, por ejemplo, Cuenca, Ibarra, Latacunga y Santo Domingo, implementaron ciclovías emergentes, muchas de las cuales continúan en funcionamiento a pesar de que, con el fin del estado de excepción, se normalizó la circulación vehicular en casi todas las ciudades.

El segundo efecto positivo de la pandemia sobre la movilidad urbana se materializó en las veredas. Lógicamente, al igual que con las ciclovías, se generó una mayor conciencia sobre la necesidad de que las veredas garanticen el distanciamiento físico requerido. La pandemia puso en evidencia que una vereda de medidas inadecuadas y/o en mal estado o con barreras, no solo se convierte en inaccesible, sino que facilita el contagio del virus. Esto ha motivado la elaboración de manuales de diseño de vías para este período de crisis sanitaria, pero que mejoran las condiciones de movilidad de manera general; tal es el caso, por ejemplo, del manual “Streets for pandemic response and recovery” (NACTO, 2020); o, en el caso latinoamericano, el “Manual de uso del espacio público” de Guatemala (Municipalidad de Guatemala, 2020).

De la mano de la movilidad no motorizada estuvo la visibilización de las ventajas de la proximidad. Si bien desde diferentes disciplinas se ha hablado desde hace un par de décadas de la necesidad de la cercanía y la mixtura de usos, la pandemia lo corroboró (Marín-Cots y Palomares-Pastor, 2020; Frago, 2021); sobre todo durante los primeros meses de confinamiento, cuando la movilidad estaba restringida a los viajes para la adquisición de productos de primera necesidad y el trabajo obligatorio. Fue entonces que surgieron los negocios en el barrio para las ventas de frutas, verduras, abarrotes, muchos de los cuales se han mantenido luego de la relajación de las medidas de confinamiento. Esto trajo consigo el resurgimiento del "vecino", como alguien en quien apoyarse y, por ende, fortalecer el rol del "barrio" dentro de la ciudad.

Se pueden prever entonces algunas acciones de transformación en contextos urbanos que potencien estas oportunidades visibilizadas durante la pandemia. Por ejemplo, para una trascendencia post pandemia de las ciclovías, las ciudades deben garantizar la conectividad y continuidad en las rutas planteadas, y complementarlas con talleres de reparación y sistemas de alquiler de bicicletas a precios asequibles. Así también, lo que se deberá considerar a futuro es que la infraestructura para la movilidad no motorizada sea realmente accesible para quienes más la necesitan. Actualmente, gran parte de las inversiones en veredas y ciclovías se realizan en los hipercentros o los distritos de negocios, sin tomar en cuenta que los habitantes de menos recursos residen, por lo general, lejos de estas zonas. Esto sucede inclusive en países denominados "desarrollados"; por ejemplo, en el Reino Unido, de acuerdo a Hong, McArthur y Raturi (2020), muchas ciudades han

dotado de infraestructura para los ciclistas, pero su acceso varía según los barrios, lo cual ha contribuido a la desigualdad.

El transporte público: el supuesto villano en tiempos de pandemia

Los efectos positivos sobre la movilidad no motorizada mencionados en párrafos anteriores, podrían llevarnos a pensar que, a pesar de la crisis, vamos a mejorar las condiciones de movilidad urbana de nuestras ciudades. Pero ¿aplicarán esas oportunidades a todos? ¿Aplicarán, por ejemplo, para quienes residen lejos de los hipercentros de las ciudades o de los lugares donde se encuentran las ofertas laborales, y que no pueden caminar o ciclear hacia ellos?

Tomemos como ejemplo el estudio realizado por Fleischer y Marín (2019), en Bogotá, sobre las empleadas domésticas que trabajan en la zona del estrato más alto de la ciudad, pero viven al otro extremo en condiciones de pobreza. En este estudio, las mujeres entrevistadas “gastan entre una hora y media y dos horas por trayecto (casa-trabajo, trabajo-casa), es decir, de tres a cuatro horas diarias en el transporte público” (Fleischer y Marín, 2019: 40). De igual forma, en Montevideo, un estudio muy interesante de Hernández (2019), mapeó el porcentaje de puestos laborales alcanzados en 40 minutos de desplazamiento en transporte público, evidenciando que solo una pequeña fracción de la ciudad está cerca de su sitio de trabajo. En Santiago de Chile, de manera similar, la segregación producida por un modelo de ciudad neoliberal, hace que el cono de altos ingresos, al nororiente de la metrópolis y donde

se concentran las plazas de trabajo, se encuentre a grandes distancias de las zonas de vivienda de los y las trabajadoras. Al respecto, Jirón y Mansilla (2014) manifiestan:

> En ciudades como Santiago, la posibilidad de estar confinado no se aplica sólo a áreas fijas, como el trabajo o el hogar, sino que también puede ocurrir en movimiento. Esto se debe a las largas distancias y extensas horas de viaje diario, acompañadas por experiencias de movilidad monótonas y difíciles […] (p. 19).

Estos ejemplos no difieren de lo que sucede en la mayoría de las grandes ciudades latinoamericanas.

¿Cuáles son las opciones para los ciudadanos de escasos recursos en tiempos de pandemia? Adquirir un vehículo privado no es una alternativa posible y, de ser el caso, esto sacrificaría a la ciudad y el medio ambiente. Es por ello que la satanización al transporte público en tiempos de pandemia podría ser la mayor amenaza para la movilidad urbana, sobre todo en ciudades latinoamericanas, donde estos sistemas solventan el 68% de los viajes, ya sea de manera exclusiva o combinada (Yañez-Pagans, 2019). En el caso de Quito, el 75,9% de mujeres utiliza el transporte público para su movilidad cotidiana (Mayuri Castro, 2020). La movilidad no motorizada no funciona para las periferias pobres, ni para los adultos mayores o personas con discapacidad; por ende, los que han dejado de usar el transporte público estos meses son los que tienen la capacidad para dejar de hacerlo. ¿Qué pasa con los que no?

Además de los efectos sobre la equidad social, el decremento en el uso del transporte público para evitar el contagio trae consigo otro

riesgo, el económico-financiero para la sostenibilidad de los sistemas de transporte público colectivos. Ya sean estos públicos o privados, con grandes o pequeñas subvenciones, su sostenibilidad depende del número de usuarios. Se genera un círculo vicioso: a menos usuarios, menos ingresos; a menos ingresos, menos mejoras; a menos mejoras, aún menos usuarios. Es por ello que resulta de vital importancia la intervención de los gobiernos nacionales y locales para garantizar las condiciones de bioseguridad en las unidades de transporte, y de esta manera mantener un número adecuado de pasajeros. Algunos autores sugieren que el transporte público, con las correctas medidas de bioseguridad y con varias estrategias de apoyo, no tendría que ser uno de los principales vectores de propagación del virus (Medina, 2020; Contreras, 2020; Sadik-Khan y Solomonow, 2020). En el Reino Unido, por ejemplo, se demostró que sólo el 7,3% de todo el riesgo de infección comunitaria se asociaba a los medios de transporte público y a los puntos de venta al por menor (Heald et al., 2021).

Algunos estudios científicos han demostrado que, en cualquier ambiente o espacio, el riesgo de contagio aumenta a menor ventilación (Jones et al., 2020, Moreno et al., 2021, Pardo et al., 2020), a mayor habla y gesticulación (Jones et al., 2020; Pardo et al., 2020), por el no uso de la mascarilla (Jones et al., 2020; Mitze et al., 2020), a mayor hacinamiento y a mayor tiempo de exposición (Jones et al., 2020; Hu et al., 2021; Pardo et al., 2020), y a menor desinfección de superficies (Moreno et al., 2021; Shen et al., 2021). Tomando en cuenta estos resultados, algunas de las recomendaciones para reducir el riesgo de contagio en las unidades de transporte público son:

a. Para los usuarios: el uso obligatorio y correcto de la mascarilla; la colocación de gel al ingresar y salir de la unidad; la prohibición de saludar con contacto físico, y de hablar, comer, o beber en las unidades de transporte o en las estaciones.
b. Para los vehículos e instalaciones: la priorización de la ventilación natural; adecuada señalética de normas y de espacios para mantener el mayor distanciamiento posible; que los asientos no se ubiquen frente a frente; que exista una reorganización de los flujos tanto en estaciones como en las unidades (una puerta de entrada y una de salida); el fortalecimiento de la limpieza y desinfección; y la prohibición de contacto entre conductor y pasajero.
c. Para la operación del sistema: los sistemas de pago electrónicos; el aumento de unidades de transporte público para reducir el número de pasajeros por unidad; la designación de carriles exclusivos para disminuir tiempos de viaje; y el monitoreo permanentemente (TUMI, 2021; Tirachini y Cats, 2020; Pardo et al., 2020).

Las medidas mencionadas tienen un costo, es por eso que, cuando se habla de ellas, surge la pregunta sobre si se debería aumentar la tarifa. La respuesta es que no, pues el transporte público, sobre todo en nuestras ciudades latinoamericanas, es usado por personas que no pueden costearse más gastos. Entonces, ¿cómo se pagan estas nuevas inversiones que deben realizarse en el transporte público para proporcionar las medidas de bioseguridad? La respuesta a esta pregunta no es sencilla, ni única, y dependerá de cada contexto.

De manera general, en el corto plazo, tal vez se tenga que pensar en un incremento a los subsidios para el transporte público; recordemos que los usuarios del vehículo privado son permanentemente subsidiados a través de la gasolina, el viario, los estacionamientos en la calle, etc; por lo que, como parte de la búsqueda de equidad en las actuales circunstancias, no debería asustar un aumento del subsidio al transporte público. Otra alternativa, a corto plazo, es que se reviertan durante algunos años las prioridades en las inversiones; en la actualidad, los planes de movilidad apuntan a invertir la pirámide de movilidad, pero esto no se refleja en los presupuestos municipales. La crisis sanitaria debería obligar a priorizar las inversiones en movilidad no motorizada y en transporte público, en vez de las destinadas a la construcción de autopistas, pasos a desnivel, rotondas, puentes vehiculares, etc.

A largo plazo, hay otras alternativas, entre ellas el replantear la gobernanza del transporte público y/o reformular concesiones. En muchas ciudades el servicio de transporte público es provisto por operadores privados, bajo regulación pública, lo cual entorpece la implementación de medidas e inclusive dificulta el otorgamiento de mayores subsidios. Por ello, pensar en una municipalización del transporte público no debería ser una utopía demasiado lejana. Otra estrategia a largo plazo es considerar la recuperación de plusvalías generadas por la implantación de proyectos de transporte como una fuente de ingresos, y utilizarla para reinvertir en mejoras o nuevos sistemas de transporte público; tal como sucede en algunas ciudades de Australia, Dinamarca, Estados Unidos, y,

particularmente, la región administrativa de Hong Kong (Smith y Gihring, 2006).

La necesidad de no escatimar esfuerzos por mejorar el transporte público, además de las razones sociales y económica-financieras ya mencionadas, tiene otro beneficio: evitar el incremento del uso del vehículo privado y las motocicletas que, además de las ventajas desde el punto de vista individual que ya generaban, ahora suman la de evitar el contagio. En Ecuador, por ejemplo, el número de motocicletas incrementó en el 2020 un 25% respecto al 2019 (Coba, G., 2020). Durante las últimas décadas, se ha hablado mucho sobre la necesidad de reducir la dependencia en los modos motorizados individuales, por las numerosas y graves consecuencias ambientales, económicas y sociales que trae consigo su uso indiscriminado; es por ello que constituye un riesgo que el miedo al contagio potencie esta dependencia.

Conclusiones

Este texto ha buscado reflexionar sobre algunas oportunidades y amenazas que se han generado en la movilidad urbana, producto de la crisis sanitaria provocada por el Covid-19. Se ha podido observar que el potenciamiento de la movilidad no motorizada ha sido uno de los pocos efectos positivos de la pandemia; pero que, contrario a ello, la amenaza de la reducción de usuarios del transporte público es un fenómeno preocupante desde el punto de vista social, ambiental y económico.

Las soluciones a esta problemática no serán universales, existen diferencias sustanciales entre ciudades. No cabe duda que hay grandes disparidades entre ciudades que cuentan con sistemas de transporte público que están iniciando su funcionamiento (como el tranvía de Cuenca) versus sistemas que rebasaron su capacidad antes de la pandemia (el Transmilenio en Bogotá); o entre ciudades con sistemas integrados, con pago electrónico, versus aquellas en las que se continúa con la competencia por pasajeros (guerra del centavo). Tampoco se podrían plantear soluciones similares para lugares que ya contaban con veredas y ciclovías de calidad que para ciudades o poblaciones más precarias, históricamente abandonados, en donde sus habitantes no exigen veredas porque aún luchan por agua potable. Pero más allá de estas, entre varias otras diferencias, el factor común entre ciudades debería ser que la pandemia sirva como excusa para reconfigurar la política y la práctica de la movilidad urbana.

De manera general, la cuestión que deberían abordar tanto investigadores como técnicos y autoridades es: ¿Cómo conseguir una movilidad urbana sostenible partiendo del escenario de pandemia para llegar al de post pandemia? ¿Cómo lograr un equilibrio entre lo ambiental, social y económico? A manera de ejemplo podemos analizar el teletrabajo que, si bien fue una buena estrategia en este contexto de crisis, sanitaria por la reducción del número de viajes, ha coadyuvado al medio ambiente y a evitar la propagación del virus, pero también profundizó la brecha entre las personas con acceso a las tecnologías de la información y la comunicación respecto de las que no lo tienen, ahondando los problemas de sostenibilidad social.

Para concluir, el virus ha visibilizado, aún más, los riesgos de continuar con modelos de ciudades orientadas al vehículo privado, segregadas y fragmentadas socialmente. Tenemos grandes retos, se ha incorporado una nueva variable a nuestros estudios de movilidad y urbanos: la propagación del virus. Pero la cepa más nociva, continúa siendo la desigualdad.

Bibliografía

Bhaduri, E., Manoj, B. S., Wadud, Z., Goswami, A. K., y Choudhury, C. F. (2020). “Modelling the effects of COVID-19 on travel mode choice behaviour in India”. *Transportation Research Interdisciplinary Perspectives*, Vol 8, Noviembre, Artículo 100273. Disponible en: www.sciencedirect.com

Coba, Gabriela (2020). “Ventas de motocicletas crecen 25% por la coronacrisis”. *Primicias*, 20 de julio, Economía. Disponible en: www.primicias.ec

Contreras, V., 2020. “Un estudio de FGV demuestra que estaciones y trenes están libres de coronavirus”. *Levante. El mercantil Valenciano*, 22 de junio, Covid-19. Disponible en: www.levante-emv.com [Visitado 25 de marzo 2021].

Eisenmann, C., Nobis, C., Kolarova, V., Lenz, B., & Winkler, C. (2021). “Transport mode use during the COVID-19 lockdown period in Germany: The car became more important, public transport lost ground”. *EconPapers*, 12 de enero, Vol. 103, N° C: 60-67 Disponible en: econpapers.repec.org

Frago, L. (2020). “La ciudad de los 15 minutos, el comercio de barrio y la libertad de los consumidores”. *The Conversation*, 16 de diciembre. Disponible en: theconversation.com

Fleischer, F., y Marín, K. (2019). “Atravesando la ciudad. La movilidad y experiencia subjetiva del espacio por las empleadas domésticas en Bogotá”. En *EURE*, Vol. 45, N° 135. Disponible en: www.eure.cl

Heald, A. H., Stedman, M., Tian, Z., Wu, P., y Fryer, A. A. (2021). “Modelling the impact of the mandatory use of face coverings on public transport and in retail outlets in the UK on COVID-19-related infections, hospital admissions and mortality”. En *International Journal of Clinical Practice*, 18 de octubre. Disponible en: onlinelibrary.wiley.com

Hernández, D., Hansz, M., Massobrio, R., y Davyt, J. (2019). “Transporte público urbano y la accesibilidad a las oportunidades laborales”. Revista Digital Universidad Católica del Uruguay. Disponible en: ucu.edu.uy [visitado 23 de marzo 2021].

Hong, J., McArthur, D., & Raturi, V. (2020). Did safe cycling infrastructure still matter during a covid-19 lockdown? Sustainability, 12(20), 8672.

Hu, M., Lin, H., Wang, J., Xu, C., Tatem, A. J., Meng, B., y Lai, S. (2021). “Risk of coronavirus disease 2019 transmission in train passengers: An epidemiological and modeling study”. En *Clinical Infectious Diseases*, Vol. 72, N° 4: 604-610. Disponible en: doi.org

Jenelius, E., y Cebecauer, M. (2020). “Impacts of COVID-19 on public transport ridership in Sweden: Analysis of ticket validations, sales and passenger counts”. *Transportation Research Interdisciplinary Perspectives*, N° 8. Disponible en: doi.org

Jirón, P., y Mansilla, P. (2014). “Las consecuencias del urbanismo fragmentador en la vida cotidiana de habitantes de la ciudad de Santiago de Chile”. En *EURE* , Vol. 40, N° 121: 5-28. Disponible en: dx.doi.org

Jones, N. R., Qureshi, Z. U., Temple, R. J., Larwood, J. P., Greenhalgh, T., y Bourouiba, L. (2020). “Two metres or one: what is the evidence for physical distancing in covid-19?”. *The BMJ,* 25 de agosto, Analysis. Disponible en: doi.org

Manrique-Abril, Fred G., Agudelo-Calderon, Carlos A., González-Chordá, Víctor M., Gutiérrez-Lesmes, Oscar, Téllez-Piñerez, Cristian F., y Herrera-Amaya, Giomar. (2020). “Modelo SIR de la pandemia de COVID-19 en Colombia”. En *Revista de Salud Pública*, Vol. 22, N° 2. Disponible en: doi.org

Marín-Cots, P., y Palomares-Pastor, M. “En un entorno de 15 minutos. Hacia la Ciudad de Proximidad, y su relación con el Covid-19 y la Crisis Climática: el caso de Málaga”. En *CYTET*, Vol. 52, N° 205. Disponible en: doi.org

Medina, M., 2020. “Por qué no hay que tener miedo al transporte público pese a la pandemia”. *El País*, 13 de septiembre, Clima y Medioambiente. Disponible en: elpais.com [Visitado 25 de marzo 2021].

Mitze, T., Kosfeld, R., Rode, J., y Wälde, K. (2020). “Face masks considerably reduce COVID-19 cases in Germany”. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol. 117, N° 51. Disponible en: doi.org

Moreno, T., Pintó, R. M., Bosch, A., Moreno, N., Alastuey, A., Minguillón, M. C., y Querol, X. (2021). “Tracing surface and airborne SARS-CoV-2 RNA inside public buses and subway

trains". En *Environment International*, Vol. 147, febrero. Disponible en: doi.org

Municipalidad de Guatemala (2020). "Manual de uso del espacio público, ciudad de Guatemala". Disponible en: issuu.com [visitado 23 de marzo 2021].

National Association of City Transportation Officials (2021). "Streets for Pandemic Response & Recovery". Disponible en: nacto.org [visitado 23 marzo 2021].

Pardo, C. F., Zapata-Bedoya, S., Ramirez-Varela, A., Ramirez-Corrales, D., Espinosa-Oviedo, J. J., Hidalgo, D., y Cucunubá, Z. M. (2021). "COVID-19 and public transport: an overview and recommendations applicable to Latin America". En *Infectio*, Vol. 25, N° 3: 182-188. Disponible en: doi.org/10.22354/in.v25i3.944

Quito cómo vamos (2020). *Informe de calidad de vida 2020*. Disponible en: quitocomovamos.org

Sadik-khan, J. y Solomonow, S. (2020). "Fear of Public Transit Got Ahead of the Evidence". *The Atlantic*, 14 de Junio, Coronavirus. Disponible en: www.theatlantic.com [Visitado 25 marzo 2021].

Shen, J., Duan, H., Zhang, B., Wang, J., Ji, J. S., Wang, J., y Shi, X. (2020). "Prevention and control of COVID-19 in public transportation: experience from China". En *Environmental pollution*, Vol. 266, parte 2. Disponible en: doi.org

Smith, J. J., y Gihring, T. A. (2006). "Financing transit systems through value capture: An annotated bibliography". En *American Journal of Economics and Sociology,* Vol. 65, N° 3: 751-786. Disponible en: doi.org

Teixeira, J. F., y Lopes, M. (2020). "The link between bike sharing and subway use during the COVID-19 pandemic: the case-study

of New York's Citi Bike". En *Transportation research interdisciplinary perspectives*, Vol. 6. Disponible en: doi.org

Tirachini, A., y Cats, O. (2020). "COVID-19 and public transportation: Current assessment, prospects, and research needs". En *Journal of Public Transportation*, Vol. 22, N° 1. Disponible en: doi.org

Transformative Urban Mobility Initiative (TUMI). (2021). "Guidelines for public and mass transport, and COVID control". Disponible en: www.transformative-mobility.org [Visitado 23 Marzo 2021].

Yañez-Pagans, P., Martinez, D., Mitnik, O. A., Scholl, L., y Vazquez, A. (2018). *Sistemas de transporte urbano en América Latina y el Caribe*. Disponible en: www.idbinvest.org

1 Doctora en Arquitectura y Estudios Urbanos, Universidad del Azuay. chermida@uazuay.edu.ec

2 Arquitecta, Universidad del Azuay. michelle.pesantez@es.uazuay.edu.ec

3 Cabe indicar que a la fecha de redacción de este texto, marzo-junio 2021, se ha iniciado en Latinoamérica la vacunación, con diferencias sustanciales, en cuanto a cobertura, entre países.

Urbanismo ciudadano: la ciudad del vecindario 5D

Fernando Carrión y Paulina Cepeda[1]

"*Las catástrofes no* ocasionan cambios urbanos por sí mismas, sino que aceleran las transformaciones que ya se estaban imaginando*".*
Aldo Rossi

Introducción

En el pos coronavirus se pensó que vivir sería salir de casa para volver al mundo anterior, idealizado. Sin embargo, el salir no ha sido vivir, tampoco volvimos al mundo idílico del pasado; sobre todo porque, como dice Naomi Klein (2020): "nuestra normalidad ya era una crisis". Salir del aislamiento o regresar al pasado como idearios de vida no tiene soporte, porque antes del Covid-19 la crisis económica y social era aguda. Entonces algunas preguntas saltan a la vista: ¿Qué es vivir? ¿Dónde y cómo se vive? ¿Se sale de una crisis para caer en otra? ¿Cuál será la salida urbana en el pos Covid?

La transición de las crisis previas a la pandemia se aceleró como consecuencia de los efectos del contagio y la letalidad, demostrando

grandes problemas que, evidentemente, ya existían. Tanto en la *salud primaria* (alimentación, agua potable) y *secundaria* (clínicas, hospitales); como en la *economía*, por la recesión mundial de la demanda y la oferta a niveles sin precedentes; en las condiciones *sociales,* por el incremento del desempleo, la pobreza y la desigualdad; y en lo *político*, por la crisis de representación, la agudización de la polarización y el descrédito de la política y de los políticos (Instituto Internacional para la democracia y la asistencia electoral, 2021).

A ello se debe añadir la contingencia desplegada a partir del diseño de políticas de salud homogéneas aplicadas en contextos de alta heterogeneidad, que profundizaron la desigualdad y la inequidad a todo nivel. El *Quédate en Casa* no tiene el mismo impacto en Europa, Estados Unidos y América Latina; como tampoco en ciudades fragmentadas y segregadas. Lo mismo ocurrió con el *Lávate las Manos,* según UNICEF (2019) un tercio de la población mundial no tiene acceso al agua potable y mucho menos al jabón. Además, el cierre de países y ciudades de forma generalizada operó socialmente de manera discriminatoria, poniendo en debate ciertos derechos. Y qué decir de la administración de las vacunas que, habiendo comenzado con la inoculación de los países centrales en desmedro de los de menor desarrollo relativo, produjo nuevas variantes que se volvieron un boomerang. En el Gráfico 1 se puede observar que, a pesar de la vacuna, los contagios y la letalidad no han disminuido considerablemente.

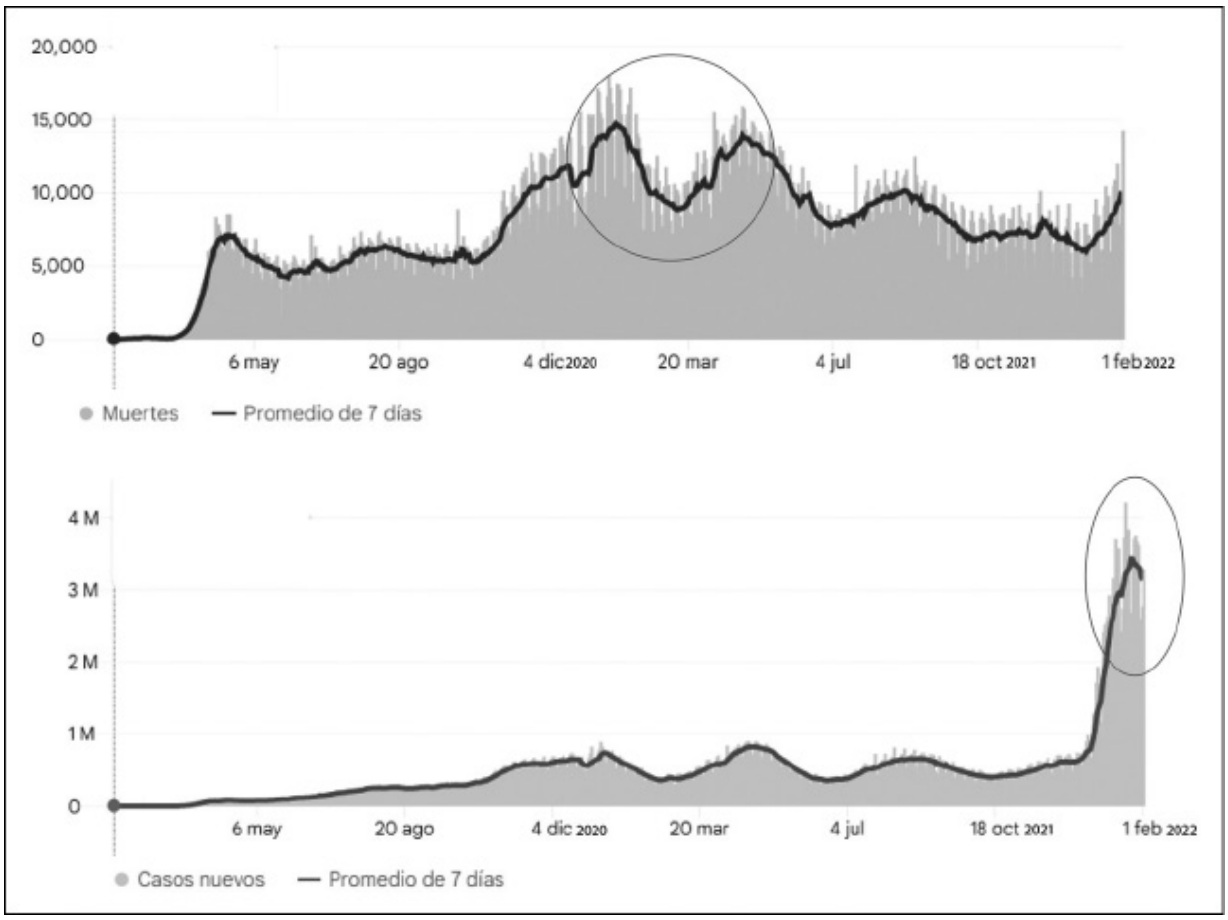
De tal manera, durante el primer momento de pandemia, las políticas restrictivas terminaron por formar ciudades vacías y

fantasmales. Ello intensificó la crisis urbana y la de vivienda, como también la de infraestructuras, principalmente vinculadas a la movilidad y la salud; pero además la irrupción de nuevas plataformas tecnológicas que han producido nuevas y mayores brechas y desigualdades.

Por otro lado, en el post Covid-19, el imaginario del lugar para vivir se revierte. Antes de la pandemia se asumía que la vivienda era ese lugar privilegiado para vivir, incluso al buscar conocer la localización o la dirección domiciliaria de alguien -persona o familia- la pregunta central era: ¿Dónde vives? Sin embargo hoy ese lugar se traslada al exterior de la casa, al espacio público, a la ciudad, al barrio, porque el vivir está vinculado a la libertad de movimiento y no solo al lugar donde se habita, porque el vivir tiene un emplazamiento plural y de interacción colectiva.

La reclusión del vivir en el espacio doméstico (vivienda) o en el espacio público (ciudad) no puede ser vista dicotómicamente y, mucho menos, de forma excluyente. Más aún, dado que en la ciudad existen mutuas y permanentes interacciones entre espacio público (Borja, 2011) y espacio doméstico (Collin, 1994). Es que ninguno de los dos espacios puede entenderse de forma genérica, uniforme y aislada porque cada uno de ellos depende del otro para existir, considerando la condición social y económica en la cual están inscritos.

Gráfico 1. Casos y letalidad en el mundo



Fuente: Datos de recursos sobre covid-19.

El *espacio doméstico* en los sectores populares tiene un nivel de hacinamiento alto, una significativa precariedad de servicios y una mala calidad constructiva y de habitabilidad, que conducen a un efecto continuo con el espacio público. Como testimonio de esta afirmación se tienen los siguientes ejemplos: la *tienda de la esquina* opera como una prolongación de la alacena de la casa porque los miembros del hogar no tienen refrigeradora; *la vereda* es una extensión de las viviendas que carecen de sala; y la *esquina* es el lugar de captación de ingresos económicos para el sustento de las familias que carecen de trabajo formal.

Mientras que para otros sectores poblacionales, las élites económicas, es todo lo contrario: el espacio doméstico requiere del espacio público para su valoración económica (renta de suelo) y la operatoria de la soberanía del consumidor. Es decir, para unos es una condición del vivir (sobrevivir) y para otros la cudalidad de valoración de inversiones.

Más todavía, en general el espacio doméstico está reglado o normado bajo instrumentos jurídicos (código penal, civil, familiar) o de planificación urbana (usos de suelo, densidades) que son esferas propias del espacio público. De esta manera, los espacios públicos y domésticos deben ser entendidos de forma diferenciada, según los contextos espaciales y sociales en los cuales se encuentran inscritos, aunque de manera articulada.

Esto supone que el uno no puede existir sin el otro, ya que producir vivienda es producir ciudad, entonces producir vivienda sin ciudad no tiene sentido; tanto que conduce a la aberración de ciudades sin ciudadanos. Es más, la localización de la vivienda siempre estuvo vinculada al espacio público, sea ante una plaza, un parque o una calle, porque ciudad sin vivienda no existe, como tampoco vivienda sin espacio público. Esta afirmación es contraria a lo ocurrido, desde inicios de la segunda posguerra mundial, con los agudos procesos de migración rural/urbana que no produjeron ciudad porque en las periferias no se generaron espacios públicos, ni infraestructuras, ni servicios.

De manera inversa, el espacio doméstico impulsó el vecindario, esto es, el conjunto de personas que residen en el mismo espacio de forma comunitaria y colectiva en un barrio. Allí se originó y conformó la unidad indisoluble entre la vivienda (espacio doméstico)

y la ciudad (espacio público), dentro del sistema urbano global. En este contexto general se ubica la tesis central de este artículo: el *vecindario*. Eso supone actuar en el lugar donde se expresa la mayor igualdad interna, pero también la más alta inequidad con respecto a la ciudad, por ser unidades de conflicto y segregación urbana y residencial.

Por lo tanto, este artículo recoge el *planteo central del barrio como unidad territorial y del vecindario como conjunto de personas que tienen vida comunitaria en proximidad, bajo los principios contenidos en la afirmación del 5D*. Este planteamiento va en la línea del fortalecimiento de la relación con la ciudad y el sistema urbano global, de tal manera de pasar de la ciudad de los negocios a la ciudad del buen vivir (Ecuador, 2008; Bolivia, 2009) o del vivir feliz de Aristóteles (Fierro, 2009). Los cinco principios claves que rigen la propuesta empiezan con la letra D y son: *Democracia, Derechos, Descentralización, Doméstico, Densidad-Distancia*.

La ciudad neoliberal es productora de desigualdad

La ciudad es una construcción social históricamente determinada (Mumford, 1979), donde su racionalidad permanente es el cambio; esto es, la mutación constante (innovación). Las ciudades cambian constantemente porque son históricas, y debido a que la sociedad se transforma, existen ciertos momentos en que estos cambios se aceleran, como ocurre en este momento, asentados en situaciones previamente configuradas. Pero esta lógica evolutiva no es lineal,

porque pueden ocurrir avances y retrocesos, como también momentos de ruptura y contracción importantes.

En América Latina, desde 1980 hasta 1990, existió una acelerada transformación de las ciudades porque el proceso de urbanización desarrollista adoptó la lógica neoliberal, llegando a su fin los modelos de bienestar y de industrialización por sustitución de importaciones. Con ello la ciudad se convirtió en objeto de negocio y acumulación. Para el efecto, se modificaron los marcos institucionales, las políticas, los mercados y las infraestructuras urbanas, configurando lo que varios autores definieron como la *ciudad neoliberal* (Carrión 2021; Rodríguez y Rodriguez 2009; Theodore, Peck, y Brenner, 2009). Así, a partir del cambio del modelo de acumulación se mercantilizó la vida urbana, las brechas sociales se agudizaron y el trabajo se precarizó e informalizó, acumulando una serie de problemas estructurales en los escenarios económicos, políticos, sociales y ambientales en los territorios. La liberalización de la economía en los territorios fue resultado de la presencia de nuevas medidas políticas-económicas en el que la reforma del Estado y la presencia de las ciudades fueron determinantes

Además, en el ámbito de las urbes, se impulsó de manera simultánea el proceso de democratización, gracias a la elección popular de las autoridades locales: si en 1985 solo 7 países de la región las elegían, para el año 1997 todos lo hicieron. Esta representatividad municipal produjo tres efectos: i) la politización de los territorios frente al poder nacional; ii) la descentralización del conflicto de lo nacional hacia lo local; y iii) el establecimiento de la tensión central de la ciudad latinoamericana actual entre un

gobierno local con legitimidad social y las crecientes demandas de la ciudadanía por el derecho a la ciudad.

La urbe se convirtió en un lugar estratégico para el modelo de acumulación global porque concentró la población, la productividad y la innovación, lo cual le otorgó un protagonismo inédito, convirtiéndose en uno de los tres actores globales, junto al Estado y a las corporaciones transnacionales (Sassen, 1998). Una condición como esta fue factible gracias a que las ciudades se integraron y relacionaron muy fuertemente entre sí, para constituir la red urbana global. Así, actualmente, las relaciones inter y transurbanas son claves e intrínsecas para su existencia, como para el proceso de globalización.

En esa perspectiva, los municipios, como instancia de gobierno de la ciudad, se convierten en un actor clave, porque asumen la condición de organismo de representación de la sociedad local, de igual modo como instancia institucional de producción y ordenamiento de la ciudad en su conjunto. Es el organismo más próximo a la sociedad, que tiene las competencias de solventar las necesidades más inmediatas de la ciudadanía en los territorios locales.

En ese proceso, el marco institucional y las políticas municipales se redefinen. Por un lado, el municipio vive una mutación asentada en privatizaciones, con base en un marco organizacional que privilegia empresas, fundaciones, fideicomisos y corporaciones y por otro lado, en políticas que ponen en crisis la planificación funcionalista e indicativa, conduciendo al impulso de la lógica del mercado en la ciudad. Una gestión de este tipo conduce a la fragmentación extrema de la ciudad, mediante la dinámica de la

ciudad insular definida por Duhau y Giglia (2012) propios de la lógica mercantil, donde la soberanía del consumidor segmenta el territorio por tipos de mercados.

Antiguamente la urbe se constituía desde una división territorial del espacio que surgía mayoritariamente de las condiciones jurídicas, compuesta por la ciudad legal e ilegal; la ciudad formal y la informal, dando lugar a la *ciudad dual* (Hardoy y Satterthwaite, 1987). Esta condición tiene vigencia hasta la actualidad, aunque con modificaciones introducidas por la lógica del mercado, que rompe la dualidad y constituye multiplicidad de mercados segmentados.

Hoy la fragmentación se configura mercantilmente; es decir, desde la oferta y la demanda. Allí la desigualdad adquiere inéditas fronteras físicas, sociales y simbólicas, propias de la ciudad de los muros (Caldeira, 2007), porque los capitales inmobiliarios priorizan la ganancia sobre el acceso de la población a la ciudad. En esa perspectiva se instaura una nueva dicotomía, los que están dentro del mercado, con distintos grados de satisfacción de necesidades según la capacidad económica, y los que están por fuera del mismo. Lo paradójico es que los que son marginados por estas lógicas del mercado y de la actuación del Estado, son mayoritarios, convirtiéndose en un testimonio de la desposesión a la que son sometidos y de la resistencia al modelo de ciudad hegemónico. Estos grupos, en respuesta y búsqueda de nuevas lógicas, impulsan la alternativa de la *producción social del hábitat* (Ortiz, 2012).

Dentro de esta búsqueda y producción de nuevas lógicas de ciudad llegó la pandemia del Covid-19, con una particular cronología. Primero, Latinoamérica se convierte en su epicentro, al ser el continente más urbanizado (84% de la población vive en

ciudades) y desigual del mundo (5.4 coeficiente de Gini) (Cepal, 2020). Situación que se agravó con las políticas para combatir la pandemia, inscritas en lógicas generales y homogéneas. Su resultado es claro si se analiza la relación de los datos demográficos con los sanitarios. Mientras la región cuenta con el 8.4 % de la población planetaria, el contagio llegó a significar casi la tercera parte de los contagios a nivel global, esto es 28.02% en febrero del 2020 y 15.84% en febrero del 2022.

Tabla 1. Tasas Covid-19 (2020 – 2022)

	2020				2022			
Región	**Casos covid-19**	**%**	**Muertes covid-19**	**%**	**Casos covid-19**	**%**	**Muertes covid-19**	**%**
América Latina	9644601	28.02%	358747	35.00	58777001	15.84%	1595222	28.03%
África	1492869	4.34%	36135	3.53	11051058	2.98%	239376	4.21%
América del Norte	7312444	21.24%	208403	20.33	76874655	20.72%	913749	16.06%
Asia	10468977	30.41%	188876	18.43	68899931	18.57%	957952	16.83%
Europa	5506473	16.00%	232822	22.71	135021555	36.38%	1737192	30.53%
Medio Oriente					17636740	4.75%	240858	4.23%
Oceanía					2830916	0.76%	6429	0.11%

Fuente: Elaboración propia con base en datos BBC News

Pero más grave: la relación de la población con el número de personas fallecidas era q febrero del 2020 de 1 a 3.5, o sea, el 35%

de los muertos del mundo por coronavirus[2], como se observa en la Tabla 1. Adicionalmente y según la CEPAL (2021), América Latina para el 2020 contaba con 22 millones de nuevos pobres, equivalentes al 33,7 % de la población, un incremento de la desigualdad en 2,9%, y una pérdida de 47 millones de empleos respecto al año 2019, pero además 5 millones más de personas en extrema pobreza para el 2021, significando hasta 30 años de retroceso.

Segundo, debido a las condiciones urbanas de alta concentración de población y actividades, así como por la alta desigualdad urbana, la ciudad se convierte en un escenario proclive al contagio. La incidencia más significativa de ello ocurre en los lugares donde se concentra la mayor interacción social; esto es, en las centralidades urbanas, como también donde menor calidad de vida de la población existe; o sea, en las zonas periféricas de las urbes. Pero además, en las ciudades pequeñas la letalidad es mayor debido a que la capacidad sanitaria es más reducida.

Con este comportamiento del Covid-19, en la región se ilustra claramente la idea de las rupturas urbanas, debido a que, por un lado, se produce una crisis que conduce a un cuestionamiento de la esencia misma de la ciudad. Allí se ubica el *shock urbano,* que hace referencia a una afectación súbita que conmociona la dinámica de la ciudad, pudiendo tener un carácter antrópico (crisis urbana) o natural (cambio climático). Y, por otro lado, el *urbicidio*, relacionado con el impacto profundo a la totalidad de una ciudad en particular (Detroit) o de una parte estructural de ella a través, por ejemplo, de las guerras (aeropuertos bombardeados), de la violencia (espacio público o doméstico), de la economía (especulación inmobiliaria),

que terminan por impactar de forma irreparable (Carrión y Cepeda, 2021). En otras palabras, hay situaciones en que se llega a una devastación que produce grandes efectos, capaces de proyectar salidas con cambios estructurales positivos; según el pensamiento chino, las crisis deben ser vistas como una oportunidad[3].

Las crisis sean de un tipo o de otro, contienen factores desencadenantes que aceleran los procesos que se venía prefigurando, para producir cambios altamente significativos. El caso del Covid-19 es un ejemplo de ello; tanto que introduce una lógica disruptiva, capaz de acelerar los cambios anclados en situaciones previas. Se trata de problemas estructurales que ocurren en ciertos momentos específicos, produciendo distopía en el desarrollo de la ciudad, planteando la necesidad de repensarlas y cambiarlas.

Frente a esta crisis multidimensional quedan dos opciones: la una, dejar que el proceso de transformación se dé sin ninguna actuación explícita; esto es, que se procese de forma “natural” bajo la lógica de la *mano invisible* del mercado*,* donde la voz cantante la tienen las élites económicas con sus propuestas de desregulación, paradójicamente aliadas al Estado. Y la otra, mediante la recuperación de la planificación, que ha perdido peso en estos últimos 30 años, con una crisis sin precedentes, de la cual tiene que salir para conducir estos procesos. Sin duda la mejor opción es la segunda, la cual demanda retomar y reconstruir la institucionalidad pública y la lógica de la planificación. De tal manera que se procese con las mejores iniciativas para encontrar un cambio en la *normalidad* pre existente y en la crisis posterior.

En la salida a la crisis del Covid-19 está presente el sentido del tiempo bajo dos dimensiones: la del *regreso a la normalidad*; esto

es, de la búsqueda del pasado como solución; o la *nueva normalidad*, como proyección futura. De esta manera, la discusión de la temporalidad -pasado o futuro- se especifica por encima del sentido de la normalidad; cuando esta es central. Esto supone un statu quo naturalizado bajo normativas vigentes, que según Naomi Klein (2021): "*Nuestra normalidad ya era una crisis".*

Entonces, para modificar esta situación, Coraggio (1980) propone una planificación concebida a partir de un *sujeto social con voluntad consciente*; donde el *sujeto social* es un órgano estatal representativo, la *voluntad* está dirigida hacia dotar de un sentido de cambio a la realidad, y lo *consciente*, amparado en un diagnóstico consensuado.

Este proceso supone un cambio de óptica respecto de la ciudad (comunidad política) en un triple sentido: primero, que lo social debe tomar preeminencia sobre lo espacial; esto es, un cambio del urbanismo que organiza el espacio (zonificación) al "civitismo", que busca satisfacer las necesidades de la población (buen vivir). Segundo, el tránsito de la planificación del urbanismo de proyectos, propio de la ciudad de los negocios, hacia el urbanismo ciudadano, tendiente al vivir bien (Aristóteles). Y tercero, que la escala de intervención debe ser el barrio, inscrito en la ciudad, donde el vecindario debe tener la mayor significación.

De la ciudad como negocio a la ciudad del buen vivir

Para superar la crisis provocada por el Covid-19 (sanitaria, económica, social), y para no regresar a la crisis urbana y económica anterior, se debe considerar producir cambios estructurales en la dinámica de la ciudad, en al menos en los siguientes tres órdenes:

a) El tránsito del urbanismo al "civitismo"

Es imprescindible una mutación sustancial en la concepción tradicional de la ciudad, para entenderla como lo que en realidad es: una *comunidad política*. La ciudad no es solo un espacio físico, sino una comunidad de vecinos que se representan en su gobierno con la finalidad de satisfacer sus necesidades cotidianas. En otras palabras, según el pensamiento griego, la ciudad es la *polis*.

Esto supone modificar la propuesta basada en el vocablo latino *Urbs,* que servía para diferenciar el mundo urbano (la ciudad) del rural (campo), cuestión que se verificó con fuerza desde la revolución industrial, cuando se vivió un crecimiento histórico de las ciudades por la migración de los factores de la producción del campo a la ciudad (fábricas, población). Además, con la emergencia de la tensión o contradicción rural y urbana, y el desequilibrio ambiental con el aumento de la contaminación al producir la ciudad.

En ese contexto nace el *urbanismo*[4] como disciplina, con el objetivo de ordenar la condición físico-espacial de la urbe. En esa perspectiva, la planificación urbana tuvo como misión estructurar el espacio de la ciudad, desde el sentido del desarrollo urbano o de la organización del territorio. Para ese logro se recurrió a la zonificación, inicialmente destinada a separar el lugar de residencia (la vivienda) del de trabajo (la fábrica), principalmente porque

afectaba la salud de la clase obrera, debido a la contaminación producida por la producción manufacturera (Engels, 1887)[5].

Posteriormente, con la llegada del urbanismo moderno, a fines del Siglo XIX y principios del siglo XX, se estableció un cambio sustentado en la regulación de los flujos (movilidad) y en la zonificación (infraestructura), ahora funcionalista, racionalista y reguladora de los usos de suelo (residencial, comercial, industrial). Sus impactos fueron varios, porque afectaron barrios enteros (Galvis, 2020), fortalecieron la lógica patrtiarcal (Chinchilla, 2020), crearon asentamientos humanos en las periferias y legitimaron la dominante división social del espacio. Sobre todo, porque fue una propuesta única que no reconoció la diversidad existente, legitimando la vigente geografía del poder y el arquetipo de planificación urbana.

En la actualidad, con la Cuarta Revolución Industrial, el espacio físico pierde cierta relevancia y aparece como cimiento de una nueva dimensión: el ciberespacio. El tránsito del espacio físico al virtual trae grandes modificaciones en las infraestructuras urbanas, hoy inscritas bajo la lógica de plataformas o aplicaciones de alta tecnología, que conducen a la presencia de la *tele ciudad* (Carrión y Cepeda, 2020). Así mismo, se modifica el sentido de la distancia y del tiempo bajo el *crono-urbanismo* y la *instantaneidad* introducidos por la tecnología, modificando la relación tiempo-espacio.

Este conjunto de transformaciones de amplio espectro lleva al tránsito del urbanismo, que organiza el espacio, y al civistimo que estructura la ciudadanía. Quizás dos de los más notables cambios sean: por un lado, la evolución del urbanismo que privilegió el espacio como su punto focal de comprensión y actuación hacia el

civitismo, que puso énfasis en la población y en la ciudadanía (Carrión y Cepeda, 2020). El civitismo hace alusión a la comunidad y al vecindario, priorizando al ser humano cooperativo que humaniza la ciudad bajo la dinámica del buen vivir y de su fuente originaria, la ciudadanía, que es en última instancia la que ejerce sus derechos frente a la polis. De esta forma, se cambian las prioridades, poniendo menos énfasis en el espacio y más en los vecinos; menos en los negocios y más en el bienestar de la población.

Por otro lado, el desarrollo de las tecnologías que hicieron que la mayoría de las actividades de la ciudad pase del mundo material al remoto, poniendo un acento importante en la existencia de una *teleciudad* (que supera a la ciudad inteligente). De esta manera cambian las infraestructuras tradicionales, gracias al aparecimiento de las aplicaciones o plataformas (Uber, Airbnb, Google, Amazon), inscritas en la lógica del eufemismo de la *economía colaborativa* y de la *inteligencia artificial* (Carrión y Cepeda, 2021).

b) El tránsito del urbanismo de proyectos al urbanismo ciudadano

La transición del urbanismo al civitismo produce un proceso adicional: *del urbanismo de proyectos* (Lungo y Smolka, 2005) *al urbanismo ciudadano* (Bellet-Sanfeliu, 2017). Por las lógicas del neoliberalismo, el Estado dejó de regular los mercados, lo cual contribuyó a que la planificación urbana entrara en crisis. Frente a ello, la salida fue la instauración del *urbanismo de proyectos* orientado a la productividad de la ciudad (GPU´s) y al sentido privado, propios de los capitales corporativos. Así aparecen los denominados *Grandes Proyectos Urbanos* en lugares estratégicos

de las ciudades (GPU), concebidos al interior de las denominadas Zonas Especiales de Desarrollo Urbano (ZEDU), en las cuales se definen estímulos a la inversión privada; flexibilización de los mercados (inmobiliario); incremento de las densidades (verticalización). Ello sumado al impulso de las infraestructuras que operan bajo la lógica de *Condiciones Generales de la Producción* (CGP) (Garza et al., 2013), dentro del desarrollo de ciertos servicios para la conexión global (puertos, aeropuertos, autopistas, tecnología), para el comercio (shopping centers), para el turismo (hoteles, convenciones) o para la producción (energía eléctrica, gas).

Con esta lógica se fragmentan los mercados, porque la inversión sigue al sentido del *enclave*[6], localizándose en espacios específicos de alta rentabilidad y subordinados a las áreas de influencia a sus demandas (ZEDU). La propuesta de los GPU´s tiene algunas ventajas para el capital, entre las cuales se pueden señalar: plazos cortos de ejecución (alta rotación del capital); mucha visibilidad (marketing); y fuerte impacto urbano y social (rentas). La ejecución de estos proyectos se hace a partir de la cooperación público/privado -que ignora el componente de la participación social- con lo cual hay una subsunción del Estado al capital.

Este enfoque, según Vainer (2000), coloniza la historia y el espacio, produciendo nuevos entornos sustentados dentro de la ciudad competitiva, con la construcción de una imagen de ciudad moderna para el mundo (marketing). De esta manera, responde más a la lógica de acumulación propia de una ciudad global que a las demandas de los territorios locales (Parnreiter, 2016), dificultando

las respuestas positivas a las problemáticas estructurales e incluso a los shocks urbanos que llegan a afectar a las mayorías.

La confrontación a este enfoque se ejerce a través de las manifestaciones sociales impulsadas por la población urbana que ve restringir sus condiciones de vida y derechos, así como de los estudios respecto de sus consecuencias. Por eso, según De Mattos (2004), el crecimiento económico de las ciudades debe gestionarse desde la participación colectiva, preservando la cohesión social. De uno y otro espacio emerge la idea del *urbanismo ciudadano* como alternativa, en tanto persigue, como su nombre lo indica, una ciudad para y desde las personas que asumen la condición de ciudadanía; esto es, de sus derechos dentro de la *comunidad política.* Es un giro notable por cuanto persigue el vivir bien de los vecinos y del negocio del capital, motores contradictorios del desarrollo urbano.

Esto supone una ciudad que concentra una comunidad (política) la cual comparte la producción y consumo de los *bienes comunes, sean naturales* como el agua, el aire, la fauna y la flora, que son sujetos de derechos (Carrión y Cepeda, 2021)[7]; *o antrópicos,* como el espacio público, la energía eléctrica o la vialidad (infraestructuras) que son parte del derecho a la ciudad. Por eso la ciudad se convierte, bajo esta óptica, en un ecosistema de vida en común y colectivo.

Por eso, en la comunidad política o la polis, lo público y lo común son la base de la ciudadanía (derechos), teniendo tres entradas determinantes:

El gobierno (polis). Los cambios en el proceso de urbanización generaron un desfase entre la organización del territorio y los marcos institucionales, conduciendo a la existencia de un territorio

multi escalar (región urbana) y de una institucionalidad multi nivel, con autonomías yuxtapuestas. Esta constatación de la diversidad de órganos de gobierno debe sustentarse en el principio de subsidiariedad o de competencia, que determina que la responsabilidad institucional de la atribución debe recaer en aquella más próxima al problema. Adicionalmente, se deben tomar en cuenta los efectos perversos producidos por la Reforma del Estado para fortalecer la estructura organizativa del Estado dentro de la nueva organización territorial, y del retorno de lo público. Esto supone generar un autogobierno que actúe de forma integral en el territorio y no sectorial, como ocurre con el Estado central.

En esa perspectiva se ha caminado con algunas iniciativas estructurales y otras aisladas, que deben profundizarse dentro de una misma dinámica. Fortalecer el gobierno de la ciudad con la transferencia de recursos y competencias provenientes del gobierno central y obtener mayor representación y participación política de la ciudadanía. La estructura municipal debe abandonar las fundaciones, corporaciones y empresas para fortalecer su propia estructura; y concentrarse en la generación de recursos propios. Hay que profundizar en el presupuesto participativo, la silla vacía, la revocatoria de mandato, la proximidad, la rendición de cuentas, entre otros elementos propios de una gobernanza local.

La ciudadanía (Civitas). Con la penetración de la dinámica neoliberal se ha vivido un proceso de reversión de la ciudadanía, para constituirla en demanda. Incluso, desde el mundo de la producción de servicios municipales se convierte al contribuyente, por el consumo que hace de los servicios producidos por empresas

y fundaciones. Por otro lado, el espacio público, donde se configura la ciudadanía, vive según Borja (2000) un proceso de agorafobia.

De aquí se desprenden dos cuestiones relevantes: por un lado, la necesidad de recuperar el espacio público de la lógica privada en la que se encuentra sometido (Malecón 2000), de la especialización funcional y racionalista (vialidad para el vehículo a motor individual); del acoso y discriminación que sufre por la violencia simbólica y delincuencial. Con ello se podrá revertir esta tendencia, de tal manera de acoger la vida colectiva (alteridad), la representación (visibilizar), y la estructura de la ciudad (orden). Por otro lado, lograr que se convierta en el ágora de la deliberación constante para configurar la ciudadanía.

El territorio (urbs). Según Castells (2003), la estructura urbana está compuesta por una *constelación de espacios discontinuos,* donde cada fragmento se constituye competitivamente frente a los otros, impulsando fuertes e inéditas formas de desigualdad y conflictos urbanos y sociales. En esa perspectiva, aparece la unidad básica del barrio, a partir de la cual la heterogeneidad de la ciudad se expresa, como también su homogeneidad interna. Allí aparece el sentido del vecindario, que no es otra cosa que la unión en comunidad de las personas que lo habitan, bajo el sentimiento de proximidad y participación. En el barrio, el vecindario hace realidad la demanda de sus derechos ante la comunidad política: la ciudad.

En ese ámbito el barrio y el vecindario tienen la posibilidad de producir un sentido más democrático y equitativo de la ciudad. Esto en la medida que parta del reconocimiento de la gestión de bienes comunes y lógicas de producción social; de la articulación entre del

espacio doméstico con el espacio público; y del *impulso de la ciudad de los cuidados* (Chinchilla, 2020).

b) El tránsito del barrio a la ciudad del vecindario

La ciudad neoliberal construyó una división social del espacio altamente heterogénea bajo las modalidades de segregación o fragmentación urbanas. Una situación como la descrita hizo que según Bernardo Secchi (2021), la *ciudad se constituyera como una fábrica de producir desigualdad*. La expresión más evidente proviene de la lógica multi escalar que se forma a partir de su unidad básica: el barrio. Sin embargo, el mismo es de una diversidad muy grande según: tamaño, funciones, localización, estructura social y usos de suelo, entre otros. Eso conduce a que los barrios pueden ser predominantemente residenciales, productivos o administrativos.

Los barrios son heterogéneos entre sí, porque provienen de la desigualdad de la ciudad, pero homogéneos en su interior, dado que el vecindario se construye con identidad, pertenencia y adhesión diferenciada frente al resto. De allí que se conviertan, por un lado, en el lugar privilegiado para la construcción de la cohesión social y de la comunidad local y, por otro, en el elemento esencial para que las políticas urbanas construyan una mayor equidad dentro de la ecuación señalada. Desde el barrio se puede reducir la pobreza y la desigualdad urbanas, empezando por los más pobres y vulnerables, a los cuales se les debe proveer de servicios e infraestructuras. Pero también el barrio debe operar como *hub* y/o *router* donde coincidan los bienes y servicios esenciales para los vecinos, como

adicionalmente las infraestructuras que lo inserten globalmente, para lo cual la tecnología se vuelve un servicio central.

La ciudad es una red y sistema multiescalar de unidades territoriales que parte del barrio, convertido en su unidad básica, permitiendo enfrentar no solo la problemática o shock urbanos como las pandemias, sino también del desarrollo urbano. Para ello se requiere que la planificación urbana sea participativa y democrática, inscrita en el urbanismo ciudadano. Solo con este cambio de enfoque se podrán abordar los problemas sanitarios, como también los que provienen de la desigualdad, segregación y fragmentación.

Los conceptos estructuradores de la política local deben ser los *de justicia espacial y equidad social* (Soja, 2014), ejecutados a partir de las escalas y los tipos y estratificación barrial (Uribe-Mallarino, 2008) por lo heterogéneos que son. A partir de ello se les pueden dotar de actividades (usos de suelo) e infraestructuras (servicios) (Niembro, Guevara, y Cavanagh, 2019), para satisfacer las demandas inmediatas del vecindario, reducir los niveles de segregación y desigualdad urbana, como también para articularlos a la ciudad. Además, el barrio debe ser el lugar de impulso de temas ambientales claves como la sostenibilidad, la vulnerabilidad, la resiliencia y la rehabilitación (Espinosa y Fort, 2017).

De allí que las políticas de planificación urbana deben tener al barrio como su punto de partida en la reconformación de la estructura urbana, desde su sistema de centralidades -en tanto allí se concentran los servicios de salud, administración, finanzas, comercio, educación, recreación y empleo (Rodríguez, 2019)- hasta sus áreas de influencia periféricas. Unas y otras articuladas y regidas por el principio de equidad o la justicia espacial. Y también

el barrio se convierte en el lugar de origen donde los vecinos adquieren sus derechos como ciudadanos ante la comunidad política.

De esta manera, en el contexto del Covid-19 sería más lógico formular la política sanitaria de cuarentena en una escala barrial y no en la casa y el país, porque en este territorio, el vecindario actúa comunitaria y solidariamente. Además, porque es en ese lugar donde se produce la articulación del espacio doméstico con el espacio público (Carrión, 2020).

En ese contexto se retoman varias propuestas, entre las cuales se ubican dos ejercicios recientes de planificación urbana, como son los casos de los llamados bloques o *súper manzanas de Barcelona* formuladas por Ada Colau (Rueda, 2011) y el caso de la *ciudad de los 15 minutos* en París, configurada por Anne Hidalgo (Mayorga, 2021). En los dos casos se conjugan cambios en las lógicas de movilidad sustentadas en el automóvil a motor; en la recuperación de la proximidad; en el fortalecimiento de la cohesión social; y en la distribución territorial equitativa de los servicios y las infraestructuras.

Finalmente, se puede acotar que el financiamiento de este proceso de orígen barrial debe provenir de tres fuentes: la venta de edificabilidad en las zonas de mayor demanda del sector inmobiliario; los recursos provenientes del presupuesto del municipio; y los aportes realizados por la comunidad (impuestos, trabajo, bienes), configurando lo que podría denominarse un Bono Básico Barrial (3B). Estos recursos permitirán que opere la teoría de los vasos comunicantes para generar equilibrios de los lugares que tienen la mayor cantidad de servicios e infraestructuras hacia los

que menos tienen, pensando en una ciudad más equitativa: la ciudad del vecindario 5D.

Ciudad del vecindario 5D

La ciudad del vecindario tiene como base social a la comunidad (Jacobs, 2020), con sus despliegues de participación ciudadana, derechos y solidaridad, articulados en dos niveles. El uno, dentro de la ciudad a través de los sistemas de centralidades y sus diversas funciones; y el otro, al interior del sistema urbano global con el peso de la tecnología, es decir, articulado al mundo, a la manera de *aldea global* como lo definió McLuhan y Powers (2020).

La ciudad del vecindario es aquella en la que la ciudadanía tiene *derechos individuales y colectivos*, como los vinculados a la ciudad; esto es, a la accesibilidad, a la riqueza y a los bienes comunes que produce la ciudad (infraestructura, espacio público, economía). Con la misma se busca satisfacer las necesidades esenciales como la salud y la educación, y fortalecer la participación y la representación en el marco institucional del gobierno. Esto bajo el precepto de que *la ciudad os hará libres*, no como en su origen relacionado al feudalismo, sino frente a la realidad del neoliberalismo reinante (El Tiempo, 2011).

La ciudad del vecindario se articula al *medio ambiente*, bajo esquemas de sostenibilidad y sustentabilidad a la manera de un ecosistema integrado. Se trata de una comunidad de organismos vivos (fauna, flora, humanos) que interactúan armónicamente en la ciudad; esto es, en un entorno producido por la humanidad (artificial)

dentro de un contexto ambiental, sin que ninguno de los dos rompa el equilibrio. De allí que se debe construir el *derecho de la ciudad* en la cual se respete el entorno donde la ciudadanía habita (Carrión y Cepeda, 2021).

Entonces la idea de repensar la ciudad para sustentar un nuevo urbanismo debe inscribirse en la civitas, en el urbanismo ciudadano y en su célula básica del barrio.

Nuevos paradigmas urbanos en debate

Varias discusiones de los paradigmas urbanos y de los modelos de planificación de ciudades se han posicionado en esta coyuntura del Covid-19, principalmente alrededor de las siguientes dicotomías:

Ciudad compacta vs ciudad difusa (Rueda, 2014; Sennett, 2017). La primera es cuestionada por varios aspectos: por el alto nivel de densidad y aglomeración que supone (el Covid-19 es una enfermedad que se transmite por la densidad de interacción social); por la gentrificación que genera; y por ser la localización privilegiada del capital inmobiliario. Todos elementos que producen en contraparte: el crecimiento acelerado y descontrolado de sus periferias. En otras palabras, no es una disyuntiva, sino una relación que genera efectos perversos en las dos locaciones. En este debate se posicionan los conceptos **D**ensidad en la ciudad compacta y **D**istancia en la ciudad dispersa, debido a los efectos que produce: el automóvil en la creación de los suburbios europeos y norteamericanos y la migración acelerada en América Latina. Pero además se suma el impulso de la tecnología en el mundo, que replanteó los contornos inmediatos, urbanos y periurbanos de la ciudad central y de las preferencias de localización.

La ciudad compacta genera una masa gravitacional de atracción de población y capitales (inversión) que incrementan la densidad de personas y la altura de los edificios, en un contexto de infraestructura deficitaria, poco moderna y con baja capacidad de servicio. Por eso, discutir la ciudad compacta pasa por reconocer lo que ocurrió, por ejemplo, en Nueva York, epicentro mundial del coronavirus con la diáspora poblacional hacia sus extramuros. Debatir la ciudad difusa hace relación con la distancia-proximidad a los equipamientos, servicios, trabajo y actividades esenciales. Por tanto, se evidencia la necesidad de buscar una adecuada relación *distancia y densidad*, más aún cuando se están produciendo cambios drásticos en las ciudades por la Des-localización, Re-localización y A-localización de actividades urbanas (Carrión y Cepeda, 2020).

Ciudad física vs ciudad virtual (Cuadra, 2003; Carrión y Cepeda, 2020), originada en el aparecimiento de una nueva dimensión espacial: el ciberespacio. De esta manera lo material de la ciudad opera como el hardware y lo virtual como software de este nuevo mundo denominado *tele ciudad*. La infraestructura sobre la cual se despliega ya no es exclusivamente su base material sino también virtual, a través de las plataformas globales que acogen una infinidad de actividades, tales como: transporte (Uber, Cabify); comercio (Amazon, Alibaba); hospedaje (Airbnb); conferencias (Zoom, Google meet); diversión (Fortnite); localización (Waze, Google); viajes (Booking, Tripadvisor) entre muchos otros. Las relaciones capital-trabajo transitan hacia territorios distintos: de la fábrica, la oficina y la universidad hacia el domicilio bajo la modalidad del trabajo remoto, que conduce a una nueva forma de

desarrollo urbano, donde el terciario superior tiene una operatoria muy importante (Pradilla, 2018), cambiando la dinámica de la centralidad como del peri urbano.

La rápida evolución tecnológica, que es aprovechada por el capital, no es correspondida por los municipios y el sector público en general. La política urbana se queda rezagada frente a estas mutaciones, porque los gobiernos locales no han adquirido la capacidad para generar procesos de producción y regulación de estas tecnologías, debido a su condición global, privada y remota.

Espacio público vs espacio privado (Lipovetsky, 2015; Carrión, 2011), en este debate dos características que se evidenciaron durante la crisis del Covid-19 respecto de estos dos tipos de espacios. Primero, tienen una cualidad que no puede ser vista o entendida de forma genérica, debido a que sus contenidos se especifican según su procedencia social, sean estratos populares o elitarios. Segundo, que no es correcto mirarlos desde una perspectiva dicotómica, por las relaciones intrínsecas que tienen y porque, en ese contexto, existe una prolongación del uno sobre el otro.

Los principios de la ciudad del vecindario 5D

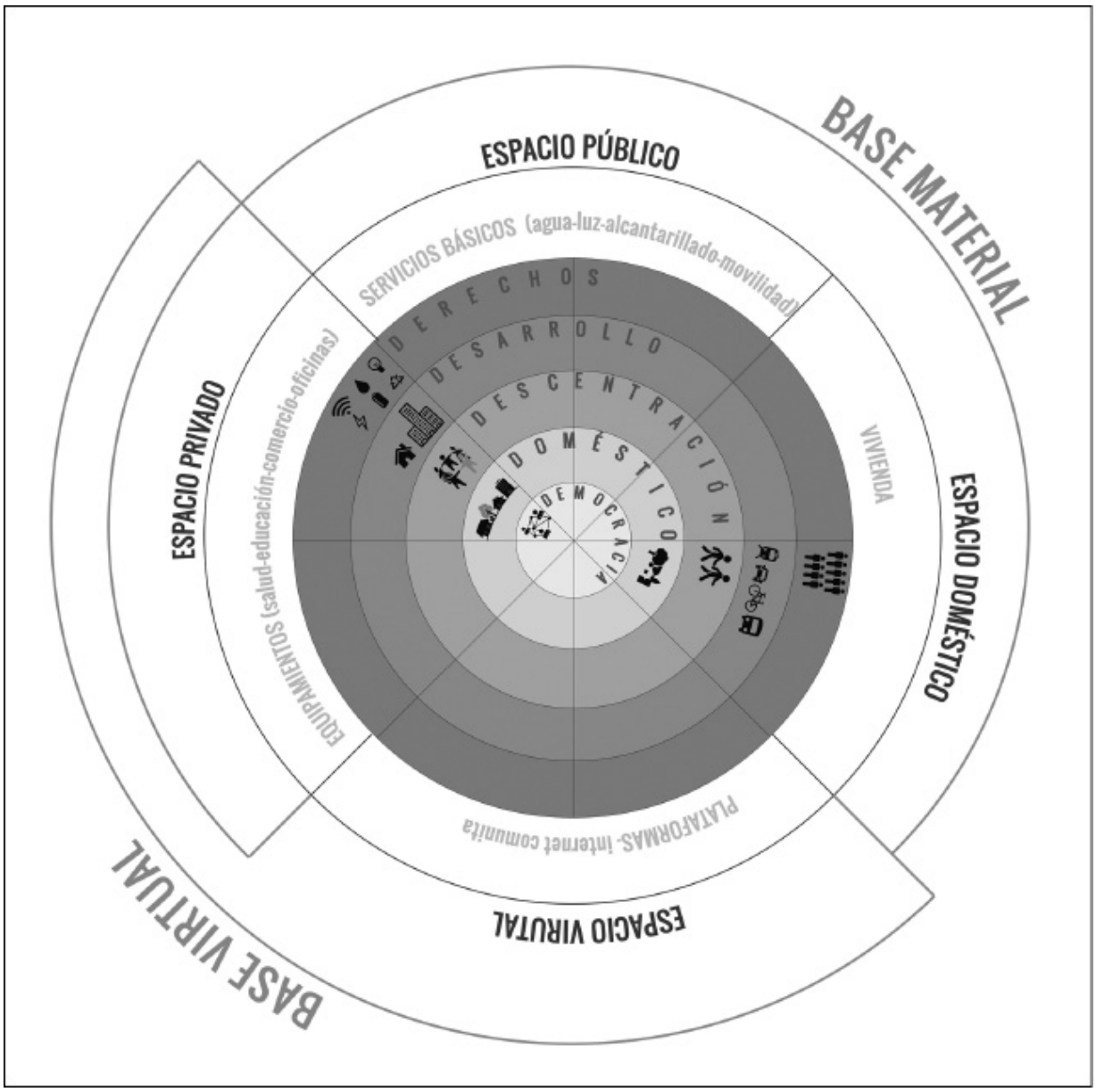
Los principios sobre la ciudad se fortalecen durante los años de la presencia del Covid-19. Lo primero que se debe señalar es que el sentido del 5D es una metáfora proveniente de la definición de la *tecnología 5G*, tan en boga en la actualidad, la cual pretende incrementar su conectividad, velocidad y memoria. Componentes muy similares a los de la ciudad de hoy, debido a que debe estar más conectada, ser más veloz, preservar su memoria histórico-

cultural y responder a los constantes cambios. Por tanto, los 5 principios de la ciudad del vecindario empiezan con la letra D y son los siguientes: Democracia, Derechos, Descentralización, Desarrollo urbano (Densidad - Distancia) y Doméstica.

a) Democracia

La *ciudad democrática* es un sistema de integración económica, social y cultural del vecindario a la ciudad y a su gobierno, constituido a partir de una doble relación; por un lado, de la formación del autogobierno de la urbe, de tal manera que cuente con recursos económicos y competencias suficientes, así como que sea representativo, próximo y legítimo. Por otro lado, que se revierta la desigualdad originada en este siglo, a través de la distribución equitativa del espacio producido. Por tanto, los servicios y las infraestructuras deben distribuirse bajo los preceptos de igualdad, equidad y justicia espacial (Soja, 2016). Y debe haber un respeto irreductible a la diversidad ambiental, social y cultural.

Gráfico 2. Esquema ciudad 5D



Fuente: Elaboración propia.

b) Derechos

La *ciudad de derechos* es aquella que hace realidad los derechos conquistados a lo largo de la historia; desde los individuales (a la vida, a la libertad de expresión), los sociales (salud, educación), los colectivos (identidad, no discriminación) y los que superan el

concepto antropocéntrico, como son los que convierten a la naturaleza en sujeto y no solo en objeto de derechos (Acosta, 2010), así como también a la misma ciudad, para que se puedan satisfacer los derechos colectivos de la ciudadanía (Carrión y Cepeda, 2021).

De esta manera la ciudad de los derechos es aquella que satisface los derechos humanos en su amplitud, pero también los provenientes de su relación con la naturaleza. Para ello se tiene especial significado el derecho *A la ciudad*, que se inscribe en el sentido del buen vivir, partiendo de la garantía del acceso equitativo a los servicios, equipamientos e infraestructuras, respetando la diversidad social y cultural, así como representándose y participando en el gobierno de la ciudad (ciudadanía). En ese contexto se inscribe el derecho *De la ciudad* como complementario, en tanto la urbe es concebida como un bien común con vida propia, donde se puedan satisfacer los derechos colectivos de la ciudadanía, mediante un vínculo armónico con la naturaleza (ecosistema) y con el gobierno nacional (recursos, competencias).

c) Descentralización

La *ciudad descentralizada*, es aquella que enfrenta la desigualdad originada en la concentración existente en espacios reducidos con servicios, equipamientos y funciones, frente a otros que carecen de ciudad (espacio público, servicios). La descentralización no busca eliminar la centralidad, sino generar equilibrio de poderes en dos ámbitos: en el de las relaciones de lo nacional y lo local, con la finalidad de generar auto gobierno urbano. Lo primero supone contar con autoridades representativas, que cuenten con recursos

suficientes para desarrollar las competencias en el espacio más próximo a la sociedad civil (principio de competencia o de subsidiaridad).
Y, por otro lado, contar con una ciudad poli céntrica, donde el barrio sea la célula básica de la ciudad multi escalar. La configuración del sistema de centralidades se desarrollará por aproximaciones sucesivas, teniendo un filamento integrador del sistema, a través de la denominada centralidad longitudinal -tipo rosario- (Carrión y Cepeda, 2021).

d) Desarrollo urbano: densidad y distancia

El *desarrollo urbano* originalmente se concentró en la organización del medio urbano desde la perspectiva físico-espacial. En este caso se buscaba dotar a la ciudad de una estructura urbana mediante ordenamiento territorial, donde las infraestructuras -principalmente de movilidad- y el auge inmobiliario, eran claves en la determinación de la densificación y la distancia (verticalización o ciudad compacta). De tal manera que no exista un crecimiento descontrolado y discontinuo de la mancha urbana.

Sin embargo, esta visión tradicional empieza a dar paso a una nueva interpretación del desarrollo urbano, en la que se conjugue el crecimiento sostenible, se mitigue el cambio climático (ecosistema), se estimule la innovación a todo nivel y, principalmente, se satisfagan las necesidades de la diversidad poblacional, como elemento central del *vivir bien*. En otras palabras: estructurar menos la ciudad del negocio y más la ciudad del *vivir bien.*

e) Doméstica, con sentido de los cuidados

La *ciudad doméstica* no está recluida en la casa, todo lo contrario, es la que se proyecta al barrio (vecindario) y por allí a la ciudad (ciudadanía), modificando las lógicas patriarcales y discriminatorias. Ese tránsito espacial va de la mano del cambio de la ciudad en al menos tres variables: del barrio a la ciudad (la proximidad), de los negocios a la calidad de vida (buen vivir); y del transporte individual al colectivo (movilidad sostenible). Esto forma un ecosistema en el que los *cuidados* se presentan como contraparte a la lógica productivista y al negocio como motores de la ciudad actual.

En esa perspectiva lo fundamental es lo reproductivo (cuidados), expresado de forma contraria a la visión productiva de la zonificación urbana funcionalista y racionalista clásica. Es necesaria su modificación, para dejar atrás la separación iniciada en la revolución industrial entre la zona residencial y laboral que exige grandes desplazamientos poblacionales en automóviles privados. La diversidad de actividades y los usos de suelo mixtos en espacios verticales y horizontales demandan una infraestructura de movilidad colectiva y de desplazamientos cortos (eco urbanismo). Simultáneamente, la ciudad debe ser biodiversa para que proteja las diversidades corporales, ambientales, etarias, étnicas y de géneros (Chinchilla, 2020).

Estos principios deben recuperar la lógica institucional pública con la planificación urbana a la cabeza (contrario al urbanismo de proyectos), para regular los mercados e impulsar la prioridad en la célula barrial (vecindario), en el urbanismo ciudadano y en el civitismo (humanismo sobre espacialismo). En esa misma

perspectiva, la *crisis sanitaria* debe seguir esta misma línea general y ser enfrentada no desde la vivienda, sino desde el barrio. Además, también contar con un sistema de salud global, por ser una pandemia generalizada. Estamos mucho más interconectados de lo que creíamos, porque las ciudades además de globales son los hipercentros de la pandemia, justamente por las relaciones interpersonales que especifican: glocalización.

Conclusiones

En definitiva, la ciudad es una construcción social a la manera de una comunidad política (polis), nacida a partir de los nexos sentimentales (hogar), domésticos (casas), aldeanos (barrios) y ciudadanos (vecinos) bajo un fin específico: el buen vivir o el vivir bien. De esta manera la ciudad es el lugar común (urbs), donde coinciden al mismo tiempo la casa, la aldea y el espacio público para formar la comunidad política con la finalidad de producir “la ciudad feliz y virtuosa” (Aristóteles).

En ese camino aparece el urbanismo ciudadano que busca producir ciudad desde los territorios más próximos (barrios) y desde las escalas más cercanas a la ciudadanía (vecindario), con la finalidad de construir un proyecto de ciudad colectivo basado en los derechos, la descentralización, la domesticidad, el desarrollo y lo doméstico.

En esa perspectiva, los gobiernos locales deben asumir un rol mucho más protagónico para hacer frente en este caso a la pandemia, pero también para enfrentar el nacimiento de una nueva

ciudad que satisfaga las necesidades de la mayoría de la población. Si al inicio del artículo nos planteamos la pregunta ¿dónde se vive?, hoy podemos afirmar que solo será en una ciudad que sea capaz de modificar la lógica productivista que hoy tiene para dotarlo de un nuevo sentido reproductivo, donde el cuidado; el medio ambiente, el ciudadano y el cuerpo sean parte central.

Bibliografía

Acosta, A. (2010). “Hacia la Declaración Universal de los Derechos de la Naturaleza”. *Revista electrónica Aportes Andinos*; 1-4.

Banco Mundial. (octubre 2021). *América Latina y el Caribe : panorama general.* Disponible en: www.bancomundial.org

Bellet-Sanfeliu, C. (2017). “Proyectos y grandes operaciones urbanas”. *VV. AA. Naturaleza, territorio y ciudad en un mundo global*. Madrid: AGE y UAM, 1249-1265.

Borja, J. (2011). “Espacio público y derecho a la ciudad”. *Viento sur*, *116*(1), 39-49.

—— (2000). “La ciudad del deseo”. *Temas*, 83-86.

Caldeira, T. (2007). *Ciudad de muros.* Barcelona: Gedisa Editorial.

Carrión (2021). “La ciudad del vecindario es doméstica”. En *Quito: la ciudad que se disuelve: Covid 19*. Polis. tic Lab; FLACSO Ecuador; 305-3010.

—— (2020). Prólogo Ciudad Neoliberal. *Espacios públicos y ciudadanias en conflicto en la Ciudad de México*. UNAM; 1-20.

Carrión y Cepeda (2021). “La ciudad pospandemia: del urbanismo al “civitismo”. *Desacatos: Revista de Ciencias Sociales*, (65), 66-85.

—— (2021). “Corredores urbanos: centralidades longitudinales de articulación global”. *Revista INVI*, *36*(102), 183-207.

—— (2020) “Ciudades de plataforma: la uberización”. *Revista Foro* No 101, Bogotá.

Castells, M. (2008). *La cuestión urbana.* Madrid: Siglo Veintiuno.

—— (2003). “La revolución de la tecnología de la información”. *La societat xarxa*, 61-113.

CEPAL (2021). “Panorama social de América Latina”. Disponible en: www.cepal.org

—— (2020). Panorama social de América Latina. Disponible en: repositorio.cepal.org

Chinchilla. (2020). *La ciudad de los cuidados.* Madrid: Los libros de la Catarata.

Collin, F. (1994). “Espacio doméstico. Espacio público. Vida privada”. *Ciudad y mujer*, 231-237.

Coraggio, J. L. (1980). “Las bases teóricas de la planificación regional en América Latina (un enfoque crítico)”. *Demografía y economía*: 141-178.

Cuadra, A. (2003). De la ciudad letrada a la ciudad virtual. Santiago: Ganimedes.

De Bolivia, E. P. . (2009). *Constitución política del estado. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.* La Paz : Estado Plurinacional de Bolivia.

De Mattos, C. (2004). Santiago de Chile: Metamorfosis bajo un nuevo impulso de modernización capitalista. *Santiago en la globalización:¿ una nueva ciudad*.

Del Ecuador, A.C. (2008). *Constitución de la República del Ecuador .* Quito: Tribunal Constitutional del Ecuador .

Duhau, E., y Giglia, A. (2012). “From the Modern City to the Micro-Orders of the Insular City”. *Espaces et sociétés:* 15-30.

El Tiempo. (2011). “Editorial: la era de las ciudades”. Sección Editorial, 17 de julio. Disponible en: https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-9934364 [visitado 15 de enero de 2022]

Engels, F. (1887). *Contribución al problema de la vivienda.* Leipzig: Periódico Volksstaat.

Espinoza, Á., & Fort, R. (2017). Inversión sin planificación: la calidad de la inversión pública en los barrios vulnerables de Lima. MISC.

Fierro, A. (2009). *Filosofía del buen vivir. El buen vivir: su examen filosófico.* Madrid: Alianza.

Galvis, J. P. (2020). “Del higienismo a la acupuntura urbana. Metáforas médicas y urbanismo excluyente en Bogotá”. *Territorios*, (42), 195-223.

Garza, G., Sobrino, J., Asuad, N., Conde, C., & Jiménez, C. (2013). *Teoría de las condiciones y los servicios generales de la producción.* Ciudad de México: El Colegio de México AC.

Hardoy, E., y Satterthwaite, D. (1987). “La ciudad legal y la ciudad ilegal”. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 3-22.

Instituto Internacional para la democracia y la asistencia electoral. (2021). *El estado de la democracia en las Américas 2021.* Stromsburg: Phoenix .

Jacobs, J. (2020). *Muerte y vida de las grandes ciudades.* Capitán Swing.

Klein Naomi. (2021) *En llamas*. Argentina: Paidós.

Lipovetsky, G. (2015). “Espacio privado y espacio público en la era posmoderna”. *Sociológica México*, (22).

Lungo, M., & Smolka, M. (2005). “Tierra y grandes proyectos urbanos”. *ECA: Estudios Centroamericanos*: 379-384.

Mayorga Cárdenas, M. Y. (2021). “París: la ciudad de los 15 minutos”. *A pie o en bici*, 167-174.

McLuhan, M., & Powers, B. (2020). *La aldea global: transformaciones en la vida y los medios de comunicación mundiales en el siglo XXI.* Barcelona: Editorial Gedisa.

Mumford, L. (1979). *La ciudad en la historia: Sus orígenes.* Buenos Aires: Infinito .

Niembro, A., Guevara, T., & Cavanagh, E. (2019). “Segregación urbana e infraestructura en América Latina: una tipología de los barrios de Bariloche”. *Documento de trabajo*, (2019/1).

Organización Internacional del Trabajo. (2020). “Perspectivas sociales y del empleo en el mundo – Tendencias 2020”. Disponible en: www.ilo.org

Ortiz, E. (2012). “La producción social del hábitat: ¿opción marginal o estrategia transformadora?”. *HIC-AL*, 1-7.

Parnreiter, C. (2016). “La división del trabajo como una relación socio-espacial, o cómo reconciliar la ciencia económica y la geografía”. *Economía UNAM*, *13*(39), 106-119.

Pradilla Cobos, E. (2018). “Cambios neoliberales, contradicciones y futuro incierto de las metrópolis latinoamericanas”. *Cadernos Metrópole*, 649-672.

Rodríguez, M. C. (2019). “Urbanismo “pasito a pasito”. Villas y reconfiguración de la centralidad metropolitana en Buenos Aires, Argentina”. *Andamios*, *16*(39), 15-45.

Rodríguez, A., & Rodríguez, P. (2009). Santiago, una ciudad neoliberal. Quito: OLACCHI

Rueda, S. (2011). “Las supermanzanas: reinventando el espacio público, reinventando la ciudad”. En U. P. Valencia, *Ciudades (im) propias: la tensión entre lo global y lo local,* Valencia, U. P.: 123-134. Valencia: Centro de Investigación Arte y Entorno.

Rueda, S. (2014). “Modelos de ordenación del territorio más sostenibles”. *Boletín CF+ S*, 32.

Sassen, S. (1998). “Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos”. *Eure (Santiago)*, *24*(71), 5-25.

Secchi, B. (2021). *La ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres. Los libros de la Catarata.* Madrid: Libros de la Catarata.

Sennett, R. (2017). “The open city”. *In The Post-Urban World*, 97-106).

Soja, E. (2014). “13 Modern geography, Western Marxism, and the restructuring of critical social”. *New Models In Geography* V2, 2.

Soja, E., Bret, B., Gervais-Lambony, P., Hancock, C., & & Landy, F. (2016). “La ciudad y la justicia espacial”. *Justicia e injusticias espaciales*, 99-106.

Theodore, N., Peck, J., & Brenner, N. (2009). “Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados”. *Temas sociales*, 10.

UNICEF (2019). 1 de cada 3 personas en el mundo no tiene acceso a agua potable. Disponible en: www.unicef.org

Uribe Mallarino, C. (2008). *Un modelo para armar: teorías y conceptos de desarrollo*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Fondo Editorial.

Vainer, C. (2000). “Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano”. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*, *3*, 75-103.

1 Académicos de Flacso-Ecuador

2 A ello hay que sumar la crisis económica, que según organismos internacionales como CEPAL (2020); Banco Mundial (2021), se contrajo en 6.7% para 2020 y se recuperó en 6.2% para 2021. En 2020 esto significó que 47 millones de personas pierdan empleo, representando el 14% en el sector formal y el 25% en el informal según OIT (2020). Para el 2022 se estima que existen 28 millones de personas en desempleo y según OIT (2022) más del 60% de los reintegrados se encuentran en condiciones de informalidad. Esto significa un retroceso de 8% con respecto al 2019.

3 Crisis en chino es una palabra compuesta: wei (peligro) y ji (oportunidad).

4 El DRAE recién lo incorpora en 1956.

5 Este fue un elemento determinante para el fortalecimiento del orden patriarcal de la ciudad (Chinchilla, 2020)

6 Según DRAE, enclave es: Territorio incluido en otro con diferentes características políticas, administrativas, geográficas, etc.

7 La constitución del Ecuador (2008) consagra los derechos de la naturaleza en los siguientes términos: artículo 71: *“La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos”*

Un nuevo contrato cívico
¿Qué podemos aprender de la emergencia sanitaria del Covid-19?

José María Ezquiaga[1]

La huella de las epidemias en las herramientas de planificación urbana

Una ciudad está hecha de relaciones entre las medidas de su espacio y los acontecimientos de su pasado. La aglomeración y circulación de personas y bienes que están en el origen de la riqueza y la cultura de las ciudades han sido históricamente, al mismo tiempo, la causa de su vulnerabilidad ante el azote de las plagas epidémicas y las crisis de escasez.

Los grandes combates epidémicos del pasado han dejado una profunda huella en nuestras sociedades, pero también un legado duradero y todavía reconocible en las herramientas de planificación urbana, desde el control administrativo de la ciudad zonificada (Foucault 1975, 1999: 50-52) a la evaluación estadística del riesgo (Snowden 2020: 104, Foucault 2008: 70-71), la gestión de las infraestructuras vitales (Cerdá, 1867, tomo I: 16-17) o la formulación de la vivienda mínima habitable. Sin embargo, no es frecuente

encontrar referencias precisas y concretas de esta huella en la historiografía habitual del urbanismo. Hay que recurrir con mejor provecho a los análisis de los historiadores de la economía, la genealogía del pensamiento político o la literatura (McNeill, 1976).

Desde mediados del siglo XX, la mejora en los sistemas de abastecimiento y saneamiento de agua, programas de vacunación y disponibilidad de antibióticos ha permitido minimizar el impacto de las enfermedades infecciosas en la ciudad. Sin embargo, el éxito alcanzado en la erradicación de enfermedades históricamente tan graves como la viruela no se ha hecho extensivo a males endémicos como la malaria o la tuberculosis que siguen arrojando una severa mortalidad en los países en desarrollo.

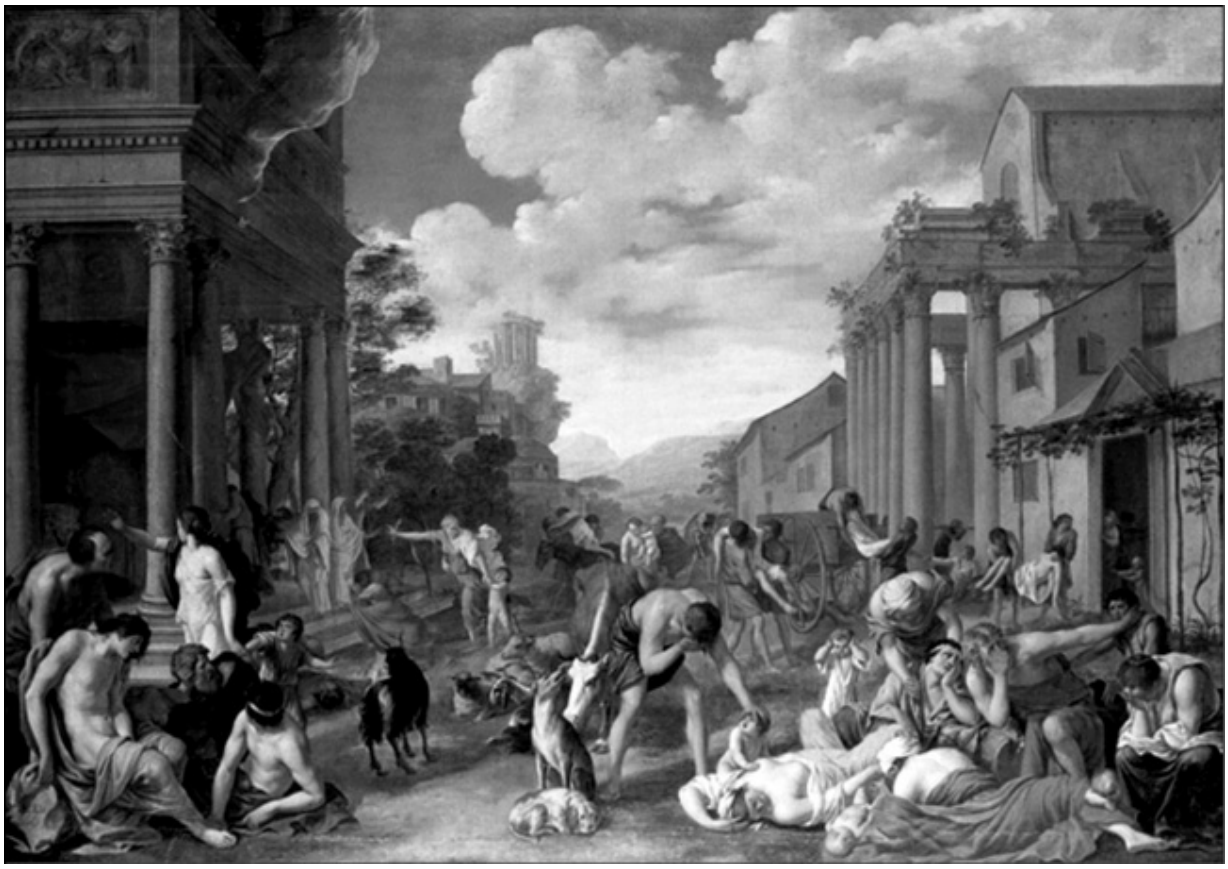
La aparición en las últimas décadas de nuevos patógenos como el VIH, SARS, H1N1, Ébola y Covid19, ponen de manifiesto que la globalización, al universalizar los procesos de urbanización y reducción de los ecosistemas naturales, potenciar las grandes migraciones transnacionales, la movilidad personal y el intercambio comercial a todas las escalas geográficas, acentuó la vulnerabilidad de las grandes aglomeraciones humanas.

Densidad y complejidad -las dos características más valiosas de las ciudades desde su fundación- son al mismo tiempo factores de *vulnerabilidad* y de *resiliencia* frente a los desastres naturales y humanos. Por este motivo, una de las más urgentes cuestiones que los urbanistas deben afrontar es la aparente contradicción entre la *densificación,* entendida como tendencia a la limitación racional del consumo de territorio y estrategia fundamental en la sostenibilidad ambiental y lucha frente al cambio climático, y la dispersión, la separación geográfica de los asentamientos, que en el contexto de

la pandemia tiende a asociarse al distanciamiento social como herramienta clave para contener la transmisión del Covid19 (Shenker, 2020).

En un inmediato futuro, el principio de precaución, que se ha incorporado al planeamiento espacial como evaluación de riesgos frente a desastres naturales o tecnológicos, deberá incorporar de nuevo una dimensión clave en la formación histórica del urbanismo en Occidente durante la segunda mitad del siglo XIX y el primer tercio del siglo XX: los problemas de *Salud Pública* que, como recuerda Richard Sennett (2018), *afligían por igual a ricos y pobres.*

Figura 1. Pieter van Halen (1661) *La plaga de los filisteos en Ashdod*.[Óleo]



Fuente: Museo del Louvre www.louvre.fr

Como se constata reiteradamente a lo largo de la historia, las epidemias tienen la capacidad de desestabilizar el espacio público y las infraestructuras vitales de la ciudad y abrir, en consecuencia, tendencias disruptivas con la gestión urbana establecida. Una dimensión interesante de esta nueva realidad es la oposición entre los conceptos de *aislamiento* y *cuarentena,* puesta ya de manifiesto durante la epidemia del SARS (la denominada *neumonía atípica)* en 2002. En la primera fase de contención de la pandemia del Covid-19 se han contrastado dos modelos alternativos de gestión. En los países previamente afectados por el SARS, la estrategia se ha basado en la *biovigilancia* o cuarentena selectiva, es decir, la realización de test masivos para identificar y aislar a las personas afectadas y trazar la evolución sintomática de sus contactos. Sin embargo, en Europa y América se han aplicado inicialmente las técnicas clásicas de la *cuarentena,* a partir del confinamiento domiciliario de la totalidad de la población en un primer momento y restricciones selectivas a la movilidad y a la libre utilización de los espacios colectivos (desde la hostelería a los equipamientos públicos y privados) en función del nivel de incidencia de la pandemia. Sólo cuando los brotes son controlados se ha pasado también, en estos países, a aplicar prioritariamente la estrategia de biovigilancia.

El traumático período de confinamiento domiciliario ha tenido un impacto particular en las ciudades, permitiendo visibilizar problemas latentes y suscitar nuevas prioridades de gestión. En primer lugar, ha puesto en crisis la dialéctica clásica entre espacio público y espacio privado sobre la que se basan las ciudades occidentales, potenciando paradójicamente una revalorización del primero. Pero,

al mismo tiempo, evidenciando las graves contradicciones en su gestión urbana contemporánea: su dimensión insuficiente o su diseño inadecuado para hacer confortable la convivencia entre la movilidad, la estancia y las actividades económicas, así como entre los muy variados modos de movilidad contemporánea mecánica y no mecánica.

Por otra parte, la estrategia de la trazabilidad de los sujetos pone en cuestión la dialéctica entre los dominios de lo público y la esfera de la intimidad (Yong, 2020) sobre la que se sustenta el *contrato social* en Occidente. Plantea nuevas e interesantes preguntas sobre los niveles de la transparencia personal, en un contexto en el cual la transparencia en la gestión pública se ha consolidado como una exigencia ineludible de la gobernanza contemporánea y el alcance de la utilización de las herramientas de explotación de *big data*.

De la higiene de la vivienda al planeamiento urbano saludable

No deja de resultar paradójico que la experiencia insólita del confinamiento domiciliario haya puesto de nuevo en primer plano de actualidad esta última cuestión, al evidenciar la permanencia invisible de numerosas viviendas que no alcanzan los mínimos criterios de habitabilidad básica. Se hace ineludible activar las acciones de rehabilitación y renovación del parque residencial, principalmente en los centros históricos, actualizar las normativas de habitabilidad básica de la vivienda y excluir del mercado residencial y turístico aquellas viviendas que no los alcancen.

En las últimas décadas ha ganado consenso una visión más amplia del papel de la arquitectura y el urbanismo en la consecución del bienestar físico y mental integral. Superada la amenaza de las enfermedades infecciosas, las prioridades se orientan a la formulación de estrategias para combatir las patologías predominantes en las sociedades urbanas contemporáneas: las enfermedades cardiovasculares, respiratorias, obesidad y cáncer, asociadas a los modos de vida sedentarios, alimentación y mala calidad del aire. Sin olvidar el impacto que el cambio climático pueda significar sobre la salud humana.

La actual emergencia sanitaria parece devolvernos a las etapas sombrías de las cuarentenas, cuando la calle, la plaza y el mercado eran un peligro. Tendremos que hacer un enorme esfuerzo para aprender de esta experiencia nuevos modos de gestionar la ciudad sin renunciar a la vida social (Klaus, 2020). Pero no hay duda de que la *ciudad del bienestar* (Barton, 2017), sustentada sobre un replanteamiento de las relaciones entre los habitantes, el medio urbano y la naturaleza, es un paradigma llamado a perdurar e imponerse sobre las emergencias temporales.

Nos centraremos ahora en dos aspectos: las condiciones de habitabilidad básica de la vivienda para garantizar la salud física y el equilibrio psíquico en un contexto de confinamiento y las ventajas de la ciudad cercana, a veces denominada la ciudad de los 20 minutos.

En los años de la década de 1920 una vanguardia internacional de profesionales promovió una renovación radical de la arquitectura y el urbanismo. Es frecuente interpretar retrospectivamente su legado en términos de eficiencia funcional, nuevos materiales (cristal, acero, hormigón armado), nuevas tecnologías de

construcción y la adopción de la estética maquinista. Beatriz Colomina sostiene que la “arquitectura moderna se configuró bajo el dominio de la obsesión médica de su época: la tuberculosis: y la tecnología con esta asociada: los rayos X” (Colomina, 2019:10).

Hasta que se descubre un tratamiento efectivo para la tuberculosis, la enfermedad es tratada principalmente desde la arquitectura. Las innovaciones médicas en su tratamiento: las terrazas soleadas y abiertas al aire puro y, más tarde, los rayos X tienen su primera síntesis constructiva en la nueva tipología del sanatorio antituberculoso. En la nueva arquitectura hospitalaria de los inicios del siglo XX colaboran médicos, jóvenes arquitectos e ingenieros desde una perspectiva muy alejada de la retórica ornamental en la que se desenvuelve la arquitectura académica. La nueva racionalidad de la arquitectura inspiró en la arquitectura doméstica principios como la interpenetración entre el exterior y el interior, las terrazas abiertas, los grandes vanos de cristal, las paredes blancas, las líneas claras y la ausencia de ornamento. Estableciendo “una íntima, incluso romántica, relación entre un nuevo tipo de imagen médica y un nuevo tipo de espacio” que, con el tiempo, devendría en emblema de la nueva Arquitectura Moderna.

Pero este proceso también se puede entender como sinergia entre un pensamiento higienista de largo aliento y una respuesta técnica en términos de arquitectura y organización urbana, que nos recuerda la concurrencia entre la nueva epidemiología y la ingeniería sanitaria para superar las enfermedades infecciosas transmitidas por el agua en el siglo XIX.

El confinamiento domiciliario de la totalidad de la población, adoptado en la mayor parte de los países afectados por la epidemia

del Covid19, ha puesto de actualidad un siglo después las cuestiones relativas a los mínimos estándares de habitabilidad residencial aceptables en las sociedades desarrolladas, y la mucho más dramática carencia de vivienda digna en muchas metrópolis en los países emergentes, sintetizada en la dramática constatación *¿cómo se puede confinar en su vivienda el que no tiene vivienda*?

Las viviendas del confinamiento se han tenido que transformar en oficinas, escuelas y patios de juego, además de entornos eventuales de la cuarentena entre convivientes contagiados. En las viviendas más recientes se ha evidenciado la carencia de la relación con el exterior que proporcionaban las terrazas, tanto tradicionales como vinculadas a la arquitectura moderna y la holgura y ventilación en los espacios comunes. Muchas de estas deficiencias podrán ser corregidas desde los planes municipales primando en términos de edificabilidad la incorporación de terrazas abiertas y balcones en fachada, vestíbulos y elevadores más amplios, espacio para bicicletas y azoteas verdes utilizables.

La ciudad cercana y la calidad del espacio público

Desde el punto de vista urbano, la experiencia del confinamiento ha evidenciado las ventajas de los lugares donde la gente vive suficientemente cerca para acceder peatonalmente a los servicios que necesita y los beneficios colaterales de la reducción de la movilidad: la visible mejora de la calidad del aire y la reducción del ruido. Pero ha hecho, asimismo, patente el conflicto entre un

espacio público diseñado al servicio del automóvil, la movilidad peatonal y las demandas de las actividades económicas a pie de calle, en particular la hostelería.

Durante el breve período de cuarentena domiciliaria, el conjunto de la ciudadanía ha podido percibir desde la perspectiva peatonal la desequilibrada distribución del espacio público en favor del automóvil privado. En grandes ciudades como Madrid, el área destinada a circulación y aparcamientos supone más del 70% del espacio disponible. De este espacio asfaltado cerca del 30% viene ocupado por el aparcamiento. Esta distribución no se corresponde al peso de la distribución modal de los viajes. En entornos de media y alta densidad los desplazamientos peatonales satisfacen más de la mitad de los viajes diarios.

Todo ello pone de manifiesto la necesidad de un *nuevo contrato cívico* en favor de la prioridad peatonal y la sensibilidad hacia las necesidades de los diversos segmentos de la población urbana, empezando por los más vulnerables. No sólo se trata de ampliar las aceras temporalmente para hacer posible el mantenimiento de la distancia de seguridad, cuanto de *redefinir el papel del espacio público* desde nuevos criterios: Prioridad al confort y seguridad peatonal y fomento de la más amplia variedad posible de actividades económicas y equipamientos para asegurar la vitalidad de las calles. Estas acciones son perfectamente compatibles con estrategias ambiciosas de renaturalización de la ciudad sustentadas en una *infraestructura verde multiescalar*, que atienda desde la más diminuta esquina de barrio hasta los grandes espacios naturales y rurales de escala regional.

Se hace necesaria la *reinvención* del espacio público como gran argumento de la transformación urbana, desde la perspectiva de la limitación y racionalización de la preeminencia del automóvil privado y la recuperación de la calle como espacio ciudadano para la movilidad peatonal y ciclista, la actividad económica, el descanso y el encuentro. Trabajar la interrelación entre calle y edificio abre también la posibilidad de repensar las funciones, densidad y configuración volumétrica de los espacios construidos.

Contemporáneamente, la perspectiva de género amplía la demarcación tradicional entre la esfera personal y la esfera política, abogando por el reconocimiento de la diversidad como elemento clave de la modernidad y el carácter político de lo doméstico; desvelando el sesgo escondido tras la aparente neutralidad del lenguaje. Está llamada a constituir una pieza clave del nuevo paradigma urbanístico.

Desde esta perspectiva, el desafío más importante para el urbanismo radica en ser capaz de articular un entendimiento común de los problemas en un contexto de diversidad de género, social y cultural. Con ello ganaría un nuevo potencial como herramienta para promover el debate público y el aprendizaje social: como un espacio de concertación y negociación en el que el urbanista no es ya el portavoz de una racionalidad incuestionada sino un mediador y comunicador en un proceso de resolución de conflictos.

Figura 2. Proyecto Madrid Centro. Un ensayo innovador de intervención transversal en la ciudad desde una perspectiva estratégica

Fuente: José María Ezquiaga, Juan Herreros, Salvador Pérez Arroyo. Proyecto Madrid Centro 2011.

Dentro de ciertos límites, estos propósitos son alcanzables reformulando los Planes de ordenamiento municipal en favor de una más equilibrada distribución del espacio público y equipamientos, que no sólo atienda a la satisfacción de los estándares legales cuantitativos cuanto a una adecuada distribución espacial en función de las distintas escalas geográficas y de las necesidades humanas. Lamentablemente es difícil encontrar en la legislación urbanística criterios que promuevan proactivamente la calidad de la ciudad cercana en las áreas consolidadas y los vínculos cualitativos entre la

densidad humana real y la localización espacial de los equipamientos y zonas verdes en las áreas de nuevo desarrollo.

A pesar de que habitualmente los sistemas legales del reglamento territorial se sustentan en el paradigma de la ciudad clasificada, zonificada y construida desde políticas sectoriales (urbanismo, medio ambiente, transporte, dotaciones públicas constituyen al mismo tiempo especialidades académicas y profesionales, esferas de gestión y entidades de organización político/administrativa) hay fisuras suficientes en los marcos legales actuales para promover una ciudad más compleja, orientada hacia la convivencia armónica de una amplia variedad de usos del suelo y de los propios inmuebles y la disponibilidad de los servicios y equipamientos esenciales en el entorno más cercano a la vivienda.

De nuevo el debate sobre la densidad

La *densidad* está asociada a la noción de *intensidad*. Sabemos, desde Simmel, que este es uno de los rasgos más esenciales de la ciudad moderna y la base sobre la que se sustenta su extraordinaria complejidad de relaciones sociales.

El crecimiento de la población urbana se ha acelerado en las últimas décadas, pero la ocupación de suelo resultante de su expansión física ha crecido varias veces más que la población. Esta divergencia está asociada a la especulación del suelo, la carencia de planeamiento y cambios en los estilos de vida de los habitantes. Es revelador que el fenómeno no se limita a los países desarrollados, donde los crecimientos suburbanos de baja densidad

apoyados en las infraestructuras viarias y en la universalización de la utilización de automóvil han generado desde los años 50 una dramática disminución de la densidad urbana, sino que también afecta a los países menos desarrollados en los que la ratio de crecimiento de la huella urbana en el periodo 1990-2015 duplica la ratio de incremento de la población urbana (Angel et al., 2012; Brenner, 2014).

Como efecto de la expansión incontrolada de la huella urbana las densidades urbanas están disminuyendo significativamente, tanto en los países más desarrollados como en los menos desarrollados. En estos últimos, la ratio de personas por hectárea se ha reducido a la mitad desde 1990, pero es todavía significativamente más elevada que en los países desarrollados, en los que la media no alcanza los 30 hab./ha. Las consecuencias para la sostenibilidad urbana y medioambiental son dramáticas, pensemos que el incremento en el consumo de suelo, asociado a un 1% de reducción anual en la densidad urbana, doblaría la huella urbana a escala planetaria en el año 2050. Como consecuencia de la presión sostenida de la urbanización, se está produciendo una pérdida de hábitat natural y rural sin precedentes históricos y tienden a multiplicarse los espacios residuales en expectativa de desarrollo situados en los márgenes discontinuos de las áreas urbanizadas.

La universalización de la ciudad dispersa ha situado, de nuevo, en el centro del pensamiento urbanístico la opción por la ciudad densa y compacta como dimensiones estratégicas de la sostenibilidad y la intensidad de la vida urbana.

¿Es la dispersión territorial un activo para el control epidémico del Covid19?

Pero de pronto, la clave del éxito de las ciudades -la proximidad de muchas personas- deviene en vulnerabilidad frente a la pandemia y la densidad aparece ahora como una amenaza. En los momentos iniciales de la pandemia diversos autores defendieron que modelo disperso estilo Los Ángeles se había mostrado como el mejor activo para su control epidémico. Para avalar esta idea se acuñó el concepto de *densidad de exposición* vinculándolo a la dependencia de los núcleos urbanos más densos respecto del transporte colectivo.

Sin embargo, una visión más amplia y con la información que disponemos actualmente, cuestiona la relación causal entre la densidad urbana y el impacto del coronavirus. Recordemos que algunos de los núcleos urbanos más densos del mundo (Hong Kong, Singapur, Seúl, o Tokio) han logrado contener la epidemia utilizando estrategias alternativas al confinamiento (Kling, S., 2020). Al mismo tiempo, asentamientos de menor tamaño y densidad han sufrido serios impactos. Hay otras variables vinculadas al conocimiento, a la organización social, a la calidad de las infraestructuras vitales o al modo de gestión de la epidemia, que están incidiendo significativamente en el impacto. Como ha recordado Richard Florida (2020), es necesario considerar el *tipo de densidad*. La diferencia evidente entre los distritos densos de mayor renta, donde las personas pueden protegerse en sus hogares, teletrabajar, mantener una distancia social en el espacio público, de los barrios de rentas más bajas, en los que la densidad se expresa

cómo hacinamiento residencial, déficit de espacio público, escasez de servicios y congestión de los sistemas de transporte.

Además de la densidad hay otros factores que merecen una atención prioritaria para rastrear la propagación del virus: el envejecimiento de la población, las condiciones de salud preexistentes, las condiciones socioeconómicas y, finalmente, las diferencias entre aquellos trabajadores de primera línea en sanidad, hostelería, comercio y mensajería, particularmente vulnerables, y aquellos que tienen la posibilidad de desarrollar su trabajo a distancia, circunstancias habituales vinculadas al nivel de renta.

A pesar de todo, hay razones de largo aliento que aconsejan seguir defendiendo el modelo de ciudad compacta con densidades razonables. La primera constata el papel de las ciudades como motores del desarrollo social económico. Lo expresaba muy afinadamente un reciente editorial de The New York Times (2020) en defensa de la ciudad: “la densidad y diversidad de la vida urbana estimula la acumulación de conocimiento, el intercambio de ideas y la creación de nuevos productos”. En suma, la innovación y la creación.

Paradójicamente, como ha señalado Richard Sennett, las medidas de distanciamiento físico durante la emergencia sanitaria han fortalecido otra dimensión de la aglomeración humana: el sentido de comunidad. El confinamiento obligado ha favorecido una mayor conciencia del valor de los vínculos entre personas y grupos diversos. Esto hace más atractiva una segunda ventaja de la densidad: la posibilidad de una *cultura de barrio*, la ciudad cercana, en la dimensión social que defendiera Jane Jacobs.

Desde el punto de vista ambiental, los modelos compactos de ocupación del territorio contribuyen de manera decisiva a la consecución de los estándares básicos de la sostenibilidad urbana. La densidad del hábitat urbano es clave para la reducción del consumo energético, emisiones de gases de efecto invernadero, huella urbana y pérdida de suelo agrícola. Hace también posible una movilidad limpia prioritariamente peatonal en las cortas distancias y un transporte público eficiente para la movilidad obligada a escala metropolitana. Por el contrario, los modelos de asentamientos policéntricos, conectados por autopista, no solo suponen una multiplicación del consumo de suelo y del gasto energético, sino que, reiteradamente, convergen en congestiones insoportables en los nodos urbanos, que obligan a multiplicar las inversiones en infraestructura para mantener la capacidad del sistema.

Los desarrollos urbanos de densidad razonable favorecen la variedad de tipologías edificatorias y, consecuentemente, la interacción y diversidad social, facilitando la implementación de estrategias de revitalización en centros urbanos y de barrio.

Finalmente, la densidad facilita la concentración de los recursos e infraestructuras sociales y el acceso a los mismos, por ejemplo, hospitales y centros de salud. Esta condición es una ventaja ante los riesgos y catástrofes naturales y tecnológicas. La redundancia y multiplicidad escalar de las redes de infraestructuras urbanas, sanitarias y de protección civil permiten una respuesta resiliente del conjunto en caso de quiebra de alguno de los elementos del sistema.

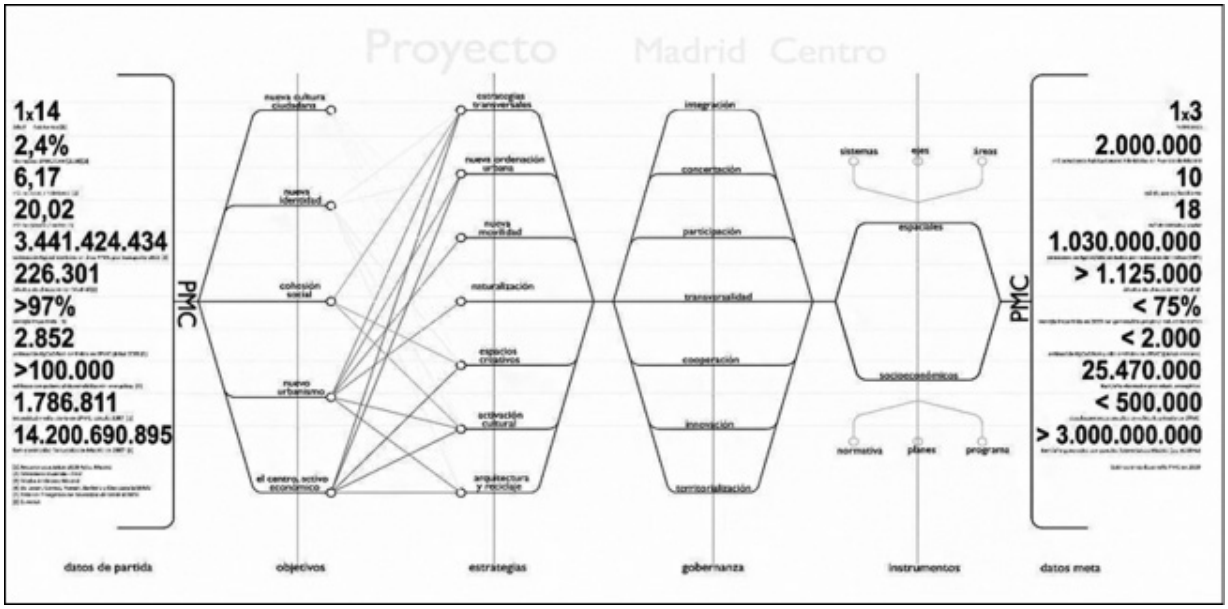
De la regulación del espacio a la gestión inteligente del tiempo

En 1972 Kevin Lynch se hizo la pregunta: *¿De qué tiempo es este lugar*? Intentando trasladar al ámbito del diseño urbano y la arquitectura la evidencia del tiempo en el mundo físico, la naturaleza, los ritmos biológicos o la experiencia subjetiva, buscando las señales temporales y la estética del tiempo en la ciudad.

La planificación del tiempo puede enfocarse desde dos dimensiones complementarias. La primera, de orden epistemológico, entiende la compleja realidad de la ciudad contemporánea como resultado de la interacción entre un espacio de flujos regido por la lógica del tiempo, y un espacio de lugares regido por la lógica de la localización.

Pero hay otra dimensión más cercana del tiempo que podemos denominar fenomenológica. La ciudad está llena de señales de tiempo y de patrones que organizan nuestra vida cotidiana. El ritmo de las horas punta de tráfico y movilidad, los horarios que rigen cada una de las actividades, el propio tiempo libre y el ocio, hasta las micro temporalidades de los horarios de transporte, de la regulación de la movilidad, etc.

Figura 3. Proyecto Madrid Centro. Matriz de resultados, una visión paramétrica de los indicadores de progreso del plan



Fuente: José María Ezquiaga, Juan Herreros, Salvador Pérez Arroyo. Proyecto Madrid Centro 2011.

Proyectar la ciudad visible es una herramienta insuficiente para gestionar la complejidad urbana contemporánea. Durante la emergencia sanitaria nos hemos visto sometidos a una regulación horaria de la utilización del espacio público. Esta circunstancia nos ha hecho conscientes de sus limitaciones y la importancia de su calidad, pero también de los ritmos y patrones temporales que organizan nuestra vida cotidiana. La mejora de la movilidad no sólo dependerá de la ampliación de la capacidad de las infraestructuras, sino en mayor medida, de una gestión inteligente del tiempo. Empezando por medidas tan sencillas como el escalonamiento flexible de los horarios comerciales, escolares y laborales atendiendo a la localización geográfica. Pero el cambio más profundo debe operarse en la renovación de la dialéctica entre las esferas de lo público y lo privado, incorporando la dimensión social y la experiencia temporal al proyecto espacial de la ciudad.

Durante el confinamiento ha sido frecuente la transformación de los hogares en *viviendas productivas* en las que han convivido trabajo y cuidados, conexión social e intimidad personal. Esta experiencia marca la pauta de una transformación muy interesante de la arquitectura residencial y la ciudad. Complementariamente, la presencia duradera del teletrabajo en empresas y administraciones públicas en la ciudad post-Covid nos demanda imaginar una más compleja utilización de los suelos productivos.

La definitiva superación de la zonificación debiera dar paso a una mezcla equilibrada de actividades económicas, ocio y residencia en cada una de las piezas del tejido urbano. Este mestizaje constituye la base de la complejidad urbana y el caldo de cultivo de la atracción de actividades innovadoras en las esferas tecnológica, cultural y artística, y puede abrir una nueva dimensión a la regeneración y transformación de la ciudad.

Referencias

Barton, Hugh (2017). *City of Well-being. A radical guide to planning*. New York: Routledge.

Brenner, Neil (2014). *Implosions/Explosions. Towards a study of planetary urbanization*. Berlin: Jovis.

Burdett, Ricky y Sudjic, Deyan (Eds.) (2011). *Living in the endless city*. *The Urban Age Project by the London School of Economics and Deutsche Bank's Alfred Herrhausen Society*. London: Phaidon.

Carta, Maurizio (2014). *Reimagining Urbanism: Vision, Paradigms, Challenges and Actions for better future*. New York: Actar Publishers.

Cerdá, Ildefonso (1968 [1867]). *Teoría general de la urbanización y aplicación de sus principios y doctrinas a la reforma y ensanche de Barcelona.* Madrid: Imprenta Española.

Colomina, Beatriz (2019). *X-ray Architecture.* Zurich: Lars Muller Publishers.

Ezquiaga, José María (2019): "La Nueva Agenda Urbana y la Reinvención de la Planificación Espacial: del Paradigma a la Práctica". *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales* Vol. LI, Nº 202: 451-466.

—— (2018). „El porvenir de una ilusión. Planificar en un contexto de indeterminación e incertidumbre". Ponencia inaugural en el *II Congreso Internacional Zaragoza ISUF-H 2018 Ciudad y formas urbanas. Perspectivas transversales:* 11-23. Zaragoza: Universidad de Zaragoza.

Florida, Richard (2020). "The Geography of Coronavirus". *City Lab,* 3 de abril.

Foucault, Michel (2008). *Seguridad Territorio Población. Curso del Collège de France (1977-78*). Madrid: Akal.

—— (1999). *Los anormales. Curso del Collège de France (1974-75).* Madrid: Akal.

—— (1975). *Surveiller et punir.* París: Gallimard.

Hall, Peter (2014*). Good Cities, Better Lives. How Europe Discovered the Lost Art of Urbanism*. New York: Routledge.

Klaus, Ian (2020). "The Post-Pandemic Urban Future Is Already Here. The coronavirus crisis stands to dramatically reshape cities

around the world. But the biggest revolutions in urban space may have begun before the pandemic". *The Atlantic*, 6 de abril.

Kling, Samuel (2020). "Is the City Itself the Problem? There's a long history of blaming urban areas rather than economic factors for physical and moral ills. But density can be an asset for fighting coronavirus". *CityLab.com,* 20 de Abril.

McNeill, William (1976). *Plagues and peoples*. New York: Anchor Press. (Edición española: *Plagas y Pueblos,* 2016*.* Madrid: Siglo XXI.)

Secchi, Bernardo (2013). *La città dei ricchi e la città dei poveri.* Roma: Laterza.

Sennett, Richard (2018). *Building and Dwelling: Ethics for the city*. London: Allen Lane.

Sennet, Richard, Burdett, Ricky, Sassen, Saskia y Clos, Joan (2018). *The Quito Papers and The New Urban Agenda.* New York: Routledge.

Shenker, Jack (2020). "Cities after coronavirus: how Covid-19 could radically alter urban life Pandemics have always shaped cities – and from increased surveillance to 'de-densification' to new community activism, Covid-19 is doing it already". *The Guardian*, 26 de marzo.

Shlomo, Angel; Parent, Jason; Civco, Daniel L. y Blei, Alejandro M. (2012). *Atlas of Urban Expansion*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Snowden, Frank M. (2020). *Epidemics and Society. From the Black Death to the Present*. New Haven & London: Yale University Press.

The New York Times (2020). “Opinion. The Coronavirus and The Cities We Need”. *The New York Times,* 11 de Mayo.

Yong, Ed (2020). “How the Pandemic Will End. The U.S. may end up with the worst COVID-19 outbreak in the industrialized world. This is how it’s going to play out”. *The Atlantic*, 28 de marzo.

Zeiba, Drew (2020). “Architecture and Illness: Beatriz Colomina On Tuberculosis, Modernism, And COVID-19”. *PIN–UP* 28, Spring Summer 2020.

1 Doctor Arquitecto y Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología. Profesor Titular de la Universidad Politécnica de Madrid. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. jm.ezquiaga@upm.es

Globalización, ciudades y reproducción social. Notas para América Latina

Jordi Borja[1]

Globalización y Ciudades

Los grandes actores económicos y sus socios, los gobiernos cómplices, son actualmente el poder real. Las poblaciones son simplemente “mano de obra”, cualificadas o no, sedentarias o nómadas, dispersas o marginadas. Los sindicatos se han debilitado, los asalariados reales son la gran mayoría, pero han perdido gran parte de sus derechos ya que muchos son “autónomos”. Pero las poblaciones más o menos urbanas del mundo más o menos desarrollado, tanto en Europa como en América latina, o en los países asiáticos y árabes, emergen cada día con el empuje de ciudadanos y los que no lo son, los inmigrantes y los jóvenes, las grandes mayorías que han recomenzado la movilización social que generará “otra globalización”. Y lo harán con los derechos sociales vinculados al trabajo y a los servicios básicos para la reproducción social, el medio ambiente y el reconocimiento de las poblaciones excluidas o marginadas.

La sociedad industrial dio lugar a una población trabajadora asalariada y también autónoma, frente a una minoría propietaria. El capitalismo financiero ha sustituido a gran parte de la industria y los derechos sociales de los asalariados, que tienden a convertirse en pseudo autónomos. Pero la población, en particular las poblaciones trabajadoras necesitan una gran diversidad de servicios, los de reproducción social: la vivienda, el suelo y el entorno; la asistencia sanitaria, la protección social; la educación y la formación permanente; el transporte y el acceso a la cultura; la socialización urbana y la participación en las instituciones políticas. Existe una enorme cantidad de población heterogénea de trabajadoras/es y de pobladoras/es en las zonas urbanizadas sin ciudad, que se encuentra fragmentada, muy poco cohesionada y solamente se mantiene precariamente en el ámbito familiar.

Sociedad difusa y territorios fragmentados. Crisis de ciudadanía y de reproducción social

Los propietarios de la industria, de las empresas de oficinas y de servicios, la alta burocracia de los aparatos del Estado y la élite de los profesionales más cualificados, son la clase alta o gran burguesía. En el otro extremo el proletariado, trabajadores, obreros y empleados y autónomos precarios, los ambulantes y los lumpen, configuran llamadas “clases populares”. Entre ambos oscilan la pequeña y la media burguesía y los profesionales y cuadros del sector público y privado, que es una amalgama de las “clases medias”. Esta sociedad industrial se concentra en las ciudades y sus

periferias y las clases sociales a la vez juntas, pero no mezcladas. En barrios de unos y barrios de otros. Los sectores medios se mezclaban, más o menos, con los altos en unas zonas y con los bajos en otras. Pero todos se encuentran en las centralidades, espacios públicos y grandes acontecimientos.

Sin embargo, las “clases populares” en muchos casos se concentran en barrios o conjuntos relativamente homogéneos y en barrios o municipios periféricos, en zonas más alejadas del centro, o centros, de la ciudad. A lo largo del siglo XX, a medida que las ciudades fueron desarrollándose, los trabajadores y los más pobres vivían en sus márgenes pero casi siempre cohesionados en sus ámbitos territoriales. Además, casi siempre había continuidades físicas, movilidades accesibles y acceso a algunas centralidades aunque fueran menos potentes y con poca historia que las centralidades históricas y modernas.

En resumen, había una “sociedad urbana” en la que los dos extremos, gran parte de la clase alta y de los colectivos más marginados, ocupan territorios propios y separados del resto y ajenos a la cultura ciudadana. Hay que distinguir Europa de América, estas distancias se multiplican a partir del último tercio del siglo XX. Mientras, después de la segunda guerra mundial y hasta finales del siglo XX, los políticos y los expertos debaten sobre la urbanización metropolitana sin darse cuenta que se multiplica la difusión urbana que desborda las ciudades y emergen zonas pobladas más o menos urbanizadas, pero sin ciudad. Esta urbanización no genera ni se articula necesariamente con la ciudad. La urbanización se come la ciudad. El fenómeno urbano da lugar a poblaciones sin ciudadanía o ciudadanía deficitaria.

En las últimas décadas los barrios marginales, de las periferias o degradados de la gran o media ciudad, tuvieron bajo nivel de urbanización y fueron más o menos integrados al núcleo ciudadano, a lo cual hay que añadir la difusión urbana en regiones muy urbanizadas y zonas intersticiales. La desigualdad social es a la vez espacial. Estas poblaciones son un déficit de ciudad y de ciudadanía, por su externalidad de la ciudad y el acceso real a los derechos ciudadanos. Doble déficit o exclusión de las clases populares y medio bajas.

A su vez, las clases populares están fragmentadas y son diversas. La clase obrera industrial es una minoría de los trabajadores asalariados. Hay otra parte de los *white collars*, los autónomos, los inmigrantes, los precarios, los sin empleo, los jóvenes, los pensionistas, los pequeños comerciantes, los ambulantes, los marginales, etc. Nos encontramos con una sociedad off-ciudad que no se cohesiona en el marco territorial. Sin embargo, expresan demandas de algunos bienes y servicios y aparecen reacciones por sentirse poco reconocidos.

La reproducción social en la sociedad industrial del siglo XIX y XX no era considerada como un conjunto de necesidades y demandas interdependientes. Las instituciones políticas y sociales, y la burguesía industrial y financiera, hicieron, en parte, que los servicios básicos fueran “universalizados” gradualmente, sin que lleguen aún todos, como el agua, la energía, la limpieza pública y la recogida de los deshechos, las infraestructuras (“caminos, canales y puertos”), algunos medios de transportes, espacios públicos cualificados para sectores altos y medios.

Respecto de otros bienes y servicios prioritarios, el sector público y el privado actuaban por “caridad”, solamente una parte de los sectores populares accedían y siempre en condiciones precarias y muy limitadas: viviendas sociales, hospitales para pobres, educación mínima o nula. Los movimientos populares del siglo XIX y primera mitad del XX reivindicaron demandas específicas: luchas por el alquiler de las viviendas, un centro sanitario en la proximidad, el transporte colectivo y a precio mínimo, el entorno insano o con riesgos de inundaciones, etc. Sin embargo, en los años 20 y 30 del siglo XX la cuestión prioritaria fue el puesto de trabajo, el salario, la desocupación, las pensiones. La fuerza social eran de los sindicatos y el Estado proyectó grandes infraestructuras generadoras de puestos de trabajo y se crearon leyes como el derecho de huelga y a la protección social (Reino Unido, EE UU, países nórdicos). La sociedad de bienestar es propia del siglo XX. Integra los derechos y las políticas públicas especialmente después de la segunda guerra mundial.

Hubo una tradición en Inglaterra que tiene un precedente en la Carta del Bosque del siglo XIII, las leyes de pobres, los niveladores o *levellers*, la lucha por mejorar los barrios obreros miserables que codificó Engels y el desarrollo de los sindicatos que reivindicaban la vivienda y la protección social en el siglo XIX. En los países nórdicos, en la Alemania de Bismarck (a cambio de autoritarismo político), en Estados Unidos de la New Deal, en la Francia del Frente popular de 1936, etc., hubo políticas sociales segmentadas: los ancianos, las vacaciones, el derecho de huelga, una relativa seguridad social para los trabajadores formales, entre otras. La concepción más global o integradora fue el *welfare state*, que diseñó

lord Beveridge en 1942, que se había iniciado en los años ‘30 y que se pudo aplicar a partir de 1945, por el empuje de Labour Party y en especial de Bevan en Europa occidental. En un marco político distinto, el bloque soviético creó su *welfare state* que garantiza a la población un puesto de trabajo, vivienda, servicios básicos (agua, energía, transportes, etc.), educación, asistencia sanitaria y jubilación. Era una oferta universal aunque la uniformidad y la cantidad imperaban sobre la calidad.

Los derechos ciudadanos y la reproducción social

La ciudad industrial fue criticada no solo por las clases populares, también por los sectores medios y altos. Destacados intelectuales y profesionales propusieron, y en algunos casos realizaron, planes y proyectos para hacer de la ciudad una oferta de bienes y servicios para todos los habitantes. Un caso muy destacado fue el Cerdá en Barcelona, y su concepto de ciudad homogénea que debería producir viviendas, servicios y sistema accesibles para todos. En referencia, tenemos a Haussman quien realizó el París monumental: también la Ciudad jardín en Inglaterra, el *zoning* separador de las viviendas y las industrias. Y la Ciudad lineal que proyectó Arturo Soria y se realizó un poco en Madrid y más tarde en otra nueva ciudad, Stalingrado, ahora Volgograd. Los proyectos de Cerdá, Soria y la Ciudad Jardín fueron un intento de proyectar una “ciudad igualitaria” pero la especulación y la distinción clasista pervirtió, pero no del todo, estas experiencias. En New York fue Moses quien

desarrolló las grandes avenidas y los *highways*, estructuró una ciudad para la movilidad y los grandes edificios que definieron el paisaje urbano. Algunas grandes ciudades latinoamericanas como Ciudad de México y Buenos Aires hicieron la ciudad dual, grandes avenidas y edificios altos, pero en contraste las grandes zonas para sectores medio-bajos, bajos y marginales. Sin embargo, las políticas públicas no han sabido, y no han querido, integrar el conjunto de bienes y servicios ciudadanos que garantizan la reproducción social, el complemento tan o más que la producción social. Han sido los movimientos ciudadanos quienes promovieron “el derecho a la ciudad”.

La “ciudad capitalista” expresó la dualidad del capital y el trabajo, la burguesía y el proletariado**.** La desigualdad entre los dos bloques se hizo visible en las ciudades, en los barrios, incluso entre calles próximas, o entre edificios. Sin embargo, en las ciudades compactas gran parte de los sectores populares se mezclaban con sectores medios, mientras en el espacio público disponían de servicios básicos (energía, agua, limpieza, transportes) y podían más o menos integrarse en la vida ciudadana y política.

En América latina, como expresó Jorge Enrique Hardoy (1987), “la ciudad latinoamericana es ilegal”, es decir, estos sectores populares no disponen del estatus de ciudadanía y sobreviven a pesar de no recibir o recibir deficitariamente los bienes y servicios propios de la ciudad. Incluso gran parte de estos sectores están instalados más allá de la ciudad. Así fue en el siglo XIX y gran parte del XX. En la segunda mitad de éste, y sobre todo a partir de finales del siglo, tanto en Europa como en América, la urbanización se fue diseminando por extensos territorios, una parte importante de

sectores populares y medios y poblaciones marginales o inmigrantes viven más allá de las ciudades y de las periferias. Lejos de todos, territorios lacónicos, ciudadanos potenciales pero reales en la no-ciudad.

Las ciudades y los territorios más o menos urbanizados los adquieren bancos, fondos de inversión, promotores inmobiliarios, para esperar y luego revenderlos especulativamente. O para promoverlos con edificios de viviendas, comercios u oficinas, no importa si se compran o se alquilan, porque es suficiente el coste evaluado para recibir dinero fresco con el aval muerto. Es dinero que genera dinero, sin nada productivo. La ciudad expulsa a los sectores populares y también a importantes sectores medios. Incluso en la periferia de las ciudades, en el centro de las urbes, como también con el mejoramiento de viviendas y espacios públicos van desplazando las clases populares y medio bajas, forzadas al más allá de la ciudad. Y la ciudad pierde su diversidad, la heterogeneidad y las interacciones ciudadanas. La ciudad se enriquece, la sociedad se empobrece.

La injusticia espacial es doble, los sectores diseminados en las zonas urbanizadas difusas y los espacios intersticiales pierden gran parte de los bienes y servicios de la reproducción social. Como ya lo mencionamos: aislamiento, homogeneidad de la población, atomización individual (la familia se dispersa todo el día), acceso difícil a las instituciones y a los servicios básicos como enseñanza, información laboral, centros sanitarios y de protección social, coste en tiempo y dinero en transporte, oferta limitada de alimentos aumenta los precios. No se crean movimientos sociales y políticos y sus formas expresivas para llamar la atención tienden a la violencia.

A esto se suma el despilfarro en las infraestructuras básicas o deficitarias, se multiplican costes ambientales y los suelos abandonados y expectantes crean grandes espacios sin ninguna razón de ser.

La ciudad como reproductora social es también el ámbito del ciudadano, o mejor dicho, del “conciudadano” es donde están presentes los bienes y servicios materiales y también los simbólicos o culturales. No son unos más que otros, son interdependientes: la vivienda y su funcionalidad digna y amable y el entorno seguro, icónico y que transmite algo bello; el transporte con medios diversos pero que no despilfarren recursos naturales y no agredan al medio ambiente, para reducir gradualmente el calentamiento, facilitar la movilidad blanda como es el camino a pie o medios con ruidos mínimos y poco costosos. Las centralidades deben posicionarse en todas las zonas o barrios no solo por los equipamientos, los comercios y la potencia de los edificios, también por puntos de encuentro, por elementos identitario, por mayor diversidad de la población y por movilizaciones sociales o políticas.

Las zonas industriales y de viviendas obreras, de talleres y depósitos tienen en muchos casos barrios populares y medios relativamente diversos, que generan movimientos y reivindicaciones, no solo en el marco del trabajo sino también de la reproducción. La clase obrera industrial se confunde en el territorio con empleados, profesionales, técnicos, comerciantes en los problemas del ejercicio de los derechos ciudadanos y en la lucha contra la injusticia territorial.

La renovación de la democracia en sociedades urbanizadas

¿La revolución urbana será una revolución? ¿El derecho a la ciudad puede conquistarse en los marcos políticos y económicos actuales? La frase de Lefevre y retomada por Harvey “La revolución será urbana o no será” tuvo un gran éxito. Sin embargo, las revoluciones no se inventan, se producen y muy de tarde en tarde, las hay más fracasadas que victoriosas. Y las hacen las mayorías sociales, no los intelectuales ni los políticos. Los intelectuales y profesionales están en sus ámbitos institucionales y los políticos en cargos públicos y en sus organizaciones, aunque resulta evidente que las movilizaciones, las revueltas y las revoluciones los incluyen. Las revoluciones no nacen por una explosión social, aunque sea la chispa, sino por una acumulación de desigualdades, de privilegios, de injusticias. Sin embargo, hay revoluciones que también pueden ser silenciosas, se conquistan transformaciones en las relaciones sociales para que sean más igualitarias, cuando las instituciones políticas se abren a las clases populares y las ideas democratizadoras sean hegemónicas en el conjunto de la sociedad. En este momento histórico las revoluciones, ruidosas o no, no parecen impulsar un proceso democratizador, más bien lo contrario, tanto en Europa como en América.

¿El derecho de la ciudad es el concepto explicativo de la revolución urbana? La base teórica del derecho a la ciudad es la exigencia ciudadana de la reproducción social en un marco de democracia multidimensional (espacial, política, social, cultural, económica, ambiental). Los procesos urbanos democratizadores

conquistan los derechos vinculados con el conjunto de la reproducción social o “salario indirecto”, articulado con la producción social. Si estos procesos son impulsados por revoluciones o de forma progresiva, dependen de la relación de las fuerzas políticas y económicas en coyunturas más o menos conflictivas. En las últimas décadas la “revolución urbana” parece haber sido en contra del “derecho a la ciudad”. La des-democratización en gran parte se ha concretado en las ciudades y los territorios urbanizados mediante la injusticia espacial, la sociedad del desprecio y el sometimiento a las leyes, las competencias y los recursos financieros de los Estados centrales. Además, en la actualidad, el capitalismo financiero globalizado coloniza y desposee el mundo social urbano.

Hacer ciudad y hacer ciudadanía, porque sin ciudad no hay ciudadanía, por eso es necesario hacer ciudad y hacer ciudadanía. La ciudadanía supone la convivencia, la diversidad y el reconocimiento de los otros, por eso es apropiado hablar de conciudadana y no del habitante atomizado. Actualmente, en la ciudad compacta hay un déficit de ciudadanía pues el acceso a los bienes y servicios, propios de la reproducción social, es muy desigual. Pero por lo menos es visible. La población poco integrada tiene mayor capacidad reivindicativa y de conquista de sus derechos. Hay una relación básica entre ciudad-ciudadanía-reproducción social y derechos. Pero la ciudad tiende continuamente a las exclusiones y así los que han perdido el tren, los excluidos, se sienten desposeídos de la ciudadanía plena. La reproducción social genera continuamente viejas y nuevas desigualdades sociales, económicas y espaciales. Aparecen entonces nuevas demandas y emergen nuevos derechos; dando

cuenta de que la ciudadanía se conquista cada día, la reproducción social continuamente se amplía y los derechos se deben ejercer continuamente, sino se pervierten. Esta construcción de la ciudad y ciudadanía que proponemos no es competencia únicamente de los poderes públicos ni de los gobiernos locales.

La ciudadanía activa primero denuncia demandas y reivindicaciones, realiza acciones expresivas, se manifiesta ante los medios, las administraciones públicas y los medios. En una segunda fase se concretan en los objetivos, resisten o promueven acciones de resistencia o de exigencia, buscan medios legales o programáticos, exigen derechos legítimos para sentirse representado en los gobiernos locales u otros. De este modo, crean escenarios de diálogo, de pactos, de control o de denuncia y hasta de revocatoria a los gobernantes. Y en una tercera fase aparece un sentimiento de injusticia, de no ser reconocido, indignación por los abusos, los privilegios y la corrupción, aspirando a una sociedad igualitaria, justa y solidaria. Sin gobernantes que estén por encima de los ciudadanos, ni de poderes fácticos (económicos, judiciales, militares) si no son controlados por las organizaciones ciudadanas y sociales.

La democratización de la democracia y los marcos político-jurídicos

La movilización social, potente y unificadora, hace posible plantear el cambio de los personajes de las instituciones políticas y judiciales para legalizar a esta fuerza legitimadora. Las instituciones y sus

protagonistas son conservadoras y en muchos casos regresivas. Las Constituciones y las leyes principales, en muchos casos, favorecen los procesos democratizadores, pero son casi siempre muy genéricos y se contradicen. Como, por ejemplo, la distinción entre derechos reales y derechos programáticos.

Las fuerzas económicas, los medios de comunicación y los aparatos del Estado presionan a los líderes políticos, que en muchos casos son cómplices. Se pervierten o limitan los derechos o, incluso, se omiten, aunque haya instrumentos populares (consultas, rendimiento de cuentas, iniciativas cívicas, control ciudadano de las entidades públicas o parapúblicas). Y pocas veces se reconocen derechos no previstos en el marco constitucional, como la recepción de inmigrantes, la igualdad de la mujer, la protección del medio ambiente, el derecho a vivienda digna para todos, la renta básica universal, los derechos de las nacionalidades. La democracia no es estática, es dinámica y no es institucional solamente, también se genera a partir de procesos sociales y culturales que reclaman cambios políticos y económicos.

El territorio articulado entre la producción y la reproducción social forman un todo, porque la producción y la ciudad actúan como ámbitos de la reproducción social. La clase trabajadora, o los asalariados, requieren salarios directos e indirectos vinculados a la reproducción social. Las empresas, sean de producción industrial o comercial y las de servicios públicos o privados, pueden estar o no en una misma ciudad, un mismo territorio. Pero los “productores”, en cambio, viven en el mismo ámbito territorial, ciudad, área metropolitana o región urbanizada. Así, sus demandas y sus derechos están estrechamente relacionados entre sus salarios, o

empleos, movilidad y vivienda. La población asalariada y cuentapropista, además de trabajadores son ciudadanos. Por eso los territorios ciudadanos y los de la producción están articulados y casi siempre mezclados. El conflicto social en la producción y en la reproducción va unido. De la misma forma que la ciudadanía se expresa en el espacio público, la reproducción social se expresa en el lugar del trabajo y en la vida urbana. Es preciso no separar, en el análisis, las categorías de ciudadano y de trabajadores. Ambas, si bien tienen intereses diversos, comparten las mismas necesidades: los ingresos monetarios y el acceso a la vivienda, los servicios colectivos, el espacio público. Ciudadanía activa y población trabajadora forman una mayoría para reclamar sus derechos ciudadanos y sindicales.

Organización política y la recuperación de la sociedad activa

El ámbito territorial urbano tiene distintos niveles: el vecinal, el barrio, la ciudad, el entorno metropolitano, los espacios urbanizados sin ciudad, la región urbana. En cada nivel hay formas de cooperación y convivencia, de prestación de servicios formales o informales, de delegaciones de las administraciones públicas, de la participación política. Pero el ámbito hegemónico y garantista es multidimensional: la ciudad metropolitana, la región urbana, la red de ciudades, según sean los territorios. El poder político representativo, normativo y de grandes proyectos y de gestión de grandes servicios, debe ser único. Pero en los distintos niveles es

conveniente que haya las formas asociativas o no formales de la ciudadanía, los agentes de la producción y de las empresas públicas o privadas y los representantes de las administraciones políticas.

Democratizar la democracia a partir de las ciudades.
Movimientos sociales y mediaciones políticas

Las movilizaciones sociales son primero expresivas, luego, cuando se consolidan, concretan objetivos sociales y políticos, explicitando también aspiraciones de justicia, igualdad y libertad reales. Y sobre esta base se pueden conquistar mediaciones con las instituciones políticas de los gobiernos locales o regiones. Pero es necesario una mediación con las instituciones políticas centrales del Estado, que es con quienes pueden tratar las demandas globales, como la gestión sostenible de los recursos escasos: agua, energía, cambio climático, etc.

Actualmente, las instituciones políticas municipales y regionales afrontan estas problemáticas. Sobre todo porque están presionados por la ciudadanía activa. Los gobiernos y asambleas de proximidad tienden a tener en cuenta las demandas ciudadanas. Y en muchas ocasiones son los actores ciudadanos los que no solo denuncian los problemas, también plantean soluciones, mejoras o por lo menos resistencias. La fuerza de los gobiernos regionales/locales y la ciudadanía activa deben para ello generar instrumentos, objetivos concretos y estrategias consensuadas. De muy poco sirve la denuncia en la tierra y las ilusiones en el cielo. Es necesario

acciones a medio plazo, intermedios entre la demanda y la aspiración.

Estos instrumentos intermedios son diversos**.** Por una parte, y especialmente importante, deberían impulsar la transferencia de competencias y recursos del Estado central a los locales o regionales. ¿Por qué no pensar en tener legislaciones propias, no subordinadas a la legislación central? ¿Por qué no reducir gran parte del personal administrativo central y transferirlos a los ámbitos locales o territoriales? Los gobiernos locales y regionales deberían asumir la parte mayor de los recursos fiscales, teniendo en cuenta transferencias para reducir las desigualdades. Por otro lado, la movilización social y política exige un bloque ciudadano amplio y diverso, capaz de generar resistencias que impulsen cambios en temas como: control de los precios, suelo y vivienda, renta básica, derechos ciudadanos para la población migrante, educación pública y salud para todos; energía, agua, transporte. Para lo cual se requieren leyes y financiamiento. Para ello los gobiernos locales o regionales deben tener el apoyo ciudadano y confrontarse con el Estado centralizado.

Así, la ciudadanía activa es el motor de la democratización de la democracia. La democracia formal no se limita a las elecciones partidarias, también incluye derechos políticos y civiles individuales y colectivos. Sin embargo, la democracia formal o liberal (o no republicana) no solo limita estos derechos individuales, también limita los colectivos. La democracia liberal incluye el estatus político y cívico, individual y colectivo, que limitan la democracia representativa y el poder concentrado en el gobierno, el parlamento y la justicia. Mientras que la democracia republicana impulsa

contrapoderes: la iniciativa popular, el rendimiento de cuentas, la revocación de los cargos públicos electos, la consulta popular vinculante y la cogestión o el control cívico de infraestructuras, equipamientos, servicios y empresas públicas o semipúblicas. De este modo, incluye derechos sociales, económicos, culturales y ambientales.

Las Constituciones modernas avanzadas, si bien han asumido los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales, no han superado que se trate de “derechos programáticos”. La libertad está limitada y la igualdad y la fraternidad han sido olvidadas. Sin embargo, los Estados considerados democráticos asumen principalmente la representación mediante elecciones. Y los gobiernos reconocen a los partidos políticos a partir de la facultad de legalizarlos, bien sea a partir de la constitución o las leyes o por considerarse derechos más o menos legitimados. ¿Cómo pueden reformarse la constitución, las leyes o los programas si los políticos que están instalados en el sistema no los van a transformar porque los encuentran bien cómo están? Lo dijeron en su momento Rajoy (conservador) y Sánchez (socialista), presidentes del gobierno español.

La democracia es un proceso, mientras las constituciones y las leyes son estáticas. La democracia promueve derechos y políticas que desarrollen libertades, igualdades y solidaridades. Las instituciones procuran el *statu quo* y más bien promueven modificaciones regresivas para facilitar el ejercicio de la autoridad y por establecer complicidades con fuerzas políticas nacionales o supranacionales, económicas y mediáticas. Pero, como se dice, las leyes pueden liberar, pero con el tiempo oprimen. La democracia es

un concepto dinámico, regenera la política, legitima la movilización social y abre espacios de mayor libertad e igualdad.

Las Constituciones y las leyes aplican para los gobiernos centralistas. Los poderes locales y regionales requieren leyes propias y relaciones contractuales con el gobierno central. Los poderes locales y regionales pueden articularse, como lo hacen en algunos aspectos, con las organizaciones sociales, culturales, económicas y ambientales. Lo cual requiere una reestructura de la organización territorial, basada en ciudades y áreas urbanas. Ciudades de ciudades y regiones articuladas con zonas diseminadas. Las Constituciones y las leyes deben ser flexibles de la interpretación o modificación de los procesos democratizadores empujados por la ciudadanía desde la base. Estamos en una nueva era, la de la reproducción social, el pacto con la naturaleza y la participación ciudadana. Y quizás el Covid-19 nos estimulará a la renovación del “bien común”.

Conclusión. La nueva era ciudadana y la reproducción social

El Covid-19 nos indica que la producción debe ser también la **“**reproducción social”. En la era industrial, en los siglos XIX y XX, la producción era el trabajo de los asalariados y el consumo o los servicios se compraban. La reproducción social era en gran parte de las unidades familiares, generalmente de las mujeres y sin remuneración. Los servicios, sean públicos o privados, se pagan con dinero o con trabajo por la movilidad, la atención médica, la

seguridad y la calidad del entorno (para los sectores de nivel alto y medio). Como también la vivienda digna, que grava mucho sus ingresos, el agua y la energía, el acceso a la cultura, además de los derechos de acceso a la comida y la ropa. A lo largo del siglo XX se atenuaron estos derechos, especialmente de la sanidad, educación y movilidad, que parcialmente los sectores populares acceden a estos servicios. Otras necesidades básicas representan el déficit de los derechos humanos históricamente consagrados.

La reproducción social ha sido una lucha menor pues se priorizó la producción del proletariado en el salario y las condiciones de trabajo. Sin embargo, dio lugar a los déficits de las clases populares y la mayoría social. Lo cual multiplicó las grandes desigualdades en la vivienda, el entorno y la relación con las centralidades y los equipamientos, la educación, la cultura la asistencia médica y social, el tiempo y calidad de los transportes, el coste de la energía y del agua.

A partir del Covid-19 hemos descubierto que la asistencia médica y social es trabajo de las mayorías. Las/es curadoras/es son una parte significativa de la población, la remunerada (mal) y la no remunerada. También nos damos cuenta que la población que vive en barrios y viviendas en malas condiciones y en zonas más o menos urbanizadas, donde difícilmente acceden a los servicios de la ciudad cualificada. Por el tiempo o el gasto, se hace difícil el acceso al transporte, a los hospitales, a la cultura, a las administraciones públicas, a la energía y al agua. Con el Covid-19 se evidenció que una importante minoría no sufrió el embate severo de la enfermedad.

La reproducción social es necesariamente productiva. La ciudad y los territorios urbanizados son la base infraestructural de la **“**reproducción social”. La reproducción es también producción, como lo indicaron los pensadores del siglo XIX**.** Ahora hay que plantearlo no como una “acción proteccionista” sino como “actividad productiva” en todas sus dimensiones. Los programas no deben ser “programas quinquenales” o de New Deal, o tipo Plan Marshall en Europa. Se debe replantear la producción industrial, también recortar radicalmente el capitalismo financiero y especulativo. Se trata de una renovación productiva sobre la base de las ciudades y regiones articuladas, donde la reproducción social sea un eje estratégico inscrito en un pacto con la naturaleza.

Referencia

Borja, J. (2013). *Revolución urbana y derechos ciudadanos*. Madrid: Alianza Editorial.

Borja, J.; Castells, M.; Belil, M.; Benner, C. (1998). *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información* (Vol. 5). Madrid: Taurus.

Borja, J.; Muxí, Z. (2003). *El espacio público: ciudad y ciudadanía*. Barcelona: Ed. Electa

Castells, M. (2001). “La ciudad de la nueva economía”. *Papeles de población*, 7(27), 207-221.

Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes: del derecho de la ciudad a la revolución urbana.* Madrid: Akal.

1 Geógrafo urbanista y político español. Licenciado en sociología y ciencias políticas, diplomado en Geografía y Máster en Urbanismo. Profesor en la Universidad Abierta de Cataluña. (jborjas@uoc.edu)

Capítulo V
Gobierno y planificación

¿Sobrevivirá el centralismo chileno a la pandemia?

Carolina Tohá Morales[1]

El Covid-19 aterrizó en Chile sobre un terreno que estaba ya removido por el estallido social. No fueron dos hechos que se sumaron o se sucedieron, sino que se fusionaron potenciando sus efectos sociales y políticos. También económicos.

El estallido social puso en entredicho la imagen de estabilidad y éxito que el país había cultivado de sí mismo hacia afuera y hacia adentro. La verdad es que esa imagen ya había mostrado importantes trizaduras en los años anteriores, pero el estallido de octubre consolidó el juicio que los indicadores positivos que Chile había exhibido por largos años escondían realidades complejas y disonantes con ese diagnóstico conformista. Con la pandemia los chilenos tuvimos un segundo shock de realidad.

Veníamos de una importante tradición de salud pública, una red de servicios de atención de salud bien afiatada en el territorio y una trayectoria positiva en términos de enfrentar emergencias sanitarias. Los tempranos logros de Chile en materia de atención materno infantil, control de enfermedades infecciosas y enfrentamiento de la desnutrición infantil son reconocidos mundialmente. La reacción

sanitaria y ciudadana ante epidemias como el cólera o la gripe H1N1 fueron motivo de orgullo en su momento. La red de atención primaria es otra de las fortalezas del sistema chileno, con una presencia densa en todo el territorio y un conocimiento detallado y cercano de la población atendida. De esa situación pasamos a otra muy distinta con la pandemia. Hubo errores reiterados y advertidos por todos los expertos, el sistema de atención primaria fue prácticamente marginado del esfuerzo y la tradicional adhesión de la ciudadanía a las campañas de salud pública fue reemplazada por una actitud de desconfianza hacia las autoridades y de irritación ante el exitismo inicial que ésas transmitieron.

Como resultado, Chile tuvo mayores dificultades de las que podrían haberse esperado en el enfrentamiento de esta crisis. Para ningún país ha sido fácil y todos han debido enfrentar equivocaciones y críticas, pero en el caso chileno ello se tradujo en que durante los meses más difíciles del 2020 se integró al grupo de los 10 países a nivel mundial con mayores índices de contagio y mortalidad en proporción a la población. Con el tiempo estos indicadores se han modificado, pero sigue siendo un motivo de debate y reflexión qué pasó en ese primer brote de la pandemia que llevó a Chile a una situación tan extrema.

En la fase de vacunación, el país tuvo un éxito importante en abastecerse con vacunas suficientes para avanzar aceleradamente en la inmunización de la población. El nivel nacional y el local lograron una positiva combinación para esa tarea, el primero contratando y distribuyendo las dosis y el segundo encargándose de la inoculación. La articulación entre el gobierno central y los municipios ha sido una de las claves de ese logro. Sin embargo,

hasta la mitad del 202 el éxito en la vacunación no fue suficiente para detener nuevas oleadas de contagios que trajeron cuarentenas y récords de muertes. A pesar de que la población inmunizada se contagia menos y tiene menor probabilidad de agravarse, eso no fue suficiente hasta esa fecha para contrarrestar la mayor intensidad de las nuevas cepas. Una vez más, la comunicación de riesgo, la labor preventiva y el trabajo de trazabilidad y aislamiento parecen haber sido algunas de las debilidades en esa fase de manejo de la pandemia.

Hay diversos factores que han contribuido a este resultado, algunos vinculados al manejo sanitario de la pandemia y otros relacionados con la crisis política y social que subyace.

Hay factores estructurales que seguramente han influido. Chile tiene una población más envejecida que el promedio regional debido a los bajos índices de fecundidad (1,6 según INE, 2018) y la alta esperanza de vida, (85 años en mujeres y 80 años en hombres según OPS, 2017) ello se suma la alta concentración de la población en la capital, dado que el 40,5% de todos los chilenos y chilenas reside allí (INE, 2017). Esto último es significativo porque los mayores contagios se producen en los lugares de alta concentración de la población.

A pesar de lo relevante de estos elementos, parecen ser insuficientes para explicar lo sucedido dado que países con situaciones muy similares en esos ámbitos, como Uruguay, lograron en esa etapa un mejor desempeño.

Hay, de consecuencia, otros factores que afectaron y quisiéramos ahondar en tres de ellos que están profundamente relacionados con la crisis política, social e institucional que vive el país:

- Opción por una estrategia centrada en el reforzamiento hospitalario que subestimó la importancia del papel de los territorios y las comunidades.
- Baja credibilidad de las autoridades y abierta animadversión contra todo lo que provenga de éstas.
- Desconocimiento o minimización de las condiciones de precariedad en que vive gran parte del país, particularmente en las zonas urbanas.

Un primer problema fue la opción por una estrategia *hospital-céntrica* para enfrentar el virus, pasando por alto que el verdadero partido se jugaba en los barrios. No se trata de un error casual, sino de un síntoma del sesgo marcadamente centralista que tiene la política chilena. Su énfasis en las políticas sectoriales definidas desde el gobierno nacional es la forma de abordar todas las materias, omitiendo la dimensión territorial de los problemas y subestimando la opinión y el aporte de los agentes locales, públicos y privados. La tradición de salud pública chilena había sido una excepción a esa tendencia, integrando virtuosamente las políticas públicas nacionales y su aplicación local en un modelo que podríamos llamar de “jerarquía colaborativa”. Esta vez esa tendencia se quebró.

Tempranamente el gobierno se preparó para prevenir el potencial colapso del sistema de salud, particularmente de la atención de los pacientes críticos. Se tomaron medidas para reforzar el sistema hospitalario, coordinar el sistema público con el privado, adquirir respiradores y convertir camas comunes en críticas. Se tuvo

bastante éxito en la tarea. Los respiradores y las camas críticas aumentaron significativamente y el gobierno cumplió las metas que se había puesto en ese plano.

Naturalmente, el oficialismo vislumbró que un buen manejo de la pandemia era una oportunidad de revertir el desplome de su imagen; el apoyo ciudadano había llegado a cifras récord de rechazo durante el año anterior en el contexto del estallido social. Esa ventana efectivamente se abrió y hubo un cierto clima de colaboración y buena voluntad. Ese espacio, sin embargo, fue efímero porque a poco andar comenzaron a advertirse diferencias entre el enfoque gubernamental y el recomendado por la comunidad de expertos, las autoridades locales y las organizaciones de la sociedad civil.

Los epidemiólogos decían que el verdadero partido se jugaba en testear, trazar y aislar: fuera de los hospitales, en los barrios, en los centros de atención primaria, en las comunidades locales. Lo principal, señalaban, era detectar a tiempo los contagiados, trazar a sus contactos y aislarlos. Para hacerlo había que ir a los territorios, acercarse a las familias, ofrecer soluciones realistas para aislar a los enfermos o potenciales contagiados. Los principales aliados para esa tarea eran los municipios y los consultorios locales de salud en lugar de los centros hospitalarios. Pero no hubo caso, pasaron meses antes que ese mensaje fuera oído, y los principales protagonistas de esa estrategia alternativa, los alcaldes y alcaldesas, estuvieron todo ese tiempo en conflicto con las autoridades de gobierno. A ellos se sumaron el Colegio Médico y varias organizaciones de la sociedad civil, instituciones que cuentan con una alta confianza y valoración ciudadana.

Un segundo factor fue la baja credibilidad de las autoridades nacionales y la abierta animadversión contra todo lo que provenga de éstas, que actuó como telón de fondo de esta crisis. Es difícil medir su impacto específico y más bien se puede decir que es una especie de brisa que cruza toda discusión, todo tema que entre en la agenda. Sucede actualmente con un gobierno de derecha, pero es una predisposición que está instalada respecto a todas las autoridades políticas tradicionales, aunque los alcaldes y alcaldesas, al menos por ahora, escapan de esta regla.

El manejo de la información respecto de la pandemia fue un elemento que vino a acrecentar esta situación de desconfianza. Organizaciones de la sociedad civil y periodistas independientes desnudaron en una y otra oportunidad lo incompleto, opaco y abiertamente falso de ciertos datos entregados por la autoridad. Probablemente este problema se ha producido en otros países porque nadie estaba preparado para lo vivido. La construcción de datos se demora, se producen errores, hay incongruencias en el manejo de la información y también incentivos a no entregar la verdad completa, por diversas razones. Pero esas situaciones, que resultan complejas en todas partes, en Chile alcanzan una gravedad mayor por la enorme fractura que se ha instalado entre la sociedad y la esfera política. Una vez más, tampoco ese fenómeno es sólo chileno, pero sus dimensiones son aquí mayores a las que se registran en cualquier otra parte. Necesitaríamos otro artículo para profundizar en las explicaciones que eso tiene.

Un tercer factor que deterioró la situación fue el desconocimiento que mostraron algunas autoridades de la precariedad en que vive

gran parte del país y, particularmente, del nivel de segregación y desigualdad que impera en las ciudades chilenas.

La pandemia comenzó en los barrios más acomodados de Santiago, traída por las familias que regresaban de sus vacaciones a fines del verano de 2020. En ese primer momento, el brote se contuvo relativamente bien con las medidas iniciales que se adoptaron, pero muchos advirtieron que la evolución sería distinta cuando el virus llegara al resto de la ciudad. En los barrios periféricos es mucho más difícil mantener las medidas de confinamiento, por múltiples razones. La realidad laboral que predomina en esos sectores dificulta el teletrabajo por la alta presencia de trabajos informales y de actividades imposibles de realizar en forma remota, pues se basan en trabajo físico. A ello se suman los problemas de hacinamiento y la frecuencia con que las personas recorren largas distancias en transporte público, situaciones que hacen difícil el distanciamiento social. Las autoridades subestimaron esa realidad. Desde la sociedad civil, las alcaldías y el mundo científico hubo voces de alarma respecto a la necesidad de pensar estrategias adaptadas a la realidad de la periferia urbana y de las ciudades de regiones, pero no fueron escuchadas.

Las medidas de confinamiento se extendieron tardíamente a esas zonas, y tuvieron una baja efectividad en la disminución de la movilidad. De consecuencia, una vez que el virus llegó a los barrios de ingresos medios y bajos, los contagios tomaron una velocidad exponencial, y detrás de ellos se expandió una ola de precariedad económica como no se había visto desde los años ‘80. La economía chilena ya venía bastante golpeada después de los malos

resultados económicos de los últimos años, lo que combinado con los altos niveles de endeudamiento y el rápido incremento del desempleo producto de la pandemia, hizo colapsar la economía de las familias en pocas semanas.

Las autoridades optaron por entregar apoyos con cuentagotas, pese a tener un marco fiscal, ahorros y una capacidad de endeudamiento que permitía mucho más. Al malestar se sumaron la irritación y el hambre. En medio de este clima, el Ministro de Salud de entonces, Jaime Mañalich, confesó en una visita a un sector popular de Santiago que él no tenía conciencia del nivel de hacinamiento y precariedad en que vivía mucha gente. Sus palabras cristalizaron lo que ya era un secreto a voces: parte del problema de Chile es que sus autoridades, y todas sus élites, viven en una zona bien delimitada de la capital, con características totalmente diferenciadas respecto al hábitat urbano del resto de los chilenos y chilenas. En todas partes hay barrios ricos y pobres, pero en pocos lugares se alcanza el nivel de auto-segregación que tienen los grupos más acomodados de Chile. Viven, trabajan, estudian, se divierten, se enferman y mueren en un lugar donde no hay huellas del Chile normal, de la diversidad de su gente y de sus formas de vida. Tarde o temprano ese nivel de disociación iba a hacer crisis, y ese momento parece haber llegado.

Estos tres elementos que hemos mencionado para explicar al menos en parte los problemas de Chile al enfrentar la pandemia tienen algo en común. En todos ellos se expresa el desequilibrio de su sistema institucional que radica demasiado poder, decisiones y recursos en el nivel central de gobierno, y reduce a un papel de ejecutores sin opinión a los poderes locales y sus comunidades.

Esta brecha de poder entre el centro y los territorios tiene un gran impacto en la forma de organizar la ciudad. La política pública es *desterritorializada* y la complejidad de la realidad urbana no es adecuadamente considerada en los proyectos y las políticas urbanas. Uno de los efectos de ello es que la desigualdad espacial es subestimada en el debate político del país. Se priorizan los indicadores promedio, que invisibilizan las diferencias entre los territorios, y se quita autoridad a las voces y experiencias locales.

La expresión urbana de las desigualdades tiene innumerables efectos, y uno de ellos es en la salud. Las personas de menores recursos y años de educación viven en lugares más alejados de los centros urbanos donde se concentran los mejores servicios y las fuentes de empleo. A su vez, habitan en sectores con déficit de áreas verdes y equipamiento, que son afectados por mayor inseguridad y violencia. Sufren mayor hacinamiento, viven en casas mal aisladas y calefaccionadas y tienen menores opciones para practicar deporte o hacer vida al aire libre. Todo ello impacta en la salud y así se confirmó con la pandemia. Un estudio realizado recientemente por Usama Bilal, Tania Alfaro y Alejandra Vives (2021) en 36 comunas del Gran Santiago demostró que el diferencial de esperanza de vida que existe entre los santiaguinos con distinto nivel educacional y de hacinamiento urbano fue incrementado significativamente con motivo de la pandemia. Estrategias ante el Covid-19 que fueran apropiadas para tratar las distintas realidades sociales y urbanas que existen en una ciudad tan desigual como Santiago hubieran permitido salvar vidas y moderar el inmenso impacto que la pandemia ha tenido.

Los poderes locales y las comunidades conocen de cerca la realidad social de Chile, las diferencias entre los barrios, las precariedades y las fortalezas que allí hay para enfrentar una crisis como la causada por este virus. No sólo la conocen, sino que interactúan con ella cotidianamente, tienen códigos para comunicarse y colaborar. Su aproximación a una crisis como esta, por defecto, es actuar en la prevención, trabajando con las comunidades e intentando adaptar las estrategias a la realidad concreta de las personas. A su vez, su tendencia es actuar desde la precariedad de los medios, sacando fortalezas de la organización comunitaria y de las redes de cooperación que existen en su interior. Su mayor ventaja es conocer el funcionamiento de la vida cotidiana, las dinámicas de las familias, el papel gravitante que tienen las mujeres, las particularidades de los barrios, las condiciones de habitabilidad, trabajo y desplazamiento de las personas, sus condiciones de base de salud, sus hábitos y lugares de reunión. Esa enorme fortaleza fue desaprovechada en el enfrentamiento de la primera fase de la pandemia y, también, en la política de todos los días respecto a los innumerables desafíos que tiene el país.

Todo lo que la política tradicional y las instituciones del poder han retrocedido en cuanto a legitimidad y valoración ciudadana, los poderes y liderazgos locales lo han avanzado en los últimos años. Lejos de ser instancias perfectas, con capacidad resolutiva y efectividad en sus resultados, son más bien instancias cercanas que trabajan desde sus limitaciones, asumiéndolas y buscando soluciones que no aspiran a ser óptimas sino adecuadas.

En realidad, es una tendencia que lleva más de una década produciéndose, aunque se ha acelerado en los últimos meses y sólo

recientemente se ha reconocido como tal en el debate político. De hecho, esas mismas fortalezas le permitieron a las autoridades locales y las organizaciones de la sociedad civil jugar un papel decisivo en el manejo del estallido social.

Desde esas instancias surgieron las primeras vocerías que intentaron entender el estallido y ahondar en las razones de la violencia y la rabia, mientras las autoridades nacionales de gobierno se centraron en generar alarma e insistir en la respuesta policial; y en el caso de la oposición predominó el intento de llevar agua a su molino, interpretando el fenómeno como un movimiento anti-gubernamental o anti-sistémico. El tiempo ha mostrado que las respuestas son más multicausales y complejas que cualquiera de esas caricaturas. Mientras el mundo político tradicional ocupaba la movilización como una mera confirmación de sus tesis ideológicas previas, el mundo local pareció más reflexivo y dispuesto a escuchar. Allí se produjeron los primeros esfuerzos políticos para poner sobre la mesa la discusión constitucional. Desde allí se articularon transversalmente las primeras ideas de hacer un plebiscito que resolviera el cambio de la Constitución. Y en esa misma instancia se organizó una primera consulta ciudadana de carácter comunal para levantar la opinión de los vecinos y vecinas frente al estallido.

A pesar del mayor criterio y sensibilidad de los gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil para entender los tiempos que vivimos, la verdad es que esa fortaleza le ha valido de bien poco al país debido al extremo centralismo de nuestro sistema político.

Las voces del mundo local, sus autoridades y comunidades tienen un limitado poder para cambiar las cosas; con escasas herramientas

institucionales y bajo manejo de recursos para impulsar decisiones distintas a las centrales o reconducir las políticas públicas y proyectos.

Toda la lógica y la dialéctica del *check and balance*, de los contrapesos y límites al poder, se aplica en muchos ámbitos, pero no en la relación de los poderes nacionales versus los territoriales. Allí las cartas están marcadas a favor del poder central, hoy y en toda nuestra historia.

La experiencia de la pandemia y el estallido social le han dado impulso al fin de ese largo ciclo. Lo que había sido molesto e inadecuado por largos años de un momento al otro se hizo insoportable. La crítica social contra la desigualdad que motivó el estallido social tomó las banderas de la equidad territorial y generó una reivindicación de la descentralización visualizada como uno de los pasos necesarios (no el único) para avanzar a una sociedad con mayor igualdad. Es decir, se espera que las injusticias espaciales se enfrenten con una combinación de políticas redistributivas desde el centro y un empoderamiento de las comunidades de cada territorio, que sean capaces de adaptar las políticas y decidir sobre su destino a partir de su diversidad. Ello sucedió en el justo momento en que se cruzaron dos hechos adicionales de gran relevancia: la elección democrática de gobernadores y gobernadoras regionales por primera vez en nuestra historia republicana, y la inminencia de una nueva Constitución definida en democracia, con participación ciudadana, paridad y representación indígena. Estos elementos combinados marcarán sin duda un antes y un después.

Es difícil anticipar cómo será la experiencia de los nuevos gobernadores y gobernadoras regionales. Su debut estará marcado

por un cuadro de atribuciones muy débiles y recursos mínimos. En el caso de la Constitución, el debate está aún por comenzar con la conformación de la Convención Constitucional que quedó electa en mayo. Con esos interrogantes abiertos, es un hecho que las cosas se mueven hacia una redistribución del poder entre el centro y los territorios. Por más débiles que sean, los nuevos gobernadores y gobernadoras le pondrán un contrapeso al gobierno nacional que nunca ha tenido.

En el caso de la discusión constitucional, la demanda por un orden institucional que fortalezca los territorios es totalmente transversal. Las versiones y profundidad de esa definición varían significativamente, pero su dirección es clara. Todos sabemos que no existen recetas mágicas en estas materias, que la descentralización puede ser una quimera si se implementa sin un marco apropiado de colaboración interinstitucional entre los distintos niveles y sectores de gobierno. También sabemos que el gobierno de la ciudad tiene complejidades adicionales que necesitan de respuestas apropiadas a las diversas realidades urbanas. Y hemos aprendido, finalmente, que el poder local puede ser igual de aplastante y elitista que el nacional si no está acompañado con una sociedad civil fuerte y participativa. De consecuencia, hay muchos debates por delante antes de decir que Chile se ha encaminado a un orden institucional equilibrado, democrático y justo entre los poderes centrales y los territoriales. Lo que es un hecho es que el centralismo chileno, como lo hemos conocido hasta ahora, no sobrevivirá a la pandemia. Será una de las mayores tareas de la próxima etapa definir qué lo sustituirá.

Bibliografía

Barber, Benjamin (2013). *If Mayors Rules the World*. New Heaven & London: Yale University Press.

Bilal Usama, Alfaro Tania y Vives Alejandra (2021). “Covid-19 and the worsening of health inequalities in Santiago, Chile. *International Journal of Epidemiology* 2021, Letters to the Editor*:* 1–3.

Instituto Nacional de Estadísticas -INE- (2018). *Estadísticas vitales*. Disponible en: www.ine.cl [Visitado 5 junio 2021].

Instituto Nacional de Estadísticas -INE- (2017). *Censo 2017.* Disponible en: www.censo2017.cl/ [Visitado 5 junio 2021].

Montecinos, Egon (2020). “Elección de gobernadores regionales en Chile: escenarios de cambio en las relaciones intergubernamentales”. *Revista de ciencia política* Nº 3, Vol. 40: 567-587.

Organización Panamericana de la Salud -OPS- (2017). *Health in the Americas*. Disponible en: www.paho.org pais/chile & lang=es [Visitado 5 junio 2021].

1 Cientista política y magíster en ciencias políticas de la Universitá degli Studi di Milano, estudios en Derecho en la Universidad de Chile. Especialista en materias de desarrollo democrático, políticas urbanas y descentralización. Profesora en la Universidad de Chile y la Universidad de Santiago, consultora, columnista y conferencista. Ha sido Alcaldesa de Santiago, Ministra Secretaria General de Gobierno y Diputada. ctmpersonal@gmail.com.

Pandemia, crisis económica y conflicto político: entre el horror y la muerte en la ciudad de Guayaquil –marzo y abril del 2020– y perspectivas glocales

Fanny Jaramillo[1]
Gaitán Villavicencio[2]

En mi mente quedará por siempre grabada esta frase
que me enseñó la pandemia:

Yo pensé que los pobres
saldrían a asaltar y robar los
mercados por hambre,
pero fueron los políticos
quienes salieron a robar
el dinero de los pobres.
(Graffiti en una calle de Quito)

Introducción

Es importante recordar, de una forma cognitiva-constructiva, lo planteado por el sociólogo alemán Ulrich Beck[3] (1998)

> […] hace ya bastante tiempo que vivimos en una sociedad mundial (…) La globalidad nos recuerda el hecho de que, a partir de ahora, nada de cuanto ocurra en nuestro planeta podrá ser un suceso localmente delimitado, sino que todos los descubrimientos, victorias y catástrofes afectarán a todo el mundo y que todos debemos reorientar y reorganizar nuestras vidas y quehaceres, así como nuestras organizaciones e instituciones, a lo largo del eje local-global (p., 97)

Actualmente, se ha producido una pandemia en un mundo globalizado e hiperconectado cuyos efectos perjudican a la economía mundial en su totalidad, presentan la gran debilidad e incapacidad del sector salud de todos los países, sin excepción aunque de diversas formas, para responder a este tipo de emergencia sanitaria, que agravan las desigualdades sociales y males como la corrupción y pobreza. Ecuador también por estar integrado ha sido afectado inevitablemente.

El 30 de diciembre del 2019 se declaró una severa emergencia sanitaria en Wuhan-China provocada por un nuevo coronavirus[4]; el 11 de marzo del 2020 el director de la Organización Mundial de la Salud-OMS declaró al Covid-19 como una pandemia global. El nuevo coronavirus hasta la fecha, también conocido como SARS-CoV-2 en los medios científicos, ha encendido todas las alarmas mundiales al afectar la cotidianidad de las sociedades como consecuencia de su velocidad de propagación, crecimiento exponencial, sospecha de su origen animal - antrópico, provocando grave afectación a las vías respiratorias y dificultades de curación.

El Covid-19 es la primera pandemia mundial en Globalización y del siglo XXI (Cepal, 2020). Ha coadyuvado a su rápida propagación la gran movilidad de la población, por diferentes motivos y disposiciones legales; características y facilidades del sistema

multimodal de transportes; como a su conocimiento, en tiempo real, debido a las redes sociales y plataformas globales. Llama la atención que este nuevo virus haya afectado, en sus inicios, con especial virulencia a las 7 grandes potencias económicas mundiales de Asia, América y de Europa Occidental. Estas han ido reaccionando de diversas formas y con temporalidades diferentes, que marcan [5]con un halo de imprevisión la gestión de esta crisis sanitaria mundial, sin excepción; y, están sirviendo de referentes para el resto de países. No obstante, se destaca paradójicamente en el actual contexto neoliberal el gran rol asignado al Estado para atender a los infectados comprobados, como a los casos sospechosos y/o al contagio comunitario; como las garantías reales que se le está exigiendo por parte de las élites dominantes para enfrentar la crisis sanitaria, la reactivación económica y, obviamente, la recuperación post-pandemia. En el imaginario social de los grupos hegemónicos, en esta coyuntura, el Estado no era el problema, sino que parte de la “solución”.

Al finalizar la segunda década del siglo XXI, la ciudad de Guayaquil, como centro primado nacional, presenta la continuidad, las falencias, tareas pendientes y logros relativos de la administración del Estado Central y municipal, desde 1992 hasta la fecha, que van desde el reconocimiento por parte del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en diciembre del 2003, como una “notable experiencia en el campo de la gobernabilidad local y de transformación de la urbe”. O los diversos criterios de elogios de sus residentes como del resto de ecuatorianos y visitantes foráneos; o del desconocimiento -total o parcial- del “modelo exitoso” de administración empresarial y gestión urbana

después de la debacle provocada por la crisis sanitaria por la Covid-19 que produjo alrededor de 13 mil muertos entre los meses de marzo y abril del año 2020.

Guayaquil deberá asumir e impulsar su “cosmopolitización” de puerto internacional (marítimo y aéreo) en la geopolítica del Pacifico Sur y de la Cuenca del Pacífico como su protagonismo a nivel nacional e interurbano local-metropolitano, particularmente en un orden neoliberal y en la economía global. En este complejo y desconocido escenario de la globalización se han desarrollado, y planificado en estas últimas décadas, un conjunto de obras urbanísticas y modificaciones institucionales que han marcado su desarrollo y el de sus actores urbanos, pero sin definirse y consensuar un proyecto histórico de ciudad y de encadenamiento productivo como región incluyente, por el “maquillaje urbano” realizado durante 28 años por el partido socialcristiano (PSC) que no logró contener el virus del SARS-CoV-2 y su enfermedad la Covid-19[6].

Metodológicamente, este ensayo se ha realizado apoyándose y rescatando los aportes del periodismo investigativo, realizado por diarios de la localidad -El Universo y Expreso- que, paulatinamente, han permitido elaborar un nuevo relato, profesional y objetivamente, para reconstruir y difundir lo que sucedió en Guayaquil, principalmente, durante estos dos aciagos meses en los aspectos sanitarios, institucional, económico, político y social. Hay que reconocer las escasas investigaciones académicas existentes hasta la fecha, lo que obedece a varios motivos que no viene al caso reseñar.

Los Escenarios Regional y Nacional

América Latina

En opinión de Lafuente (2020),

> América Latina afronta su enésima encrucijada en un escenario cada vez más incierto. La región no ha registrado casos de contagiados por coronavirus al nivel de Europa al menos aún, quizás el adverbio que sobrevuela de México a Brasil, pero ya está en máxima alerta. La incertidumbre es total en el vasto territorio de más de 600 millones de personas, donde cohabitan líderes políticos que no se toman en serio las recomendaciones sanitarias, tensiones entre países que se agudizan con la pandemia y una economía cada vez más frágil que aleja cualquier atisbo de certeza. El desafío es mayúsculo por la debilidad de la mayoría de los sistemas de salud, con un gasto por habitante muy por debajo del de los países más industrializados. [...] La región sudamericana ha reaccionado de manera disímil y descoordinada a la pandemia de coronavirus en el marco de un debilitamiento de los mecanismos de integración. Las diferentes estrategias están marcadas por el temor a una crisis sanitaria, los peligros de estallidos sociales por los efectos económicos de las cuarentenas y las carencias institucionales de más larga data de los Estados nacionales. En este marco, muchos miran a China, en busca de apoyo, más que a sus vecinos.

Al 17 de mayo, se registran en la región más de medio millón de casos confirmados y más de 29 mil muertos. Sobresaliendo el caso del Brasil, que el día de la renuncia del segundo ministro de salud, el 15 de mayo, por “diferencias de opinión” con el ultraderechista Bolsonaro; ese día llegó a 240 mil casos confirmados y a más de 16 mil muertos, abarcando más del 50% de toda la región y él continuaba llamando a la pandemia una simple “gripiña”.

En América Latina y el Caribe (ALC) nunca hubo en sus países estrategias nacionales para controlar la pandemia, destacando la escasa experiencia y aprendizaje de la región con una serie de epidemias que se produjeron a lo largo del siglo XX, como la fiebre amarilla, poliomielitis, cólera, entre otras. La heterogeneidad política y social también impidió la formulación de acuerdos de cooperación y solidaridad en la región para combatir al coronavirus, que agudizaron más las crisis sanitaria y humanitaria.

Ecuador

Hasta ahora, durante el tiempo que lleva la pandemia, son los centros urbanos los que aglutinan los mayores niveles de infectados – reales, comprobados por pruebas, leves y/o asintomáticos- y fallecidos, probados o estimados, por el coronavirus. Las pocas confiables bio-estadísticas gubernamentales lo confirman, inclusive con los cambios introducidos al respecto por el Comité de Operaciones de Emergencia (COE- Nacional), permiten dimensionar la gravedad de la crisis sanitaria, pero no ayudan a precisar confiablemente su extensión, profundidad y proyección.

Los guarismos se concentran predominantemente en las ciudades. Según cifras oficiales, al primer trimestre de 2020 en 5 provincias ya existía una propagación comunitaria: Guayas, Pichincha, Los Ríos, Manabí y Azuay, donde [7] al 9 de abril, (El Universo,2020) 41 centros de la red urbana nacional tienen registrados más de 10 casos confirmados; destacándose el caso de Guayas con un total de 12 cabeceras cantonales con infectados, que incluyen a las que conforman, de forma no legal y de manera extraoficial, el Área Metropolitana de Guayaquil-AMG[8], que tienen

las mayores cifras de población infectada, que han hecho colapsar a los sistemas sanitario y funerario; y, provocando una agudización en la desinstitucionalización del Estado.

Según las estadísticas del Ministerio de Salud Pública (MSP), que cubren casos probados en los hospitales “centinelas”, unidades operativas de salud y otras fuentes, el 9 de abril se registraron 41 centros urbanos, o cabeceras cantonales, con más de 10 casos positivos, para el 23 del mismo mes se elevó a 69 ciudades de las 86 registradas por el INEC para el censo del 2010. El promedio de incremento diario de esta “lista negra urbana” era de 2 por día. Además, se constató que en alrededor de un tercio de cantones, de los 221 existentes, se localizan parcialmente los afectados positivos, faltando los otros contagiados leves y asintomáticos, y las muertes “sospechosas”.

La distribución por regiones geográficas es la siguiente: en las 7 provincias del litoral se registran 44 ciudades; en las 10 de la sierra se identifican 18 urbes; en las 6 amazónicas se reconocen 5 centros poblados; y en la región insular 2. Como se puede observar, en la costa se concentra, por ahora, el más elevado número de casos comprobados y las limitaciones de los servicios sanitarios; y, sobre la ruralidad solo se conocen casos aislados, como lo sucedido en Montecristi-Manabí y en sectores de las provincias de Santa Elena y Chimborazo.

Las cifras también permiten inferir que el proceso de urbanización de la economía nacional ha hecho que las ciudades con mayores números de casos comprobados estén articuladas por una conurbación, o varias, con otros centros poblados, como los casos de Guayaquil con sus 6 conurbaciones; Santa Elena y su

vinculación con La Libertad y Salinas; Manabí con la articulación entre Portoviejo, Montecristi, Manta y Jaramijó; El Oro y la relación entre Machala, El Cambio, El Guabo y Santa Rosa; o las vinculaciones entre Cuenca y Azogues; Latacunga y Ambato; Loja y Catamayo; y, Santo Domingo y La Concordia. Una mención aparte amerita el caso de Quito, Distrito Metropolitano (Q.D.M) con Mejía y Rumiñahui.

Si coincidimos con la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), y con estudiosos como Rosales, Pachano, Carrión, en que históricamente, más del 70% de estos gobiernos locales son inviables; en esta coyuntura de múltiples crisis y con un gobierno central errático, incompetente y altamente debilitado económica y políticamente, la situación se tornó cuesta arriba. La debilidad de estos Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD's) agudizó su dependencia al presupuesto fiscal y potenció su incapacidad para enfrentar las crisis sanitaria, humanitaria, alimentaria, social y económica vigentes del país en esta coyuntura.

A lo que se agrega, lo propalado públicamente por los directivos del FMI, que después de Venezuela, Ecuador enfrentó la recesión más profunda del continente durante el año 2020.

Guayaquil: El epicentro de la pandemia a nivel nacional

El 29 de febrero de 2020 se hospitaliza en Guayaquil a la primera infectada ecuatoriana por Covid-19, o paciente cero, proveniente de los alrededores de Madrid[9], según la ex ministra de salud

Andramuño. Y el aislamiento/confinamiento obligatorio general y con toque de queda se inició el 17 de marzo como consecuencia de la "emergencia sanitaria nacional" del 13 de marzo[10]. El gobierno tuvo dos meses para fortalecer los soportes materiales y organizativos de la emergencia sanitaria nacional por el coronavirus, pero ese tiempo no lo aprovechó totalmente, sino que parafraseando al poeta Machado fue "haciendo camino al andar", lo cual no resultó adecuado ni conveniente por las características novedosas de esta nueva pandemia, cuyo virus es impredecible y tortuoso. A lo que se agregan las mentiras oficiales propaladas por el presidente Moreno, el COE-Nacional con la ministra María Paula Romo como presidenta y como vocera gubernamental, y por la propia ex ministra de salud Catalina Andramuño[11].

Del total nacional de confirmados, de acuerdo a los medios de comunicación durante esta gran primera ola, el 68,47% corresponde a la provincia del Guayas y el 47,97% atañe a Guayaquil; mientras en relación a la provincia Guayaquil engloba el 70,06% y con respecto al AMG el 61,16% de casos comprobados por el MSP. Los porcentajes citados nos permiten proponer algunas lecturas sobre los motivos que ayudan a comprender esta situación: los elevados niveles de migrantes nacionales o movilidad interna e internacional de la población; la debilidad creciente del sistema de salud pública, inducido por la austeridad creciente de las políticas neoliberales promocionadas por Correa y Moreno, que afectaron al sector desde el 2016, incumpliendo un mandato constitucional; la incapacidad del Estado para aprovechar las bases de datos existentes (INEC, Registro Civil, tarjetas de crédito, celulares, padrón electoral, etc.) y conformar una "Big Data" para identificar y mapear a las poblaciones

afectadas; la incapacidad manifiesta del MSP y de los administradores hospitalarios para recibir pacientes, atender a sus familiares y manejar cadáveres, registrándose una ausencia total de protocolos[12], entre otras causas, que coadyuvaron al caos sanitario y funerario en Guayaquil entre la segunda semana de marzo y las primeras de abril del 2020; y, el abatimiento de la curva recién a fines de mayo e inicio del mes de junio.

Mientras en nuestro país, aún con las tardías medidas sanitarias tomadas, se expandió de manera exponencial el coronavirus, convirtiendo a “Guayaquil Metropolitano” (GM) (Guayaquil con sus conurbados de Samborondón -la parroquia urbana satelital de Samborondón, Durán, Daule- la parroquia rural de La Aurora-, Yaguachi, Salitre e, inclusive, Milagro por su cercanía) en el epicentro nacional de la pandemia; área que tiene patrones culturales particulares y dónde se trastoca su cotidianidad e impactó sobre la informalidad, desigualdades y la pobreza de sus poblaciones.

Podemos destacar algunas de las escasas medidas acertadas tomadas como los confinamientos y las restricciones de actividades y movilidad, pero el Estado Central ha fallado -a nuestro criterio- más en las medidas complementarias-funcionales para detener los contagios, o también llamados los “determinantes sociales de la Salud Pública” por los salubristas, como son: (i) la masificación de las pruebas como forma de detección temprana y real; hasta la fecha Ecuador es el país de la región que menos pruebas PCR en tiempo real ha realizado a enfermos y fallecidos (Haro, 2020); (ii) organizar y capacitar en la marcha a la población de los centros poblados y perifoneo constante en la ruralidad, indispensables para

trabajar a nivel comunitario especialmente en los suburbios de las urbes costeñas con las organizaciones barriales o vecinales; (iii) sancionar a los infractores a las restricciones con servicios a la comunidad, no con cárcel o multas, ni con la peluquería avasallante a los melenudos, o la gimnasia forzada militar por parte de la fuerza pública a los que violan el toque de queda; (iv) coordinar y diseñar tareas con los GAD's provinciales, cantonales y rurales, para evitar protagonismos políticos absurdos y grotescos, como lo sucedido con la alcaldesa de Guayaquil, o los alcaldes de Santa Elena y Baños; (v) mayores niveles de comunicación horizontal y efectiva entre las instancias territoriales del Estado; (vi) impulsar la creación y capacitación de las brigadas comunitarias, entre otras.

El cirujano residente en Guayaquil, Dr. Juan Carlos Aveiga Parra (2020), relata resumidamente en su libro *"Lo que mis ojos vieron"*, la falta de asignación presupuestaria y pruebas de PCR que no llegaron a tiempo por parte del Estado; así como también añade la distorsión en los comunicados oficiales de prensa del MSP y una falta de protocolos que crearon confusión en el personal médico porque el ministro de salud carecía de credibilidad en sus discursos, debido a su cuestionada falta de experiencia. Además, se agravó la situación por el error de crear un sistema de manejo de cadáveres copiado de otro país, donde se pretendió cremar todos los cuerpos, cuando en Guayaquil solo se tenía la capacidad máxima de incinerar 24 cuerpos al día. Esto ocasionó que aquel sistema colapsara, a lo que se sumó la escasez de féretros donde hubo que emplear ataúdes de cartón prensado.

El Covid-19 ha puesto en cuestionamiento todo, inclusive al modelo de gestión urbana, administración y planificación "exitoso"

que se ha desarrollado durante casi tres décadas en Guayaquil, como también al modelo económico nacional vigente, el neoliberalismo. En dos meses de emergencia, toque de queda, inmovilidad y de distancia social, la urbe se caotizó y se desinstitucionalizó, sobre todo el Área Metropolitana de Guayaquil (AMG), por lo que inclusive fue militarizada y designada como *zona especial de seguridad*, resucitando una arcaica ley antidemocrática[13]. El dilema de los guayaquileños pobres e informales era y es aún: *morir de Covid-19 o de hambre en el confinamiento y restricciones*. Pero con una estrategia de *ensayo y error* la ciudad fue paulatinamente venciendo la crisis de salud pública, como lo ha hecho durante casi cinco siglos con un espíritu de resiliencia, solidaridad y filantropía ante la ausencia o incapacidad del Estado Central. A partir de iniciativas conjuntas de actores y organizaciones de la sociedad civil y de las rectificaciones tardías del accionar municipal se fue enfrentando esta letal primera ola colectivamente. ¿Por qué y cómo ha sucedido esto? Y la respuesta es múltiple:

1. Guayaquil es una aglomeración que abarca siete conurbaciones, es una estructura metropolitana de hecho con un área de influencia regional, que ha sido tradicionalmente desbordada en su limitado sistema de salud en anteriores epidemias recientes, recordemos lo sucedido con el dengue, la “patada china” y el vibrio cholerae. Adicionalmente, se ha caracterizado por tener altos índices de hacinamiento habitacional lo que hace fácil la propagación de enfermedades virales y bacterianas y los

virulentos rebrotes epidémicos, la estación del dengue coincidió con el brote del coronavirus (Chauca, 2021).

2. Los datos de las estadísticas de las desigualdades sociales intraurbanas son: (INEC, 2019) el 60.7% de la población guayaquileña no está afiliada al IESS; la encuesta oficial ENEMDU (INEC, 2019), señala que la informalidad abarca al 45.9% de la población urbana; el 14.1% es pobre de ingresos y en extrema pobreza 2.9%. Hay una pobreza multidimensional se ubicó en el 38,1% en diciembre del 2019 (El Universo, 2020). No es un problema cultural, el dilema vital es sobrevivir o perecer en una pandemia; no son ni primitivos ni monos, como torpemente lo señalan los comunicadores Melvin Hoyos (Ex Director de Cultura del Municipio de Guayaquil) y Janeth Hinostroza (Teleamazonas), ambos con fuertes cargas de regionalismo y xenofobia. Los más afectados son los pobres, ciudadanos maltratados por el sistema social imperante[14].
3. De acuerdo a las cifras del MSP, al 16 de abril, de los 4184 casos confirmados de coronavirus, 2383 se localizan en la parroquia urbana Tarqui, la más extensa de la ciudad y de mayores contrastes urbanísticos, que marcan ahí sí la peculiaridad cultural de Guayaquil. Le siguen las parroquias Ximena (Los Guasmos) con 628 y Febres Cordero (el suburbio) con 498 casos. Estos asentamientos de los pobres abarcan el 83,86% del total de casos, los cuales fueron identificados, por un grupo de profesionales especialistas que realizaron una actividad de investigación, como ciudadanos sin el apoyo del Estado Central. Mientras las zonas con mayor número de fallecidos fueron la Febres Cordero (Suburbio del Suroeste), Ximena

(Guasmos), Tarqui popular (Mapasingue y Sauces), Pascuales (Bastión Popular) y otras áreas como las del noroeste con Flor del Bastión y Monte Sinaí.

4. El municipio errático y acéfalo[15], con vacío de poder, recién comenzó a dar pie con bola en la segunda quincena de abril, después de la "curación de la alcaldesa de la Covid-19"[16], que impulsó el "Plan Integral de Puerta a Puerta" para detectar y atender los casos de Covid-19 directamente en los barrios populares identificados por los técnicos que conforman el Foro Permanente de la Salud y por las Iglesias, fundaciones y voluntariado que los atendieron desde el inicio, con atención médica y kits de alimentos y de bioseguridad. Además, por parte de la alcaldía se creó el hospital del Bicentenario y se empleó el Centro de Convenciones (antiguo aeropuerto) como hospital temporal y se conformó e institucionalizó la Mesa Técnica de Salud para que labore permanentemente con el COE-cantonal, que recién comenzó a asumir protagonismo, pero en conflicto político inicial con el COE-Nacional, particularmente con el vicepresidente Otto Sonnenholzner y la ministra del interior María Paula Romo.
5. Se debe destacar que; frente a la avaricia del régimen de Moreno preocupado exclusivamente del pago de los bonistas de la deuda externa, por presión del FMI; el GAD de Guayaquil, tras el regreso de la alcaldesa, decide mover recursos económicos de su presupuesto oficial para atender las necesidades de personal y medios para enfrentar la pandemia en los barrios populares. Abunda Fernando Garzón (2020) al respecto señalando que:

> La alerta temprana de la avaricia en Ecuador, irónicamente llegó de la Mgs. Catalina de Lourdes Andramuño Zevallos, ex Ministra de Salud; cuando el 21 de marzo de 2020 presentó su renuncia, acusando que [...] durante la crisis del Covid-19, los postulados técnicos y médicos para enfrentarlo no encontraron eco en muchas instancias del Gobierno[...] y hasta el momento no se ha recibido ninguna asignación presupuestaria [...] para el manejo de la crisis (p., 4).

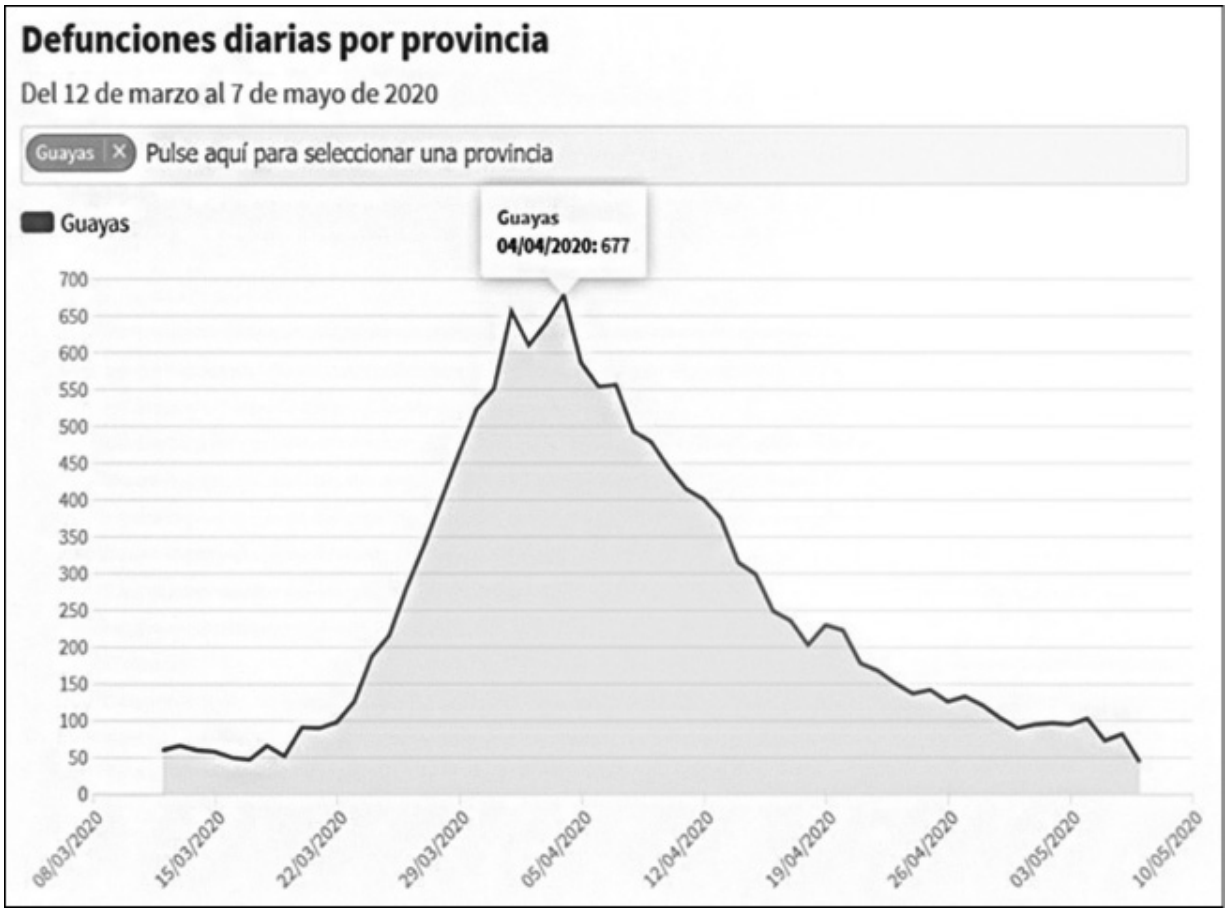
Y no habría asignación presupuestaria a pesar de la emergencia de salud, Decreto presidencial 1017 del 16 de marzo, porque tres días después de la renuncia de la ministra de salud, el Ministerio de Economía de Ecuador realizó un pago de bonos de deuda 2020 por US$341 millones. La catástrofe guayaquileña de abril 2020, estaba cerca, así agrega

> […] Y agrega que, “El blog de la División Fiscal del Banco Interamericano de Desarrollo BID, presenta datos lapidarios de Ecuador porque al 15 de abril había asignado recursos públicos para atacar la pandemia, que representaba solo el 0,2% del PIB (Producto Interno Bruto), que era el más bajo de los países de América Latina y el Caribe que tenía un promedio regional de 4,1% del Producto Interno Bruto (PIB)”[17].

6. A nuestro criterio, el alto nivel de morbi-mortalidad que se produjo en Guayaquil y su área de influencia durante la primera ola fue el resultado de la sobrecarga viral que se había acumulado, primero, como consecuencia de los altos niveles de movilidad de extranjeros y nacionales durante los tres primeros meses del año, como emigrantes provenientes de EE.UU, España e Italia, países con los más altos índices de contagios y decesos por la COVID 19, como también de inmigrantes chinos y

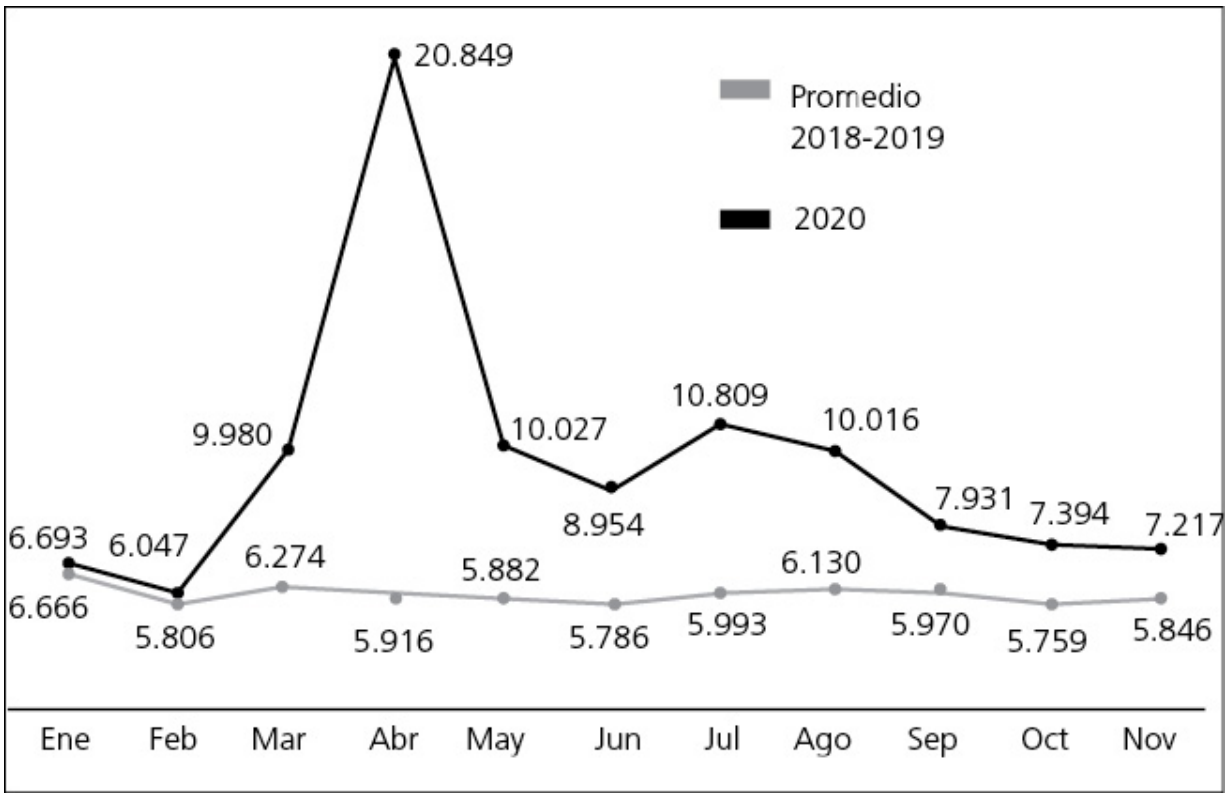
surcoreanos, como se puede observar en el Anexo N° 1 que se explica solo; segundo, la ciudad, según el INEC, registra una tasa de informalidad del 45,9% de su PEA, que debía movilizarse irremediablemente para conseguir el sustento diario para sus familias; y, tercero, en sus estrategias de sobrevivencia había prioridades más importantes que la bioseguridad, lo que nos plantea la correlación entre una alta tasa de mortalidad y la desigualdad de ingresos en una población concreta. Lo que ha hecho que pasemos de una transmisión importada hacia los contagios comunitarios.

Gráfico 1. Muertes por la covid 19 en la provincia del Guayas. Marzo 2020



Fuente: *Diario Primicias*, 2020. Nota: El gráfico representa las defunciones diarias por Covid 19 durante los meses de marzo a abril del 2020.

Gráfico 2. Muertes en ecuador por la covid 19



Fuente: Elaboración propia en base a Illingworth, 2020. Nota: El gráfico muestra el promedio de muertes en Ecuador dentro del periodo 2018-2020.

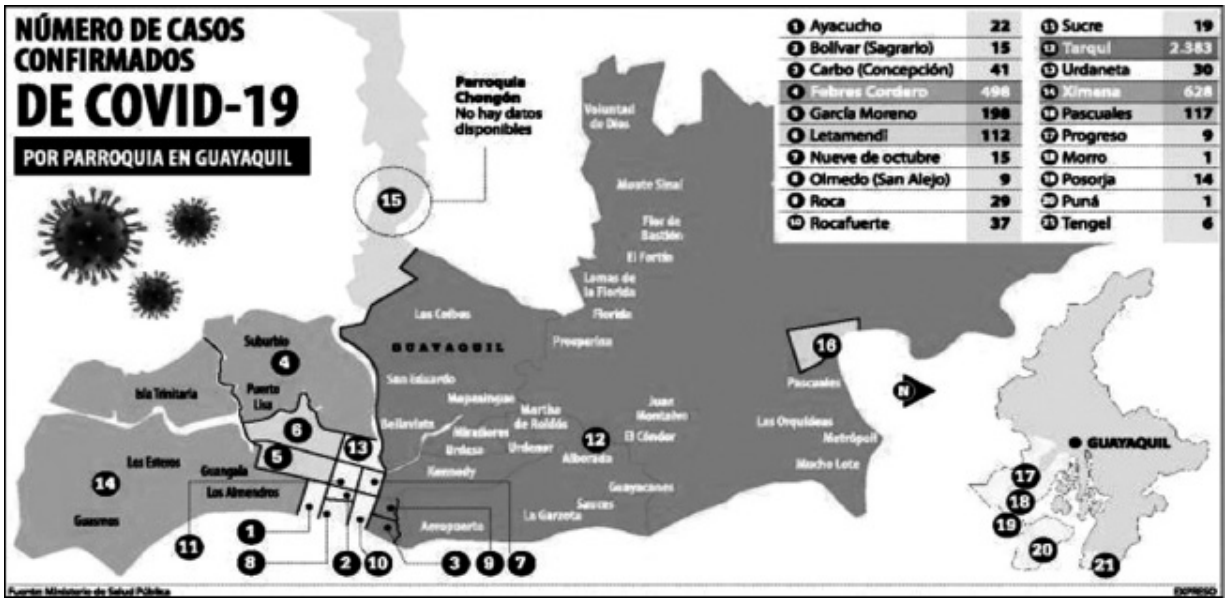
Según Jaime Breilh (2020):

> En esa ciudad costanera se ha evidenciado un claro contraste entre barrios proletarios o sub-proletarios respecto a las zonas residenciales, poniéndose en evidencia una segregación social que se corresponde a las diferencias de densidad poblacional y calidad de servicios públicos urbanos. Desde esta ciudad la pandemia se desplazó a otras regiones siguiendo los flujos de movilidad y de relación territorial con polos urbanos satélite históricamente construidos –la ruta de transmisión siguiendo la ruta del comercio (p. 66).

También se han comenzado a constatar los notables diferenciales de niveles de transmisión entre distintos cantones (Aguilar, 2020).

Las tasas de pobreza en los barrios populares son: Tarqui Popular (caso de Monte Sinaí) 40,50%, Ximena (Guasmo) 19,50% y Febres Cordero-Suburbio del Suroeste 23,30%. De acuerdo a Fernando Garzón (2020), al 7 de junio 2020 los casos confirmados por el MSP eran: Tarqui Popular 5021 casos, Ximena 1779 casos y Febres Cordero 1518 casos, que nos destaca que a mayor nivel de pobreza e inequidad hay un mayor nivel de contagio del virus.

Gráfico 3. Mapa de Parroquias más afectadas por Covid, en Guayaquil



Fuente: Diario Expreso, 2020.

Tabla 1. La inversión en salud pública del estado ecuatoriano

Año	Monto en dólares
2017	$ 306 millones
2018	$ 201 millones
2019	$ 110 millones

Fuente: Elaboración propia en base al Plan Anual de Inversiones, Ministerio de Economía y Finanzas, 2019.

El cuadro permite entender la crisis permanente y las limitaciones materiales del subsector estatal de salud pública durante la primera ola de la pandemia que afectó principalmente a Guayaquil, como también el doble discurso del FMI y del gobierno de Moreno. Por lo que se explica la carencia de equipos, tanques de oxígeno, indumentarias, materiales para bioseguridad y medicamentos en los nosocomios públicos y la destitución masiva de personal auxiliar en los mismos. Se estima que fueron cesanteados alrededor de 2500 empleados de la salud en marzo 2019, y a finales de ese año 25 mil más del sector público incluido salud (Borja, Buitrón, 2020). Lo que hizo que la publicidad estatal de “un servicio de calidad y calidez” sea otra mentira más de la incompetente administración de Moreno.

Corrupción y Desigualdades Sociales

La pandemia en el Ecuador evidenció otra grave enfermedad institucional que ataca a la sociedad y el Estado desde hace muchos años, la corrupción y su normalización. Durante esta tragedia sanitaria salieron a la luz graves casos concretos de corrupción en centros hospitalarios públicos y paraestatales, donde escasearon permanentemente implementos sanitarios y medicinas de primera necesidad, así como también se descubrieron contratos millonarios con sobreprecios con proveedores ligados a personajes de la

farándula, la política o personas con poca o ninguna relación con el perfil de empresas especializadas en insumos médicos, usualmente requerido para calificar en las contrataciones públicas de los hospitales del IESS (Teodoro Maldonado y Los Ceibos) o MSP (en todos los hospitales centinelas). Se repartieron los nosocomios a manera de un botín político por parte del régimen de Moreno.

Por otro lado, la corrupción se reflejó también en los hospitales públicos en los que funcionarios de nivel bajo requerían dinero a familiares de fallecidos para poder entregar los cuerpos; o en funcionarios que robaron pertenencias de los enfermos mientras estos se encontraban indefensos hospitalizados o en su defecto ya fallecidos.

Estos casos de corrupción como las mafias en los hospitales venían funcionando muchos años antes de que ocurriera la pandemia, pero eran objeto de un sistema normalizado de corrupción e indiferencia por parte de los organismos de control. Sin embargo, la grave crisis sanitaria y las denuncias de los medios de comunicación provocaron una indignación de la población que obligó a la administración de Justicia a actuar, aunque las medidas adoptadas no son severas contra los infractores, y las investigaciones policiales y judiciales avanzan lentamente, a tal punto que se descubrió el caso “Salcedo” únicamente porque la avioneta donde pretendía escapar se accidentó en la frontera peruana, sino aquel contratista acusado de un presunto peculado estaría prófugo del país.

Según la Cepal, en Ecuador, los impactos de la pandemia se reflejan mucho en el desempleo y en la educación. El Ministerio de Trabajo (2020) ha registrado cerca de 180000 despidos durante la

emergencia sanitaria, tanto en el sector público como en el privado. Otros empleados han pasado a trabajar bajo la modalidad de teletrabajo, lo cual ha implicado que muchas veces el sueldo se vea utilizado en la adquisición de equipos de computación y un servicio de internet de banda ancha que permita una conexión rápida y ágil, evidentemente esto genera además un aumento en la planilla de consumo de luz, rubros no contemplados en el salario.

La educación pública es otra gran perdedora, ya que muchos estudiantes no se han podido matricular para el inicio de clases, que empezó el 1 de junio pasado en la sierra y que concluía en la costa. El Ministro de Telecomunicaciones, Andrés Michelena, indicó que cerca de un millón de estudiantes de instituciones públicas y fiscomisionales carecen de acceso a internet (El Universo, 2020). Este gran inconveniente aumenta la brecha educativa, que podría derivar en una brecha tecnológica, porque la única manera de recibir clases es por medio virtual, es decir, online, usando un aparato tecnológico y teniendo un servicio de acceso al internet. En la ciudad de Guayaquil, actualmente el precio más económico de una tablet es de alrededor US$140, el de un teléfono inteligente US$120, mientras que una laptop básica ronda los US$400 si se la adquiere de contado. Sin duda, la alta demanda de estos aparatos tecnológicos ha disparado sus precios, léase incremento de la especulación, por lo que desafortunadamente son cada vez más inaccesibles para la población vulnerable que desea educarse. A esto, se suma otro factor, que es el servicio de internet, su alto costo y su difícil cobertura en lugares remotos complican la conectividad a los estudiantes, por lo que la brecha digital se acrecienta agravando las desigualdades sociales en la ciudad y sus conurbaciones.

Además, la Covid-19 profundizó una crisis múltiple donde encontramos manifestaciones de una precarización laboral y recorte real de los salarios; violación de los derechos humanos; diversas formas de violencia social potenciadas por los confinamientos como la violencia intrafamiliar, feminicidios, violaciones y estupros; se han manifestado los daños ambientales existentes como también casos de remediación de la naturaleza y la fauna por la inmovilidad humana; y, se ha expresado la gran vulnerabilidad del tejido social, especialmente.

Perspectivas Glocales

Un Estado ineficiente y un gobierno permanentemente errático, como el de Moreno, más preocupado por el pago de la "deuda soberana"[18] y por el FMI que por la salud de sus habitantes, donde la prioridad nacional debería ser la centralidad de la vida, tardó mucho en tomar decisiones vitales en esta grave crisis de salud pública; y no coordinó adecuadamente con los GAD's, que conocen la realidad de los territorios urbanos y rurales y de su gente en sus cantones.

Urge la cohesión social, real y efectiva entre Estado, sociedad y empresarios sin cálculos económicos, mediáticos o políticos para reducir contagios e impulsar la consecución de medios terapéuticos y de bioseguridad para reducir defunciones como deseconomías.

Dar prioridad al fortalecimiento de los sistemas sanitarios y funerarios del país, especialmente en las áreas urbanas pero sin descuidar la ruralidad. Garantizar con la cooperación internacional y

la solidaridad nacional la seguridad alimentaria para todos y frenar el acaparamiento y especulación, tanto de medicamentos como de medios de bioseguridad. Impedir en las unidades de salud pública violaciones a la bioética y al Código Orgánico Integral Penal (COIP) endureciendo las penas y la pérdida dolosa de bienes sancionando a los infractores en sus patrimonios. Impedir que se niegue a los ancianos la atención de reanimación.

Frenar, una vez más, la desinstitucionalización del Estado ya que existe un ente especializado y técnico como el INEC, con experiencia y talento humano, que debió encargarse de las tareas estadísticas, con el apoyo de otros organismos como la Secretaría de Gestión de Riesgos (SNGR), el MSP, los GAD's, el Registro Civil y la Academia, sobre los problemas generados por el coronavirus, que permiten identificar las brechas entre los indicadores de seguimiento de pruebas virológicas, la sub o sobre determinación de la tasa de incidencia; o las variaciones entre las pruebas positivas y el incremento real en el terreno.

Las instituciones protagónicas en esta coyuntura de emergencia sanitaria, a nuestro criterio, son el MSP y SNGR, ambas actualmente tienen graves problemas legales, la primera por su obsoleta ley y la otra porque funciona por decretos ejecutivos, lo que es imputable a las administraciones anteriores, al caudillo que, por su megalomanía, prejuicios religiosos y autoritarismo, bloqueó el trámite de sus leyes en la Legislatura, y a Moreno por su incompetencia. Ninguna de estas instituciones estaba preparada para enfrentar la pandemia y su multidimensionalidad, como, por ejemplo, la corrupción detectada en la pandemia.

El COE-Nacional parecería que fue constituido al apuro y guardando el equilibrio político del gabinete, por eso sus recurrentes yerros, conflictos internos y su centralismo exacerbado; y, sin tener el permanente asesoramiento y control de una “Mesa Científico-Técnica”, conformada por virólogos, epidemiólogos, salubristas, estadísticos, informáticos, etc., para la toma de decisiones. El INEC debió participar desde el inicio por la importancia estratégica y operativa de una información confiable, representativa, objetiva, actualizada y oportuna.

Se necesita que todo quede institucionalizado desde el Estado para impedir que por las relaciones asimétricas de poder, las desigualdades sociales e inequidades aumentadas por la pandemia violen los derechos humanos de los grupos vulnerables, afectando la calidad de vida y de la democracia y su gobernabilidad. Las políticas urbanas de mercado agravan la desigualdad territorial y agrandan los conflictos sociales. La Covid19 obliga a replantear la vida en las ciudades como las políticas públicas, para alterar las dinámicas citadinas tradicionales como las vinculadas al relacionamiento en los espacios públicos, la reducción de la informalidad para reducir las aglomeraciones, o fomentar la inclusión social en actividades bio-seguras de esparcimiento y recreación urbanas.

La globalización nos demostró que la pandemia nos ha afectado a todos los ciudadanos del mundo por igual aunque de formas diversas, que de la cuarentena surgieron resultados positivos al reducir contagios, aunque ésta provocase posibles alteraciones psicológicas producto del encierro y la poca actividad física. Aún quedan muchos interrogantes sobre el origen de la pandemia, pero

muchos científicos dan por asegurado que para reducir a futuro cualquier clase de virus es primordial prohibir el comercio de fauna silvestre y evitar que los humanos invadan sus territorios, donde pueden producirse estos virus mortales. “La pandemia afectó muchos aspectos de nuestras vidas, pero no la creatividad ni la capacidad para levantarnos”.

Bibliografía

Aveiga Parra, J. C. (2020). *Lo que mis ojos vieron*. Edición privada.

Beck, U. (1998). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización.* Barcelona: Paidós.

Borja, D. y Butrón Cañadas, V. (2020). “Sí, la normalidad es el problema: Inequidad, exclusión y fuerza estatal en la crisis de la Covid-19 en Guayaquil”. *Journal of Latin American Geography* 19 (3):, 224-233.

Breilh, J. (2020). *SARS-CoV 2: Rompiendo el cerco de la ciencia del poder. Escenario de asedio a la vida, los pueblos y la ciencia*, Paper Universitario. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar (UASB). Difundido a través de su Boletín Informativo Spondylus.

Burbano de Lara, F. (2020). “El modelo guayaquileño”. *El Universo*, 26 de mayo, sección Opinión. Disponible en: www.eluniverso.com [Visitado 31 marzo 2021].

Campaña, M. (2020). “El rebrote”. *Revista Contexto*. Disponible en: ctxt.es [Visitado 10 enero 2021].

CEPAL (2020). “América Latina y el Caribe ante la pandemia del Covid-19: efectos económicos y sociales”. Disponible en:

www.cepal.org. [Visitado 20 enero 2021].

Chauca, R. (2021). La covid-19 en Ecuador: fragilidad política y precariedad de la salud pública. *História, Ciências, Saúde-Manguinhos* 28(2). Disponible en: www.scielo.br format=pdf [Visitado 31 marzo 2021].

Diario Expreso (2020). "La magnitud del virus se ve en las cifras por barrio". Sección Actualidad. Disponible en: www.expreso.ec. [Visitado 22 febrero 2021].

Diario Primicias (2020). "Ecuador tiene 2500 muertes más que el promedio normal, según estudio". Sección Sociedad. Disponible en: www.primicias.ec [Visitado 31 marzo 2021].

El Universo (2020). "Casos de Coronavirus en Ecuador: 10 de abril, 7161 contagiados, 297 fallecidos". Sección Noticias, 10 de abril. Disponible en: www.eluniverso.com [Visitado 30 octubre 2020].

—— (2020a). "Pobreza aumenta más en zonas rurales del Ecuador". Sección Noticias, 1 de marzo. Disponible en: eluniverso.com/noticias/2020/03/01/nota/7760862/pobreza-aumenta-mas-zonas-rurales-ecuador/ [Visitado 2 febrero 2021].

—— (2020b). "Un millón de estudiantes sin acceso a educación virtual durante la emergencia sanitaria". Sección Política, 24 de abril. Disponible en: www.eluniverso.com [Visitado 30 octubre 2020].

Garzón, F. (2020). "Guayaquil Covid-19 `Crimen y Castigo´". *América Latina en movimiento*. Disponible en: www.alainet.org [Visitado 10 febrero 2021].

Haro, A. S. (2020). "Caracterización epidemiológica de Covid-19 en Ecuador". *InterAmerican Journal of Medicine and Health* 3: 1-7.

Illingworth, J (2020). “Avance Territorial de la pandemia”. Disponible en: federalismo.net. [Visitado 10 octubre 2020].

INEC (2019). “Encuesta Nacional de empleo, desempleo y subempleo (ENEMDU)”. Disponible en: www.ecuadorencifras.gob.ec. [Visitado 20 octubre 2020].

INEC (2020). “Registro Estadístico de Entradas y Salidas Internacionales”. Disponible en: www.ecuadorencifras.gob.ec [Visitado 15 febrero 2021].

Lafuente, Javier (2020). “América Latina afronta la crisis del coronavirus entre tensiones políticas y fragilidad económica”. *El País*, 18 de marzo, sección Internacionales Disponible en: elpais.com [Visitado 20 octubre 2020].

Martínez-Bascuñan, M. (2015). “Ulrich Beck y las paradojas de la globalización”, elDiario.es, 4 de enero. Disponible en: www.eldiario.es [Visitado 20 octubre 2020].

Ministerio de Economía y Finanzas (2019). Plan Anual de Inversiones. Disponible en: www.finanzas.gob.ec. [Visitado 20 octubre 2020].

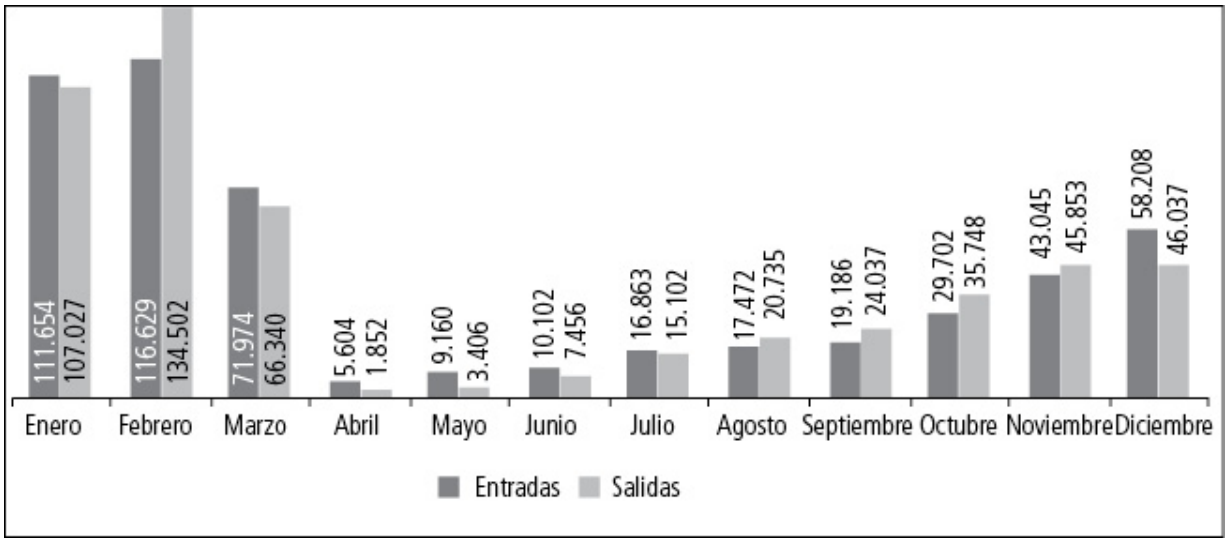
Rodríguez, Rhonny (2020). “Ministerio del Trabajo registra 180.852 despidos durante la emergencia”. *Diario Expreso,* 17 de junio, sección Actualidad. Disponible en: www.expreso.ec [Visitado 11 octubre 2020].

Sánchez P. y Zamora G. (2020). “Guayaquil: La ficción de un éxito”. *Plataforma por el Derecho a la Salud.* Disponible en: saludyderechos.fundaciondonum.org [Visitado 1 abril 2021].

Tubay, Nelson (2020). “Los datos oficiales sobre Covid-19 no son adecuados para hacer análisis estadístico”. *Diario Expreso,* 25 de

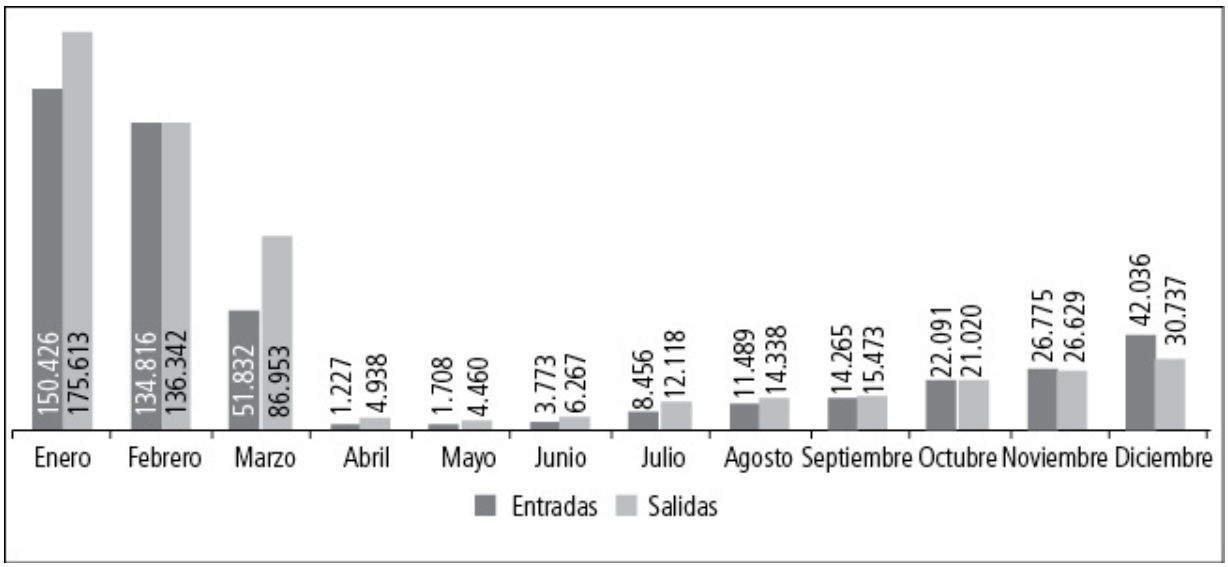
junio, sección Guayaquil. Disponible en: www.expreso.ec [Visitado 30 octubre 2020].

Anexo 1 Entradas y salidas de ecuatorianos según mes de registro año 2020



Fuente: Registro Estadístico de Entradas y Salidas Internacionales 2020. (INEC, 2020).

Entradas y salidas de ecuatorianos según mes de registro año 2020



Fuente: Registro Estadístico de Entradas y Salidas Internacionales 2020. (INEC, 2020).

1 Ingeniera en Administración - Master en Economía y Proyectos del Desarrollo de la Université de París 1, Panthéon-Sorbonne, Francia. Docente universitaria con investigaciones en temas de comercio, bienestar social y empleo. Fanny87_jv@yahoo.es

2 Sociólogo - Diplomado Desarrollo Económico y Social (Lovaina, Bélgica). Profesor e investigador con publicaciones sobre urbanización y desarrollo, planificación, pobreza, migración, políticas públicas y violencia. gaitanvillavicencio@hotmail.com

3 En un mundo crecientemente complejo, en el que todo cambia constantemente, donde proliferan crisis y emergen situaciones nuevas al tiempo que la realidad no deja de sorprendernos con acontecimientos y paradojas, Ulrich Beck preparaba el camino para establecer conexiones y entender lo que teníamos que entender. El "esto es así" unido al "por qué es así". (Martínez-Bascuñan, 2015). "Ulrich Beck y las paradojas de la globalización" (*EL País*, 4 de enero , Cultura.)

4 Las autoridades sanitarias chinas ya tenían algunos conocimientos de la problemática en los dos últimos meses del 2019 como consecuencias de varios sospechosos decesos de vendedores y usuarios del mercado de fauna silvestre de Wuhan, que mantuvieron en reserva.

5 Ningún Estado, ni desarrollado ni del capitalismo atrasado, ha estado preparado para enfrentar este tipo de pandemia; parecería que nadie le prestó atención cuándo comenzaron a operar las primeras alarmas de los centros de investigación científica. Inclusive la OMS vaciló en algunos casos al inicio.

6 La pandemia nos presenta y revela las debilidades y falencias del "modelo exitoso" urbano y de gestión municipal de Guayaquil y, además, las potencia, dejando ver las vulnerabilidades y riesgos como los maquillajes que contiene; y, lo incapacita para reaccionar y actuar ante cualquier crisis no señalada en su limitado libreto privatizador y de no participación social.

7 Lamentablemente, la escasa y pésima estadística recabada y procesada por el MSP no permitió conocer la realidad del sector rural ecuatoriano.

8 El complejo dinamismo de la trama urbana guayaquileña ha ido conformando conurbaciones, consecuencia de la movilidad de la población –otros autores, como Rojas, Sánchez, dicen expulsión por saturación o por diferenciación socio-residencial- hacia el territorio de otros cantones circunvecinos, como Samborondón, Daule, Yaguachi, Nobol, la ex –parroquia rural y actual cantón Eloy

Alfaro-Durán (que creció aceleradamente por la construcción del puente de la Unidad Nacional en 1970) y tendencialmente hacia la T de Salitre.

9 Pensamos que este señalamiento es falso, ya que desde finales de diciembre comenzaron a llegar la diáspora ecuatoriana a pasar las fiestas de Navidad y de Año Nuevo con sus familias, provenían mayoritariamente de países que a la fecha registran graves problemas de contagio y morbimortalidad como España, Italia y Estados Unidos. A lo que se agregan, los inmigrantes chinos y coreanos que fueron a pasar el Año Nuevo en sus respectivos países.

10 El 29 de febrero, cuando se confirma el caso cero, la ministra de Gobierno, María Paula Romo, anuncia la suspensión de eventos de concurrencia masiva en Guayaquil y Babahoyo, medida que fue levantada el 2 de marzo para permitir un partido de fútbol con público. Al respecto, el gobernador del Guayas, Pedro Pablo Duart, declaró que “el partido por la Copa Libertadores previsto para el miércoles 4 entre Barcelona Sporting Club e Independiente del Valle se jugará con público en el estadio Monumental. No se puede alarmar a la población; cancelar este evento es un caos para la ciudad” (Sánchez y Zamora, 2020: 21).

11 El 17 de febrero la Ministra de Salud, Catalina Andramuño, hace la siguiente declaración: “Estamos preparados con los protocolos de seguridad y vigilancia epidemiológica en las zonas de frontera y la socialización de las medidas de prevención necesarias para el coronavirus” (Sánchez y Zamora, 2020: 20).

12 Hasta la actualidad, hay alrededor de 69 cadáveres sin identificar en la morgue; y también una cantidad significativa de personas que reclaman los cuerpos de sus familiares que se han extraviado. Recordemos que se creó la “Fuerza de Tarea Conjunta”, conformada por militares, policías, fiscalía y registro civil para ayudar a enterrar cadáveres de los domicilios y calles.

13 Institución de triste recordación perteneciente a la ley de seguridad nacional de la época de la última etapa de la dictadura militar de los 70, que todavía sigue vigente. Esta militarización la hizo el ministro de defensa, Gen (SP) Oswaldo Jarrín.

14 “El mismo día 24 de marzo en que el gobierno central recogía cadáveres de casas de sus barrios pobres, el director de cultura y promoción cívica del cabildo –y de paso de la biblioteca y del museo del Municipio– se permitió publicar un abominable comunicado oficial –con faltas de ortografía y erratas– en que acusa de la rápida propagación del virus a los centenares de miles y quizá millones de migrantes ecuatorianos pobres y a migrantes internacionales que habitan la ciudad. Dice que a Guayaquil llegó “gente extremadamente ignorante” y “primitiva”

del país, “gente de deficiente condición”, “ignorantes”, “indolentes” e “indisciplinados”, y señala a “los miles de venezolanos” que se habían afincado en Guayaquil “para vivir como parásitos”. Los auténticos guayaquileños, asegura, son “verdaderamente conscientes [sic] y disciplinados, que cuidan de sí mismos y de sus familias” (Campaña, Mario, 2020: 3).

15 La alcaldesa estuvo con licencia por enfermedad desde el 20 de marzo al 19 de abril, que se reintegra.

16 “En parte, las dificultades que experimenta Cynthia Viteri, evidentes ahora con la crisis, derivan de un estilo de conducción que ella se siente obligada a repetir; primero, la actitud contestataria al centralismo; y segundo, un estilo implacable, masculino, de ejercer la autoridad sobre una ciudadanía obligada a obedecer. Cynthia Viteri –da la impresión– se siente exigida a ser Nebot. Y allí están precisamente los problemas. Se hereda el modelo institucional pero no su reverso: el sistema de autoridad. Relevar a un alcalde tan popular como Nebot, que impuso sobre la ciudad un estilo de liderazgo y poder durante 17 años, no resulta fácil, menos todavía en sociedades y países donde las instituciones nunca se bastan a sí mismas”, señala el columnista Felipe Burbano de Lara (2020) en el diario *El Universo*.

17 “La verdad descarnada puso en evidencia la ambición del dinero y el poder. El diario El Mercurio de Cuenca –tercera ciudad del Ecuador– publicó el 30 de mayo de 2020 una confesión financiera incomoda: *“El ministro ecuatoriano de Economía, Richard Martínez, aclaró este viernes la cuestionada liquidación este año de dos operaciones contratadas en 2018 con Credit Suisse y Goldman Sachs e ICBS Standard, [...] que contemplaba un total de 1.000 millones de dólares”*. El portal financiero Bloomberg reveló que estos pagos se hicieron el mes de abril de 2020”. Fernando Garzón (2020).

18 En plena pandemia, el 24 de marzo el gobierno de Moreno canceló $341 millones de dólares a los bonistas en desmedro de la salud pública del pueblo ecuatoriano como parte del acuerdo suscrito con el FMI, para acceder a más endeudamiento para pagar otras deudas.

La ciudad en tiempos de pandemia

Eduardo Kingman Garcés[1]

Introducción

Este artículo fue escrito en los primeros meses de la pandemia, cuando comenzaba a evidenciarse su relación con la crisis del patrón de acumulación y expoliación vigente en el mundo. Era un momento en el que se habían colocado en el centro de nuestras preocupaciones temas relacionados con la biopolítica, o con la destrucción del planeta. Pero, además, se estaban ensayando una serie de acciones dirigidas desde abajo y desde una perspectiva feminista, orientadas a cambiar nuestras formas de relación cotidianas, construyendo nuevas formas de producción y consumo y nuevas formas de relacionamiento social, mucho más respetuosas y creativas.

Esto abría la posibilidad de reflexionar sobre la pandemia a partir de horizontes de inteligibilidad menos instrumentales, masculinos y pragmáticos que los de hasta entonces. Sin embargo, creo que este sentido crítico se ha ido perdiendo en la medida en la que nos hemos ido insertando en la llamada “nueva normalidad”, que no parece ser otra cosa que una vuelta a lo anterior.

Es poco lo que sabemos, por el momento, sobre los factores que desencadenaron la pandemia, aun cuando sin duda existe una

relación con la destrucción del ecosistema y con los desequilibrios introducidos en el ambiente. Desconocemos a ciencia cierta cuál va a ser la evolución de la enfermedad en el futuro, pero es muy probable que éste sea el punto de despliegue de una serie de crisis sucesivas en el funcionamiento del planeta, y en la economía y la política a nivel mundial. No tenemos suficiente información acerca de la relación entre pandemia, experimentación biológica y guerra bacteriológica, ni la forma como se han ido configurando nuevos dispositivos de poder en medio de todo este proceso. Si bien la pandemia es un hecho biológico, no deja de ser un hecho relacionado con el poder, sujeto a manipulaciones que van más allá de lo imaginable y lo previsible.

Las situaciones catastróficas o favorables a la catástrofe, como las epidemias; la persecución y exterminio de poblaciones y el cambio climático se han multiplicado en este último siglo, poniendo en cuestión la supuesta racionalidad del proyecto moderno, esto es, la centralidad de la técnica y su saber, así como la percepción de la naturaleza como dominio de los hombres. La idea del progreso condujo al desarrollo sin límites del consumo y de los patrones de acumulación capitalista a costa de la expoliación del planeta, la precarización de la vida, la experimentación y la manipulación genética. Las propias propuestas de construcción de sociedades igualitarias se vieron trastocadas por su adscripción al desarrollo sin límites de las fuerzas productivas, la pérdida de sentido de la existencia, el dominio de la naturaleza.

La pandemia como oportunidad

Pensar la pandemia es pensar en uno de los tantos desastres al que nos está conduciendo la acción destructiva desplegada contra el planeta en nombre de la "humanidad" hegemónica. La destrucción de regiones enteras como las de la Amazonía, la contaminación de los mares y de las fuentes de agua, las grandes inundaciones y la desertificación de áreas enteras es algo que se viene dando en nuestras narices sin que logremos hacer algo para detenerlo. Hemos pasado "de la historia social a la historia biogeofísica" a "la transformación de nuestra especie de simple agente biológico en una fuerza geológica" (Danovski y Viveiros de Castro, 2019: 43). Sabemos que pensadores como Judith Butler, Bruno Latour, Viveiros de Castro, Silvia Rivera, Nely Richard y, más tempranamente, Hannah Arendt, Walter Benjamin, Simone Weil, están condicionados por experiencias negativas, generadas por el capitalismo y el dominio del mundo. Se trata tanto de guerras, acciones de exterminio, dictaduras, como de catástrofes ambientales, fallas geológicas provocadas por el hombre.

Simone Weil (2005) recogió la figura de la tragedia, concebida en términos de tragedia griega, esto es de coraje y de combate antes que de derrota, para intentar pensar las complejas relaciones entre la gravedad -"la fuerza que hace cosa a cualquiera que le esté sometido"- la justicia y la gracia. En medio de la catástrofe y la *desmesura* de la vida moderna hay que buscar un equilibrio entre todos los que formamos parte del mundo. Todo esto implica, como muestra la misma pensadora, romper con la teleología del progreso, esto es en el culto a la producción, el consumo, la extracción ilimitada de recursos. Algo que atraviesa tanto a los proyectos de derecha como a los llamados proyectos de izquierda. Al igual que

Weil, Walter Benjamín planteó, en medio del ascenso del totalitarismo, una crítica radical al paradigma del progreso:

> En este planeta un gran número de civilizaciones han perecido en sangre y horror, Naturalmente uno debe desear que un día el planeta experimente una civilización que haya abandonado la sangre y el horror; de hecho, me siento…..inclinado a pensar que el planeta lo está esperando. Pero es dudoso saber si nosotros podemos aportar a su centésimo o cuadragésimo-millonésimo cumpleaños. Y si no lo hacemos el planeta terminará por castigarnos, sus nada precavidos bien querientes, presentándonos al Juicio Final (Arendt, 2001: 199).

El problema que nos plantean es cómo asumir una posición crítica y al mismo tiempo proactiva, relacionada tanto con las grandes como con las pequeñas disputas. No se trata de algo sencillo. Existe muy poca conciencia acerca de lo que está sucediendo con el planeta, con nosotros mismos y nuestra cotidianidad como parte integrante de éste. Los tiempos de oscuridad se suceden, pero ahora lo hacen de manera acelerada. Paradójicamente son “los grandes reflectores”, a los que se refiere Didi-Huberman (2012) hablando de Pasolini, los que no nos permiten ver y asumir una posición consciente frente a lo que estamos viviendo. Walter Benjamin habla de la necesidad de despertar, de salir de la ensoñación a la que la modernidad, el capitalismo y el totalitarismo nos han ido conduciendo. Pensadores contemporáneos como Descola, Khon y Latour nos muestran las dimensiones ontológicas de esa catástrofe, mientras que el feminismo nos alerta acerca de su relación con lo cotidiano.

El pensamiento

La historia del planeta ha estado marcada por situaciones de peligro. Estas han tenido tanto un carácter local como global y han afectado a humanos y a no humanos, poniendo en cuestión la supuesta racionalidad del proyecto moderno. Se trata de una historia social pero también biológica y geológica amenazada permanentemente por la catástrofe. Cada cierto tiempo se suceden epidemias, guerras y hambrunas, al igual que terremotos y sequías.

La conquista europea produjo en el continente americano un "colosal hundimiento biológico", equivalente al sufrido por Europa debido a la peste negra (Braudel, 1974). A lo largo del siglo XVII, los territorios del antiguo Virreinato del Perú estuvieron sujetos a una sucesión de eventos: terremotos, tsunamis, grandes cambios climáticos, asumidos como castigo pero también como premonición. Frente a terremotos como los de Lima, Ayacucho, Riobamba, Quito, los Cabildos de esas ciudades, en coordinación con las cofradías y los gremios, organizaron rogatorios y procesiones con las imágenes traídas de los santuarios. Los mismos santuarios estaban relacionados con antiguas huacas y con los apus. El amparo y auxilio de las víctimas dependía tanto de las instituciones de la caridad como de un entramado social en el que jugaban un lugar central las labores de cuidado. La acción caritativa, en momentos de catástrofe, era algo en lo que el conjunto de la población se había comprometido, a pesar de tratarse de una sociedad organizada de manera jerárquica. Como señala Lempériére (2013: 48) para la ciudad de México, estas acciones, que formaban parte del "bien común", comprometían tanto a patricios como a plebeyos. Aunque

no era sólo de la asistencia a los otros de lo que había que ocuparse sino también el reordenamiento de los espacios y de los abastos para evitar el desabastecimiento y la hambruna; el cuidado contribuía a recuperar la confianza social.

La idea de buen gobierno, tal como fue concebida en América Hispana por las reformas borbónicas, incluía políticas higienistas y de policía que sólo tomarían cuerpo más tarde. Estamos hablando de propuestas ilustradas como las de Caldas y Espejo (Castro Gómez, 2005) que tomaban forma en los intentos de organización de lo que podríamos llamar una policía de la ciudad. Se trataba de propuestas de construcción de un orden urbano disciplinario, y al mismo tiempo moral, en el contexto de sociedades no disciplinarias y en momentos anteriores a la urbanización. Años más tarde, en el último tercio del siglo XIX, el presidente del Ecuador, Gabriel García Moreno, aprovechó la destrucción de Ibarra para diseñar un modelo de orden urbano, concebido tanto en términos urbanísticos, como morales y de policía. “La tarea de socorro por el terremoto de Ibarra de 1868 completó el proceso por el cual García Moreno se convirtió en caudillo, la figura dominante de la política ecuatoriana” (Henderson, 2010: 181). En realidad, el terremoto permitió instaurar el estado de excepción como forma de gobierno, tanto del espacio público como del espacio doméstico.

En la modernidad las epidemias, que afectan sobre todo a las poblaciones ubicadas en conglomerados urbanos, pasan a ser objeto de preocupación por parte del sistema hospitalario y la beneficencia pública, pero esto, lejos de disminuir, fortaleció el convencimiento entre los sectores populares de que lo único con lo que realmente se podía contar era con los más cercanos. Lo que

llamamos barroco, en su vertiente popular, se constituye a partir de esa capacidad de integrar las posibilidades abiertas por la asistencia médica con la fe en las imágenes y en las formas de protección y sanación al interior de las familias, las corporaciones y las comunidades. Lo que actualmente el feminismo llama cuidado.

El problema que se plantea en los Andes, con el desarrollo de la modernidad, es cómo administrar una población que ha perdido sus vínculos con el sistema de hacienda y con las pequeñas localidades, ya que han migrado a las ciudades donde los poderes se presentan dispersos y fragmentados. Hacia la primera mitad del siglo XX, el control de la migración indígena y campesina, las visitas domiciliarias, la higienización de los espacios públicos y los mercados fueron las formas tempranas de administración de poblaciones ancladas en las urbes (Kingman, 2006). Vale la pena seguir la pista a la forma en cómo se fueron organizando distintas instituciones encargadas de esa administración, desde el Cabildo hasta la policía, pasando por las casas de beneficencia pública, las correccionales, los centros de formación de las clases trabajadores, las direcciones de higiene y ornato. En términos históricos hay que diferenciar el manejo personalizado de indios propios, conciertos, colonos, tributarios (se los llamaba de distintos modos en la región) de la administración de poblaciones indígenas, negras, de mestizaje indígena, blancos pobres, sujetos al trabajo y a la precariedad al interior de las ciudades. Se trataba del manejo de la ciudad en su conjunto, así como del desarrollo de una policía y una estética, que marque las diferencias entre los que tienen y los que no tienen parte, en el sentido de Rancière (2018). El higienismo, como corriente médico-social de carácter positivista, se desarrolló

básicamente en las ciudades como parte de las políticas de administración de poblaciones. Sin embargo, todo hace pensar que en la vida cotidiana las enseñanzas del higienismo se intercambiaban con los sentidos incorporados, como habitus, de la decencia, la moralidad, el ornato y el adecentamiento urbano.

El saneamiento de las ciudades portuarias y el control de las pestes fueron impulsados en la primera mitad del siglo XX por la Organización Panamericana de la Salud, como parte de los requerimientos de intercambio de los países centrales con los periféricos, mientras otros proyectos fueron desarrollados por los propios Estados. Se trataba de garantizar los flujos de mercancías y recursos como la mano de obra y la energía y, complementariamente, definir las distintas posibilidades marcadas por esos flujos. Los registros hospitalarios, al igual que los de sistemas de aduanas, contribuyeron a ello. La concentración de grupos poblacionales en las ciudades condujo a la organización de un orden urbano, tomando como base la urbanística pero también patrones higienistas, pedagógicos, de seguridad y policía. Las epidemias y las medidas generadas para combatirlas cumplieron un papel en la construcción de los Estados en América Latina. Al mismo tiempo, hacer del combate a las epidemias el eje de las políticas sanitarias restó importancia a las acciones de más largo alcance, aquellas orientadas a la prevención y el aseguramiento de la salud del conjunto de la población (Cueto, 1997).

Al mismo tiempo, durante la modernidad temprana de la primera mitad del siglo XX, los sectores populares desarrollaron sus propias políticas poblacionales buscando, al mismo tiempo que los Estados, y en muchos casos en contraposición a ellos, formas de

agremiación y gobierno que garanticen derechos, llámense vecindarios, clubes de migrantes, hermandades como las de los albañiles, corporaciones y asociaciones como las de las vivanderas de los mercados. La historia de estos movimientos poblacionales puede darnos pistas para entender el presente. José María Arguedas fue uno de los primeros en percibir la fuerza de comunidades andinas que construyeron caminos, organizaron el comercio y se asentaron en barriadas. Pero además mostró, a partir de un trabajo de la memoria, el papel que cumplieron las mujeres (es el caso de las chicheras) en la formación de “comunidades sensibles”.

Ciudad, población, biopolítica

Uno de los asuntos que ha acompañado el desarrollo de la sociedad contemporánea ha sido la organización de nuevas formas de poder, ejercidos directamente sobre los individuos y las poblaciones. Esto ha estado directamente relacionado con las necesidades de acumulación, pero también con los requerimientos de ampliación y profundización del poder en campos como la sexualidad, la salud, el trabajo.

Se trataba y se trata no tanto de someter a los individuos a un sistema jurídico-normativo, resultado de su adscripción a un territorio, sino de disciplinarlos al interior de las fábricas, los ejércitos, los centros psiquiátricos, el sistema escolar y, al mismo tiempo, organizar el gobierno de esos individuos asumidos en su conjunto, como parte de agregados sociales o poblacionales y de

flujos. Nos referimos a una necesidad que se origina en las ciudades con el paso de formas manufactureras y artesanales de producción a formas industriales, el crecimiento demográfico, el movimiento migratorio, la ampliación de los mercados y la “democratización del consumo”. Como algo que parte de Europa y se riega por el resto del mundo; que está relacionado con la urbanización, la formación de concentraciones, redes y flujos poblacionales que necesitaban y necesitan ser organizados, gobernados y administrados. Así como con el control de las pestes y enfermedades, la civilización de las costumbres, el control de las mujeres y de la infancia, la administración de la anomia, pero también con el colonialismo, el racismo, el sexismo, la expoliación del planeta, el extractivismo, la destrucción de las otras especies.

El crecimiento de las ciudades y las poblaciones, el incremento de los flujos, no sólo plantea un problema económico, sino político, social y ambiental. Incluso la globalización podría ser asumida en términos de urbanización, sólo que se trata de lo urbano generalizado o lo urbano integrado, como un continuum espacial en movimiento (que incluye formas virtuales y no lugares). Pero también como la formación de grandes conglomerados en movimiento. Me refiero a los desplazamientos históricos entre campo y ciudad y a las gigantescas olas migratorias de una frontera a otra y de uno a otro continente. Son posiblemente estos sectores sin una locación fija -los más afectados por la pandemia- los que están modificando la relación con la geografía a nivel mundial. De hecho, la pandemia forma parte, conjuntamente con la migración forzosa, del lado perverso de la globalización.

Como muestra Foucault, la formación de grandes conglomerados poblacionales ubicados sobre todo en las ciudades hizo necesario el desarrollo de dispositivos de seguridad. No se trata de un ejercicio de poder en términos clásicos, sino de un ejercicio en términos de biopolítica y de seguridad, o para ser más precisos, de bioseguridad. A diferencia del gobierno ejercido por el soberano, dirigido a normar las acciones de sus súbditos basado en disposiciones y prohibiciones, se trata de administrar la vida y como parte del mismo proceso, pero en un sentido contrario al de la soberanía, organizar la muerte.

Si bien los dispositivos disciplinarios y biopolíticos se han desarrollado en un tiempo relativamente largo, se han visto profundizados en los momentos de crisis, cambiando en parte su carácter. Michael Foucault (2001) percibió la relación entre los dispositivos del poder, la organización del espacio y el seguimiento de los flujos en distintos momentos históricos. Así, plantea que existe una diferencia entre la administración de la lepra, basada en la expulsión de la ciudad, el aislamiento y el encierro, de la administración de la peste orientada, por el contrario, a la inclusión de los apestados dentro de unos dispositivos de control organizados al interior de los barrios, las cuadras, las casas de habitación. “No se trata de expulsar sino, al contrario, de establecer, fijar, dar lugar, asignar sitios, definir presencias y presencias en una tabla de registros” (p. 51).

Sin duda, la pandemia constituye un fenómeno nuevo; distinto a una epidemia como la del cólera con sus propias especificidades; que requiere ser pensado, organizado y administrado de manera específica, algo para lo cual la sociedad, en su globalidad, no estuvo

preparada. Se trata de un fenómeno global difícil de cartografiar, en donde buena parte de los flujos son invisibles o poco visibles. Pero además se trata de un fenómeno que altera la economía, la política, la vida cotidiana.

El control de las pestes, así como el manejo de la economía bajo las pautas del libre cambio, condujo al desarrollo de formas de gobierno que fueran más allá del poder del príncipe o de la soberanía ejercida sobre un territorio. Lo que interesa saber, desde la perspectiva de las ciencias sociales, es qué cambios en el manejo de poblaciones se están produciendo actualmente en el contexto de la pandemia. La pandemia como un fenómeno político y social a más de biológico.

Buena parte de los problemas que ha planteado el Covid-19 ha estado relacionada con temas de seguridad. Esto es con la reorganización de los dispositivos disciplinarios y de control, con el registro de casos, las estadísticas y el cálculo de probabilidades, con la organización de la vacunación. Se trata de acciones necesarias para enfrentar la enfermedad, reactivar la economía y normalizar los flujos en el contexto de sociedades urbanizadas y fuertemente interconectadas. Se trata de una problemática relacionada con la biología, pero también con la economía, la política, la seguridad.

Pandemia y gobierno

El escenario en el que se inscribe la pandemia es el de la acumulación de capitales bajo sus distintas formas, el colonialismo y

la dependencia. Se trata de una violencia fundadora que sirve de base a la generación de más violencia. ¿Pero no podríamos decir, al mismo tiempo, que la pandemia ha abierto la posibilidad de una crítica más a fondo de ese sistema de dominación y control? Por un lado, ha profundizado las condiciones ya dadas de pobreza y desigualdad, racismo, intolerancia, antes que crearlas. Por otro, es posible que ésta obligue a poner en cuestión las bases del sistema en su conjunto.

En principio deberíamos esperar que lo sucedido hasta ahora nos compele a dar un giro en los modelos económicos, sociales y de gubernamentalidad dominantes, pero no sabemos si va a ser realmente así. El rumbo que se tome después de la pandemia depende en parte de las lecciones que saquemos de la forma más o menos certera y más o menos democrática de cómo sea administrada, así como de la reconstitución o no del campo de fuerzas a nivel global y local. La pandemia nos plantea nuevos desafíos que se ubican, más allá de ella misma, en el campo de la política. Están relacionados con fenómenos que ya se habían hecho presentes pero que se han agudizado con ella, como el hacinamiento, los desplazamientos forzados, el desempleo, la hambruna. El problema radica en saber qué se va a hacer frente a esto. Un primer desafío ha sido el de las vacunas, pero todo hace pensar que el tratamiento que se ha dado a las mismas no es igual en todas partes. Nada de esto funciona del mismo modo en Brasil, Chile, Nueva Zelandia ni en sus distintas ciudades.

Como ya sostuve, la pandemia es en principio un fenómeno biológico, pero no está separado de la política y de los usos políticos. De hecho, ha ampliado el espacio de la investigación, así

como de intervención de la medicina y de las instituciones médicas sobre la vida de las personas de manera exponencial. Sabemos que esto conlleva implicaciones que van más allá de lo estrictamente médico, relacionadas con la seguridad y el biopoder. De hecho, la forma como ha sido tratada la pandemia en muchos lugares ha puesto en el orden del día la diferenciación entre las vidas que merecen ser salvadas y las que no, actualizando la discusión ética sobre los alcances de la investigación y la experimentación biológica (la utilización de cobayos humanos reclutados en los países del tercer mundo o entre la población marginal, por ejemplo). Judith Butler (2010) habla de vidas precarias, vidas que no importan o que no merecen ser lloradas; vidas negadas, separadas de toda forma de reconocimiento y valoración, algo que se ha hecho aún más evidente en el actual contexto.

> Esta distribución diferenciada de la precariedad es, a la vez, una cuestión material y perceptual, puesto que aquellos cuyas vidas se no se *consideran* susceptibles de ser lloradas y, por ende, de ser valiosas, están hechas para soportar la carga del hambre, del infraempleo, de la desenmancipación jurídica y de la exposición diferencial a la violencia y la muerte (Butler, 2010: 45).

Pero, por otro lado, la pandemia ha abierto las puertas, en amplias capas de la sociedad, a una preocupación por los otros como humanidad, como acogida y hospitalidad, de manera incondicional y desinteresada. Se trata de una preocupación que no surge desde el Estado o desde el patriarcado, sino desde el margen o desde lo femenino, como formas de heterotopía o de biopolítica afirmativa (Derrida, 2000). Me refiero al cuidado de sí mismo y de los allegados, el interés por las comunidades y los conglomerados

urbanos de los que se forma parte, o la preocupación aún más profunda por los desconocidos, los marginales, los extranjeros, por la polis como multiplicidad. Esto ha llevado a la formación de brigadas de médicos, enfermeras, estudiantes de medicina movilizados por un sentido hospitalario, o a la apertura de muchas moradas para que sean también morada de otros. Ha generado una preocupación por los animales y sus mutaciones provocadas por los humanos. Esto es la posibilidad de una preocupación por la vida, en sentido contrario al de la seguridad, en términos de cuidado y biopolítica afirmativa.

Si la pandemia no puede asumirse como un fenómeno puramente biológico desligado de la política, una segunda forma de percibirse, igualmente limitada, es la que la asume como parte de una estrategia conspirativa, generada desde el poder para acumular más poder. Esta línea de interpretación se basa en hechos reales, ya que nunca como antes se han ampliado las posibilidades de control de los individuos, incrementándose y sofisticándose los dispositivos de vigilancia, así como las formas de separación y exclusión de grupos humanos asumidos como contaminados y contaminantes. La pandemia ha servido, sin duda, para desarrollar nuevos sistemas de control, cada vez más eficientes, cuyos alcances van mucho más allá de los imaginados por Deleuze. El problema comienza cuando asumimos estos dispositivos como los únicos a tomarse en cuenta, lo que hace del poder y del poder destructivo algo irreversible, de algún modo apocalíptico. De esta manera corremos el riesgo de acercarnos a la concepción del poder como dominación y como manipulación, antes que como tensión entre distintas fuerzas o campo de fuerzas, esto es, como un entramado en el que entra en

juego no solo el poder sino distintas formas de contrapoder. Su costo político es que renunciemos a la agencia.

Una tercera postura frente a la pandemia pone énfasis en su administración. Desde esta perspectiva, es necesario volver a la normalidad o a lo que el sistema asume como normalidad o como "nueva normalidad"; la de la economía y de sus ajustes, cuidándose al mismo tiempo de evitar los desórdenes provocados por el desempleo, la crisis de los sistemas hospitalarios, el hambre. Se trata de activar el funcionamiento de la economía y de lo que se asume como formas de relacionamiento cotidianos, pero sin tomar en cuenta los efectos sociales de la pandemia, esto es la forma como ésta ha llevado a una profundización de las condiciones de desigualdad y de injusticia. En ningún momento se plantean formas de redistribución de recursos, de fortalecimiento de los servicios de salud o de nuevas formas de diseño de las ciudades. La pandemia está concebida como un problema administrativo, relacionado con el funcionamiento del Estado y de la economía, pero también de un gigantesco dispositivo generador de inhumanidad e indiferencia.

Podríamos decir que se trata de una gubernamentalidad administrativa o burocrática y, en determinados momentos, una autoritaria, uno de cuyos casos extremos es Bolsonaro. El énfasis en lo administrativo, cuando va más allá de los discursos, puede permitir solucionar algunos problemas prácticos en el campo de la seguridad o de la salud, pero al no tomar en cuenta a las poblaciones afectadas puede conducir al fortalecimiento de las estructuras burocráticas del Estado y su soberanía (lo que Rancière llama la policía) a costa de lo político y de lo impolítico.

El estado de excepción al que nos ha conducido la pandemia es asumido, sobre todo, en términos de búsqueda de paliativos y no de solución de los contenidos de la crisis. Se está haciendo de la pandemia un motivo para fortalecer los aparatos y sistemas burocráticos que acompañen la inercia y el peso muerto de nuestros Estados, en lugar de dar paso a nuevas formas de funcionamiento estatal y social a la altura de esta época, capaces de actuar de manera rápida y creativa, tomando en cuenta el mayor número de factores en juego.

En este sentido me atrevería a hablar de una gubernamentalidad democrática, o por lo menos una como resultado de la negociación y del acuerdo entre distintas partes empeñadas en cambiar las condiciones bajo las cuales está organizada la vida en el planeta, y las relaciones sociales, étnicas y de género. Para esto me atrevo a hacer un uso distinto al habitual de la noción de gubernamentalidad, poniendo énfasis no en la administración de poblaciones como algo que se origina desde un centro, como dominio, como control, o como acción efectiva del Estado, sino en la idea, innovadora para nuestro tiempo, de buen gobierno o mejor aún de gubernamentalidad desde abajo o desde el consenso.

Desgraciadamente la forma como se ha manejado la pandemia ha sido más administrativa que democrática, mostrando la debilidad de las formas actuales de gobierno, de carácter poco participativo. Para poder enfrentar problemas como este se necesita alcanzar acuerdos que involucren al conjunto de la población. Antes que de un orden, ya que esto nos lleva a pensar en algo ya dado y dado desde arriba, hablamos de “ordenamiento”, esto es, de organización de los flujos a partir de las necesidades del conjunto de la población. Esto tiene

que ver no sólo con la pandemia sino con la economía y la política como algo que igualmente debe ser asumido desde las bases de la sociedad y no sólo desde el Estado, ni desde intereses parciales.

Hablamos de construir una morada en la que seamos acogidos todos y en la que no nos sintamos extranjeros (Derrida, 2000). Muchas comunidades, familias, vecinos, han dado paso a lo que podríamos llamar “micropolíticas organizativas”, o mejor aún “micropolíticas colaborativas”, generadas a distintas escalas, concebidas como moradas en las que se da cabida al venido de lejos (y al que ha sido tratado como extranjero) hasta alcanzar lo global. Se trata de una oportunidad para asumir un nuevo modelo de gubernamentalidad.

Lo que muchos hemos podido entender en este tiempo es la necesidad de llegar a consensos en relación a la pandemia y más allá de ella, en relación al planeta y al lugar de la humanidad en él. Lo que necesitamos es dar un giro en el gobierno del mundo, dar lugar a un nuevo tipo de gobierno que tome en cuenta tanto las aspiraciones y necesidades de todos los sectores de la población, como de los no humanos y del propio planeta.

Y es que el orden que nos habían venido ofreciendo, incluido el llamado orden urbano, es ilusorio: lo dominante es más bien la ausencia de orden, si pensamos en términos sociales. Lo que se propone, por el contrario, sería una suerte de utopía de gobierno basada en una conversación entre iguales. Se trata de una dimensión política pero sobre todo ética, relacionada con la pandemia, pero también con políticas de redistribución de recursos, de acogida, de freno al cambio climático.

Reflexiones finales

Es posible que se dé una relación estrecha entre pandemia, cambio climático y biopolítica y que la actual peste sea una más en una cadena de otras que surjan.

Los gobiernos de los países más pobres, pero también de muchos de los más ricos, han mostrado sus limitaciones al momento de enfrentar la pandemia. De hecho, no han mostrado una capacidad real para prever la crisis actual y anticiparse. Tampoco se ha contado con una información mínimamente confiable sobre los factores que la provocaron ni se ha logrado atisbar una salida post más allá de las vacunas. No solo se ha evidenciado la ausencia de políticas en materia de salud, que tomen en cuenta el bienestar del conjunto de la población, sino que buena parte de los servicios de salud habían sido desmantelados mucho tiempo antes.

El servicio de salud pública, tal como ha funcionado hasta el momento, tuvo una orientación racista, en la medida en que se ha basado en la exclusión de poblaciones enteras asumidas como no ciudadanas, e incluso como población descartable, no merecedora de atención. En casos como los de Brasil o Haití, la pandemia ha servido de pretexto a acciones premeditadas de exterminio. El coronavirus se ha ensañado, sobre todo, con los más débiles y desprotegidos: los viejos, los enfermos crónicos, la población que huye de la guerra o de la miseria, los más pobres. Amplios sectores de la población mundial no son atendidos, convirtiendo sus vidas en precarias o profundizando sus condiciones de precariedad. El miedo a la contaminación ha incrementado las acciones de separación, recelo y criminalización del otro. Acciones autoritarias como las de

Bolsonaro se han generalizado en el mundo. En medio de esto se ha generado una mayor desprotección de los niños y se ha incrementado la violencia contra las mujeres, las minorías sexuales y los inmigrantes.

Así, al sistema se le presenta el desafío de resolver las problemáticas que causa la pandemia, a la vez que atiende a la población desplazada, estigmatizada y/o racializada. La posibilidad de enfrentar este 'nuevo orden geobiopolítico', en un momento que 'la excepción se ha vuelto la regla', depende de que se logre dar un giro radical en materia de salud pública, gubernamentalidad y cuidado del ambiente. Se trata de uno de los grandes dilemas a los que debe enfrentarse este sistema basado en la concentración de riquezas, el irrespeto del planeta, la exclusión y en la separación.

Al mismo tiempo, con el coronavirus se generó una dinámica orientada a generar nuevas formas de relación social, independientemente de que estas sean o no de carácter utópico. La pandemia ha demostrado la gigantesca capacidad de resistencia de los sectores populares como parte de una tradición, que en el caso de los Andes o de Mesoamérica es muy antigua. La base de esta tradición es la supervivencia, en medio de la modernidad, de entramados de relaciones de reciprocidad y colaboración constituidos en el largo plazo. Es eso lo que posibilita la atención y el cuidado en medio de la pobreza, la violencia cotidiana y el abandono del Estado. Sectores populares y medios urbanos se vieron inclinados, en los primeros meses de la pandemia, a pensar de otro modo y a vivir de otro modo, a reencontrarse consigo mismo y con los otros y a dejar atrás un estilo de vida ilusorio, orientado al falso bienestar. A unos y otros nos han conducido a pensar en el

valor de la solidaridad, del cuidado; a dejarnos cautivar por utopías orientadas al regreso al campo y a un tipo de economía no monetaria, a salir del consumismo y a lograr algún tipo de consecuencia de vida. La pandemia nos ha ofrecido la oportunidad de entender algo que olvidamos y es que somos parte del mundo y, en ese sentido, somos responsables de lo que acontece en el mundo. A más de que el mundo no comienza ni termina en los humanos. En medio del aislamiento comenzamos a imaginar otros mundos posibles, mucho más respetuosos y hospitalarios. Un mundo en el que la dinámica de la urbanización sea menos violenta y en la que la ciudad pueda ser realmente democrática.

Si la pandemia logró sacarnos por un momento de la enajenación provocada por el fetichismo de la mercancía, el 'regreso a la normalidad' nos coloca de nuevo bajo un orden maquínico, de vigilancia y control. Walter Benjamin decía que aparentemente los hombres que venían de la guerra habían acumulado grandes experiencias, pero en realidad llegaban vacíos de toda experiencia. Giorgio Agamben completa esta idea al decir que no solo catástrofes como la guerra producen una pérdida de experiencia, sino el ruido y el movimiento de las grandes ciudades (2003: 8). Es posible que el miedo opere de un modo parecido, impidiéndonos encontrar salidas y haciendo de nuestra vida una sin atributos. El miedo y el aislamiento, la desconfianza y el recelo de los otros.

Referencias

Arendt, Hannah (2001). *Hombres en tiempos de oscuridad.* Barcelona: Gedisa.

Agamben, Giorgio (2003). *Infancia e historia. Deconstrucción de la experiencia y origen de la historia.* Buenos Aires: Adriana Hidalgo editora.

Braudel, Fernand (1974). *Civilización material y capitalismo.* Barcelona: Editorial Labor.

Butler, Judith (2010). *Marcos de Guerra. Las vidas lloradas.* Madrid: Paidós.

Castro-Gómez, Santiago (2005). *La Hybris del Punto cero. Ciencia, raza e ilustración en la Nueva Granada (1750-1816).* Bogotá: Editorial Javeriana.

Cueto, Marcos (1997). *El regreso de las epidemias. Salud y sociedad en el Perú del siglo XX.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Danovski, Déborah; Viveiros de Castro, Eduardo (2019). ¿Hay mundo por venir? Ensayos sobre los medios y los fines. Buenos Aires: Caja Negra.

Derrida, Jacques (2000). *La hospitalidad.* Buenos Aires: Ediciones La Flor.

Didi-Huberman, Georges (2012). *Supervivencia de las luciérnagas*, Madrid: Abada, 2012

Foucault, Michel (2001). *Los Anormales*. Madrid: Akal.

Henderson, P. (2010). *Gabriel García Moreno y la formación de un Estado conservador en los Andes*. Quito: CODEU.

Kingman Garcés, Eduardo (2006). *La ciudad y los otros. Higienismo, Ornato y policía. Quito, 1860-1940.* Quito: FLACSO.

Lempérière, Annick (2013). *Entre Dios y el rey: la república. La ciudad de México de los siglos XVI al XIX*. México: Siglo XXI

Musset, Alain (2011). *Ciudades Nómadas del Nuevo Mundo*. México: Fondo de Cultura Económica.

Rancière, Jacques (2018). *Pratiquer l´égalité*. Paris: Michalon Éditeur.

Weil, Simone (2005). *La fuente viva*. Madrid: Trotta.

1 Antropólogo, historiador, con estudios sobre el patrimonio y la memoria social urbana. Tiene un Doctorado en Antropología urbana por la Universitat Rovira i Virgili y es profesor emérito de Flacso Ecuador. Sus trabajos más importantes son “La ciudad y los otros. Higienismo, ornato y policía. Quito, 1860-1940” y “Los trajines callejeros” (en colaboración con Blanca Muratorio).

Desafíos para la seguridad ciudadana en el post Covid-19

Josep Lahosa[1]

Introducción

Como ya hemos expuesto en alguna ocasión (Lahosa, 2000: 59 y ss.)

> [...] La seguridad ciudadana es el resultado de una negociación constante entre la búsqueda de seguridad en la convivencia y la realidad insegura del ser humano, y precisa, de un marco social seguro para que cada individuo afronte libremente la inseguridad de su propia existencia y de unas condiciones de normalidad.
>
> Condiciones que permitan percibir el compromiso social en base a:
>
> a. Un grado de seguridad en la organización social de producción y en la previsión, aunque mínima, que garantice el futuro.
> b. El ajuste de la actividad política y del marco jurídico al ritmo de la vida social
> c. Un funcionamiento conocido y reconocido de las instituciones públicas.
> d. El acoplamiento entre las normas y los valores sociales, así como un acuerdo general sobre el comportamiento de la población.
> e. Un grado satisfactorio en el funcionamiento de las instituciones de transmisión cultural: familia, escuela, los medios, etc.; así como la

aceptación colectiva de la inevitabilidad del conflicto propio de toda vida social.

Hoy, y ante la actual situación de crisis, deberíamos añadir a esas condiciones un especial reconocimiento y satisfacción sobre los servicios de seguridad y de justicia. La población demanda de los poderes públicos una toma de decisiones diligente, aceptando incluso cierto nivel de limitación de derechos, y es sobre los servicios de seguridad y justicia que recae la ejecución de dicha limitación de derechos.

A lo largo de los últimos meses, después de un año de pandemia del Covid19, algunas de las costuras sobre las que estaba confeccionado este compromiso o contrato social se han resentido y, en casos, han sido superadas y han saltado.

Quizá una de las más relevantes para el futuro, de esas costuras comprometidas por la Covid-19, haya sido la reducción o pérdida de la confianza en las instituciones y gobiernos y, en consecuencia, la disminución en su reconocimiento como organismos capaces y útiles para hacer frente a un reto de tal envergadura. Es cierto que no ha sido un elemento que pueda quedar circunscrito a uno u otro país: tanto organizaciones transnacionales, como la Organización Internacional de la Salud (OMS), diferentes organizaciones internacionales y nacionales de reconocimiento del medicamento o gobiernos de diferentes colores políticos han visto comprometido su prestigio. Así, además del impacto directo en el ámbito de la salud comunitaria y personal que ha implicado la Covid-19, no podemos sustraernos a ese negativo impacto con la cohorte de incertidumbre, temor o incluso miedo que la desconfianza en los liderazgos institucionales ha generado en la ciudadanía.

La lamentable intervención de muchos de los gobernantes, dedicados a lanzar o declarar un sinfín de propuestas, algunas sinsentido, otras inabordables y muchas en contradicción con la inmediata anterior, ha sido un espectáculo al que hemos asistido y que se ha generalizado por todo el planeta; espectáculo que llegó casi al paroxismo en las iniciales propuestas negacionistas de Trump o Bolsonaro.

De hecho, esa forma de actuar nos la avanzaba Curbet (2011) en su última obra. En lo que hoy parecería casi una premonición, nos proponía una sugerente relación entre seguridad y salud

> [...] imaginemos: que una repentina indisposición, de síntomas alarmantes provocará un alud de prescripciones a cual más drástica, y, por supuesto temeraria. Por extrema que pueda parecer la comparación, cuando en un momento y lugar, aumenta la percepción social de inseguridad también lo hace una incontinente pasión prescriptiva: todo el mundo parece saber con exactitud qué es lo que hay que hacer y, ante tal avalancha de propuestas de acción, se abren paso aquellas que resultan más originales, efectistas y drásticas. Gozan de especial aceptación las propuestas de actuación represiva que permitan identificar culpables individuales o colectivos y si son preferentemente extranjeros mejor. (p. 13).

En España lo pudimos comprobar cuando, coincidiendo con las primeras informaciones sobre los casos en la provincia china de Wuhan, la comunidad de origen chino residente en el país, en lo que podría calificarse casi como una autoinculpación televisada por los diferentes medios de comunicación, peregrinaban por hospitales, entidades cívicas, residencias de personas mayores, cuarteles de policía, bomberos o militares repartiendo EPIS (Equipos de Protección Individual), en una operación casi obscena por lo que

podía representar de autoinmolación culpable. Al tiempo, sus bazares, restaurantes, comercios o negocios cerraron *motu propio*.

Y es precisamente por esa incontinencia prescriptiva, incluso cuando aún no se conoce un diagnóstico concluyente, que hay dos aspectos que nos deberían preocupar: el primero tiene que ver con las intervenciones públicas de seguridad que pueden, de hecho lo están haciendo, afectar derechos individuales y colectivos; el segundo todo aquello que hace referencia a medidas que por acción u omisión puedan incidir negativamente en la capacidad de nuestras sociedades y específicamente nuestras ciudades para desarrollarse como organismos socialmente cohesionados.

La idea de seguridad ciudadana, en un estado democrático de derecho que defendemos, incorpora además un hecho consustancial: no puede entenderse la idea de ciudad y sociedad segura sin la activación de políticas e intervenciones públicas que busquen la cohesión y equidad social, su mantenimiento y preservación. De hecho, como hemos venido afirmando, no es posible una ciudad segura si no incorpora en su acervo capacidades de inclusión y cohesión social (Lahosa, 2010: 315). Por ello, ante el impacto que la Covid-19 está teniendo en la capacidad del sistema de previsión social, de la actividad laboral, académica y cultural en nuestros países, uno de los aspectos en los que las administraciones públicas, el sector privado, así como las propias comunidades deberíamos dedicarle más tiempo, esfuerzo e imaginación es, en cómo nos hacemos con esa nueva normalidad, cómo, con la actual situación de precariedad y debilidad institucional, las ciudades lideran la recuperación de su capacidad de resiliencia.

No es un momento de grandes líderes que se dirigen verticalmente a sus pueblos; sino de organización, protocolos y estrategias. Todo esto va de inteligencia colectiva, tanto en lo que se refiere a la respuesta médica como a la organizativa y política. Por supuesto que es muy importante la comunicación que realice un presidente, pero mucho más nuestra capacidad colectiva de gobernar las crisis, que incluye su previsión y gestión (Vallín, Pedro, 2020).

Cuando analizamos el impacto de la Covid-19 en ciudades españolas, observamos que, si bien inicialmente, los barrios y distritos más afectados eran aquellos con rentas más bajas y en los que se concentraban los trabajos más directamente relacionados con la terciarización (servicios, hotelería, ocio, comercio, etc.), también en los que la precariedad en las relaciones sociales era más alta. No obstante, con la ampliación de la movilidad y la finalización de los periodos de confinamiento, esas características demográficas se han ido diluyendo y, en la actualidad, el impacto está avanzando en los barrios y distritos más centrales de las ciudades cuya población con rentas medias y medias altas son las más afectadas, tanto en el ámbito de la salud, como en su actividad laboral y, en consecuencia, en la situación económica familiar. Otro aspecto nuevo en estos últimos meses tiene que ver con la reducción de la edad media de contagio que, si bien en los primeros meses de la pandemia estaba situada en los 58 años, en la actualidad ha llegado al rango de 35 años, incorporando a fuertes grupos de edad muy joven.

En los meses de pandemia la desigualdad se ha incrementado a niveles insospechados, tanto por las incapacidades de hacer frente

a las propias situaciones derivadas de la crisis sanitaria como de los impactos económicos en las familias. En este sentido, la dimensión clase social vuelve a tener capacidades explicativas: los ricos son más ricos, pero los pobres son más pobres y cada día son más.

En la encuesta “Habitante en confinamiento” realizada en el Área Metropolitana de Barcelona, durante los meses de mayo a julio de 2020, nos indica cómo el impacto, especialmente en las semanas de confinamiento, ha sido relevante, tanto en familias con menos ingresos y capacidades para enfrentarse a esa situación, como específicamente en las clases medias que se han visto fuertemente precarizadas. Así lo indican los resultados de la mencionada encuesta en los que puede verse que casi la mitad de las familias manifiestan haber empeorado su situación. El 42,9% de las familias declaran que en los dos primeros meses de confinamiento se ha producido un retroceso en la situación económica de su familia. De estas, el 28,6% de los casos considera que este empeoramiento ha sido débil, mientras que para el 14,2% ha sido alto. Solo el 1,9% de las familias indica que ha mejorado su situación económica y el 55,2% que sigue igual.

Si se observan los datos según el régimen de tenencia vemos como el 57,6% de las familias que viven en régimen de alquiler han empeorado su situación económica; también el 43,9% de las unidades familiares que viven en viviendas cedidas han visto empeorar su situación económica; Por otra parte, mientras el 44,9% de las familias en régimen de propiedad que aún pagan hipoteca manifiestan haber empeorado su situación económica; y en el 31,7% de las unidades familiares que ya no pagan hipoteca su situación económica es peor que antes de la pandemia.

Es más, en España, la pandemia Covid-19 ha supuesto la destrucción, en seis meses, de 1,3 millones de puestos de trabajo. A partir de datos de algunas fuentes sindicales, más de 900.000 trabajadores precarios han sido expulsados del mercado laboral, siendo las mujeres las más afectadas. Así también la Encuesta de Población Activa (PEA) relevó que, en los dos primeros trimestres del año 2020, pasaron a situación de inactividad 742.000 mujeres y 579.000 hombres, y a finales de abril del mismo año 1,1 millón de familias en España tenían a todos sus miembros sin trabajo.

Todos los datos refieren cómo la destrucción de empleo a lo largo de la pandemia está asociada a la precariedad laboral que el capitalismo salvaje ha definido en las relaciones laborales. En este sentido, el sesgo de género en la destrucción de empleo es a todas luces vergonzoso.

La juventud es el otro colectivo más castigado por la pandemia, tanto en el ámbito laboral como en el académico y social. De hecho, a las dificultades para desarrollar proyectos de vida autónomos y de futuro, la situación actual ha añadido limitaciones al contacto social limitando la creación de capacidades empáticas en una edad básica en la construcción de valores de ciudadanía.

Ante tal situación es necesario no olvidar como las limitaciones de las políticas sociales, del trabajo o sus altos niveles de precariedad son consecuencia de aquellas políticas neoliberales iniciadas en las décadas de los ochenta, en las que se transfirieron buena parte de los recursos gestionados por el Estado social hacia el mercado, iniciando el primero de los grandes escenarios de desigualdad, especialmente en el mundo desarrollado, pero con consecuencias en la cultura política general. En el caso actual, además, la Covid-19

permite, quizá por primera vez con una intensidad y transversalidad que asusta, realizar toda una serie de llamamientos dirigidos hacia la responsabilidad individual; ya no se trata de la capacidad del Estado para garantizar la salud de la población, se llega incluso a poner en duda que esa sea su responsabilidad, trasladándose a los y las ciudadanas.

¿La nueva normalidad?

A lo largo de las primeras semanas de la pandemia se pusieron a disposición y en funcionamiento todos los recursos sanitarios, fueron los primeros escarceos con el virus, también de desconcierto y desconocimiento, durante los cuales ni las autoridades nacionales ni la propia OMS tuvieron propuestas y recomendaciones claras. Siguiendo la estela de lo expuesto por Curbet, cuando no se tiene un diagnóstico claro de lo que sucede, la tendencia es sobredimensionar o incluso exacerbar la respuesta. Además, si el miedo y la inseguridad van incorporándose de forma interesada al debate político y social, suele ser habitual sacar a los uniformados a la calle.

Lo menos relevante es si estos van de verde oliva, azul, rojo, amarillo o cualquier otra uniformidad; lo que se busca es establecer un mensaje en el que se quiere presuponer que la garantía de una gestión eficaz y eficiente de las situaciones difíciles y de crisis son garantizadas por los uniformados, en un relato falaz en el que prima la idea que las crisis y las dificultades se superan mediante una supuesta fortaleza en la toma de decisiones.

Por ello, uno de los elementos sobre el que deberíamos prestar nuestra atención en la consolidación de las políticas post-Covid es, precisamente, cómo se está construyendo ese discurso sobre la nueva normalidad. Vaya por delante la desconfianza que produce la idea de **nueva normalidad** basada en el paradigma "distancia social", pues creemos que, con bastante probabilidad vamos hacia escenarios en los que, por mor de esa distancia social, veremos unos espacios urbanos más segregados o incluso especializados, con una evidente disminución en la libertad de movimientos y, en consecuencia, con encorsetamientos. Sin duda, uno de los retos que deberán asumir los urbanistas, diseñadores, paisajistas, geógrafos, criminólogos, en definitiva, todos aquellos que vemos con cierta nostalgia aquella vieja máxima de las ciudades medievales alemanas "*Stadtluft macht frei"*: el aire de la ciudad te hará libre. Por ello, en este repensar el diseño de las ciudades, de sus espacios públicos y comunitarios, entiendo que debemos mantener una actitud vigilante hacia instrucciones, protocolos o indicaciones limitadoras de la capacidad intrínseca que el espacio público tiene como espacio relacional y democrático por excelencia.

La distancia social como paradigma de esta nueva normalidad ejercerá, en las ciudades y sus espacios comunitarios, una tensión sobre sus capacidades como constructoras de ciudadanía que deberemos preservar, por ello ese será uno de los retos a futuro en la construcción de ciudades seguras. En este sentido, una primera precisión la podemos circunscribir a las limitaciones que las ciudades van a tener en sus capacidades de crear comunidad; parece a todas luces evidente que una política, aunque sea para garantizar la salud pública, basada en el confinamiento y aislamiento

entre poblaciones generará disminución en las habilidades sociales. En consecuencia, perderemos capacidad empática, nuestro nivel de tolerancia se reducirá, así como nuestra capacidad de gestión de las frustraciones.

Aislamiento que de hecho comportará que al relacionarnos menos y con menos gente, lo terminemos haciendo con nuestros iguales. De hecho, nos enfrentaremos al debate planteado por Bauman (2007: 34 y ss.) entre el conocer y mezclarse con diferentes (mixofilia) y el rechazo a la diferencia (mixofobia)". Bauman ya nos avanzó, cuando acuñó la idea de modernidad líquida; que la sociedad, las relaciones, las economías o los valores están cambiando de forma definitiva; que las organizaciones y, muy especialmente las ciudades, deben perder rigidez y ganar en capacidad adaptativa. Bien, la Covid-19 nos ha puesto contra la pared y nos exige articular esa idea de necesidad de adaptación a nuevas realidades, y hacerlo de forma urgente si las ciudades si quieren ser organismos equitativos y socialmente inclusivos. En definitiva, si queremos vivir en entornos democráticos deberemos incorporar capacidades de flexibilidad, versatilidad, al tiempo que estamos vigilantes a las disquisiciones entre libertad y seguridad.

En este sentido, si bien puede parecer incluso aceptable, vistas las interesadas manifestaciones sobre supuestas limitaciones de los poderes "civiles" del Estado de derecho para dar respuestas eficaces y eficientes que, en los primeros momentos de incertidumbre se pongan a disposición, además de todos recursos sanitarios disponibles, aquellos medios de control del Estado (policía, ejército, etc.) al servicio de la limitación de movimientos y/o manifestación. Ya no lo es que después de meses de gestión de la

pandemia se mantengan activos con la misma intensidad o incluso superior. Es más, en estos últimos tiempos estamos siendo testigos de un sutil cambio en los lineamientos centrales del discurso sobre el seguimiento de la pandemia.

Una vez asumidos por la población los tres parámetros en los que parecía centrarse la respuesta para el control de la pandemia, esto es, mascarilla, lavado de manos y distancia social; las propuestas que últimamente vienen realizando los gobiernos se centran casi exclusivamente en la responsabilidad individual y en la necesidad de mantener e incrementar el control sobre la población mediante la aprobación de límites a la libertad de movimientos y reunión, con la cohorte de aumento de recursos de control y vigilancia.

Confinamientos más exigentes, limitaciones en el número de comensales o participantes en reuniones, clausura de espacios de ocio, limitación de actos culturales o incluso limitación en los derechos de manifestación son algunas de las iniciativas. Todo ello continuará potenciando las limitaciones de la población y las ciudades en la gestión derivados de los conflictos que se generen.

Actividad delictiva y Covid-19

Debido a las medidas adoptadas por gobiernos europeos en las primeras semanas de marzo marcadas por la cuarentena, el aislamiento de la población en sus domicilios y la restricción del transporte; la actividad delictiva, en la Unión Europea, tuvo descensos espectaculares de hasta el 60% en algunos países. En el caso de España, en el conjunto del primer semestre del año se

produce en la gran mayoría de los tipos penales, destacándose hurtos (-44,7%), sustracciones de vehículos (-33,7%) y robos, tanto con violencia o intimidación (-31,4%) como con fuerza (31,1%) o en domicilios (-31,9%).

Según el Ministerio del Interior español (2020), una excepción a dicho comportamiento se ha registrado en las tentativas de homicidio y asesinato consumado (2%), con ocho casos más que en el mismo periodo de 2019 (411 frente a 403), y un incremento de los delitos de tráfico de drogas del 0,9%, relacionados estos especialmente por la actividad producida por las redes criminales que operan en el Campo de Gibraltar.

Europol hace algunas semanas emitió el informe "*The pandemic how COVID-19 will shape the serious and organized crime landscape in the EU*" en el que identificaba algunos de los factores de cambio que podían incidir en la actividad delictiva a raíz de la pandemia de la Covid-19; en este sentido algunos de estos venían motivados por cambios en el comportamiento de la ciudadanía, otros por los realizados por las organizaciones criminales. Así, se identificó que:

- Se ha producido un fuerte aumento en la demanda de determinados productos de protección (mascarillas, geles hidroalcohólicos, EPIs) y de productos farmacéuticos.
- La drástica disminución de la movilidad y del flujo de personas desde la UE y hacia la UE.
- La limitación de la vida pública ha hecho que algunas actividades criminales hayan sido menos visibles y se hayan trasladado a la configuración de casa o bien online.

- Los ciudadanos permanecen en casa, confiando en soluciones digitales, llevando a cabo cada vez más teletrabajo y compras on-line.
- Ansiedad y miedo aumentados que pueden generar vulnerabilidades.
- Disminución del suministro de determinados bienes ilícitos en la UE.

En global se puede afirmar que la Covid-19 genera claros riesgos para la seguridad por medio de un aumento en el uso de medios tecnológicos por parte de las organizaciones criminales. Así, será necesario una clara atención a medidas de ciberseguridad, pues los delincuentes han sabido aprovechar con suma rapidez el aumento de la demanda de suministros y productos por medio de plataformas on-line.

Los delincuentes han utilizado la crisis de la Covid-19 para realizar ataques de ingeniería social, es decir, correos electrónicos con *phishing* mediante, campañas de *spam* e intentos de estafa más orientados, como el compromiso de correo electrónico empresarial (BEC). En este sentido es larga la lista de ciberataques a organizaciones, individuos y empresas.

Otro de los aspectos preocupantes indica, precisamente por el aumento en el uso de medios tecnológicos, especialmente por parte de menores, el aumento de la actividad de organizaciones que rastrean material susceptible de ser utilizado para el abuso de menores, será especialmente importante estar vigilantes, sobre todo con los menores al ser más vulnerables debido al aislamiento, menor supervisión y mayor exposición a los medios on-line.

Asimismo, Europol expone la existencia de una alta probabilidad de que los delincuentes adapten los esquemas de fraude para explotar los beneficios de la **s**ituación post-pandemia. Una vez más, las probables víctimas serán las personas mayores. Los estafadores buscarán acercarse a las víctimas, haciéndose pasar por funcionarios o asistentes sociales o sanitarios que ofrecen pruebas de la Covid-19, con la pretensión de entrar en las viviendas para robar objetos de valor.

También Naciones Unidas, en su informe “Impacto del COVID19 en la trata de personas” (2020), nos previene de cómo durante la pandemia de la Covid-19 las medidas puestas en funcionamiento con el objetivo de reducir el impacto sobre la salud pública (cuarentena forzosa, toques de queda y confinamiento, restricciones para viajar y limitaciones a actividades económicas y vida pública sin precedentes), si bien a primera vista pueda parecer, vistas las estadísticas que sobre actividad delictiva presentan los diferentes gobiernos, que obtienen resultados positivos, en realidad pueden estar invisibilizando aquella actividad delictiva que tiene en las personas más vulnerables a sus víctimas. En este marco varias han sido las organizaciones que denunciaron este impacto negativo.

La Covid-19 nos ha reportado cambios relevantes en el paisaje urbano, tanto en el físico como en el social y el político. A este respecto no podemos olvidar que junto a la expansión de la pandemia también se ha extendido una evidente desconfianza y alejamiento de la ciudadanía hacia las instituciones. En los últimos meses hemos sido testigos de múltiples intervenciones de los aparatos de seguridad del Estado claramente desproporcionados, y no hablo sólo de un clásico como es el de la violencia racial de las

policías de los Estados Unidos de América, hablo de España, de Francia, de Chile, de Hong Kong, violencias que están deslegitimado a los gobiernos y alejando a la ciudadanía de quien debería liderar la recuperación post-pandemia.

Una vez más, muchas miradas se dirigen a las ciudades y a sus alcaldesas y alcaldes en busca de sosiego y seguridad, como en muchas ocasiones anteriores ante la eclosión de situaciones críticas ellas han sido las que han ofrecido liderazgo, empatía y capacidad de respuesta. Por ello no es de extrañar cuando, en plena pandemia, incluso el Banco Mundial presenta una propuesta para que las ciudades tomen ese liderazgo.

Bibliografía

Ajuntament de Barcelona (1984). *Del Orden público a la seguridad ciudadana.* Barcelona: Comissió Tècnica de Seguretat Urbana.

Bauman, Z. (2007). *Confianza y temor en la ciudad*. Barcelona: Arcadia.

Curbet, J. (2011). *Un mundo inseguro.* Barcelona: Editorial UOC.

Lahosa, J (2000). Ponencia “Prevención de la inseguridad urbana: compromiso de las ciudades”, presentada en el Seminario Ciudades seguras, ciudadanos seguros. Organizado por el Ministerio del Interior del Gobierno de Chile, en Santiago de Chile. En Conversaciones públicas para ciudades + seguras. Santiago de Chile: Ediciones Sur.

—— (2010). „Seguridad y ciudad inclusiva“. En *El buen gobierno 2.0. La gobernanza democrática territorial: ciudades y regiones por la*

cohesión social y una democracia de calidad, Josep Maria Pascual i Esteve y Xavier Godás (Coords.): 315-342. Valencia: Tirant lo Blanch.

Lall, Somik y Wahba, Sameh (2020). “La construcción de ciudades inclusivas y sostenibles en el período de recuperación de la pandemia no es un mito urbano”. Banco Mundial, 18 de junio de 2020. Disponible en: www.bancomundial.org [Visitado 12 junio 2020].

Ministerio del Interior - España (2020) *Balance de Criminalidad. Segundo Trimestre 2020*. Disponible en: [Visitado 2 septiembre 2020].

Observatori Metropolità de l’Habitatge de Barcelona (mayo 2020). “Un 28,6% de los hogares del área metropolitana de Barcelona valoran mejor su vivienda después del confinamiento por Covid-19”. Disponible en: iermb.uab.cat [Visitado 2 septiembre 2020].

UNODC (Abril 2020). “Impacto De La Pandemia Covid-19 En La Trata De Personas Hallazgos Preliminares Y Mensajes Basados En Un Análisis Rápido” Disponible en: www.unodc.org [Visitado 2 septiembre 2020].

Vallín, Pedro (2020), “Daniel Innerarity: ´No estamos ante un contagio, sino en medio de una sociedad contagiosa”. *La Vanguardia*, 17 de marzo, sección Conversaciones de la pandemia 2. Disponible en: www.lavanguardia.com [Visitado 28 agosto 2020].

1 Geógrafo por la Universidad de Barcelona. Director de Servicios de Prevención de Barcelona hasta su pase a retiro en junio de 2017. jmlahosa@gmail.com

Beyond health and hygiene: The governance crisis and responses to the pandemic

Diane Davis[1]

Introduction

The coronavirus pandemic has thrown much of the world into disarray, with cities and their residents suffering disproportionately. Urban dwellers have born the brunt of the crisis not just because of the negative health effects associated with density and close proximity, but also because the loss of jobs generated by quarantine, lockdowns, and restrictions on gathering in restaurants and public spaces has dramatically reduced employment opportunities and sent urban economies into a tailspin. The economic slowdown has also affected tax revenues, reducing both the local and national state's fiscal capacities while increasing the operating costs of providing health services and other public goods that urban residents have come to expect, including transportation and education. To deal with the current fallout, various strategies have surfaced to address and repair ruptures in the social, spatial, and economic fabric wrought by Covid-19 in cities and nations around the world (Bárcena , 2020). In

so doing, many urbanists have approached the pandemic as an opportunity to question or recalibrate timeworn urban planning strategies and tactics by innovating new micro-level spatial and territorial interventions to limit the virus spread while also creating healthier cities so as serve the public good (Banai, 2020; Sharifi and Kharavian-Garmsir, 2020). This of course is not surprising, especially given the fact that the discipline of urban planning itself emerged in response to public health crises in American cities during the early years of the 20th century.

Yet beyond the discipline of urban planning, we should be mindful that the current pandemic also appears to be producing a governance crisis and not merely a health crisis. Despite the rollout of vaccines and new policies to protect citizens, we have seen a series of conflicts -and some might say missteps- generated by national leaders with respect to the their responses to the pandemic, many of which have raised questions about the balance of decision-making power across cities, nations, and global governance institutions. Nowhere has this been clearer than in the United States, where for historical reasons major health policy responsibility has rested in national level agencies and institutions, like the National Institute of Health (NIH), whose purview scales to the nation-state more than to cities. Yet this is also true in Brazil, India, and Mexico, where national leaders have mandated policies that do not always match the priorities and demands of citizens and local governing authorities. The stark reality is that urban residents tend to experience the pandemic quite differently than non-urban residents, making national mandates to establish policies for the entire nation

potentially problematic, particularly when individual states or their constituencies reject their logic.

All this raises the possibility that governing institutions drawing their authority and action repertoires from a preoccupation with the *health* (or shall we say wealth) *of nations* may not be well-positioned to address the health *of cities*. To paraphrase James Scott (1999), the pandemic has further revealed that “seeing like a state” is not the same as “seeing like a city.” It is thus not surprising that cities may prioritize policy actions tailored to their socio-spatial and class composition in ways that may not align with non-urban or national priorities, health-related or otherwise.

Complicating matters, the global scale must be reckoned with. In an eerie echo of long-standing concerns of economic globalization, the virus producing the current pandemic appears to know no borders. It is not only criss-crossing nations and transcending rural-urban divides. It also is unfolding simultaneously at multiple scales around the globe. Yet these multi-scalar impacts do not easily map on existent institutional structures of national governing authority, and even when they do, consensus remains elusive. Crisis management directives emanating from global governing institutions such as the World Health Organization (WHO) may undermine or call into question the preferred strategies of national authorities. Such conflicts originally exploded in the US, when then-President Donald Trump lashed out at WHO mandates which he saw as contradicting his own national political agenda, thus driving Trump to withdraw from the WHO. Although this relationship was ultimately re-established under the administration of President Joseph Biden, evidence of national-global governance tensions continue elsewhere

HERE within the European Union and its member states about vaccines and other pandemic policy recommendations have persisted.

To the extent that conflict rather than synergy typifies decision-making powers across multiple governance scales, constructive or coordinated action is hard to achieve. Of course, tensions between urban, national, and global governing institutions exist for many contemporary policy domains of action, including trade, taxation, and privacy policies. Yet the urgency of the health situation, and the fear that the virus may spread beyond control if action is not taken immediately, have meant that the timeworn strategies for dealing with such scalar conflicts –such as long standing negotiation and dialogue leading to compromise– may not be viable in this instance. Moreover, because the negative effects of the pandemic are both dire and unequally distributed across these three territorial scales, the longer it takes to eliminate the pandemic the more likely we are to see a permanent destabilization of long-standing negotiation and governance practices in ways that could have long-standing implications for equity, democracy, and the unity of nations.

The main problem is that an array of institutions and authorities at multiple scales –from the local to the state to the federal to the global– are all framing their preferred responses to the pandemic, but doing so through their own particular governance agendas, which may not be nuanced enough to understand the scalar differences in impacts.[2] The complexity of virus pathways does not correspond to institutional decision-making powers, thus creating tensions about policy responses. In the face of conflicts and disagreements over strategies and tactics deployed to confront the

virus, multiple governing authorities are vying for hegemony. Major players in the US and elsewhere are those actors empowered at the national scale. That generally means that the president, prime minister, or other elected national authority is often responsible for setting the country's agenda for dealing with the pandemic. Yet policy decisions made with the nation in mind may have disastrous impacts at the scale of the city. Certain restrictions –or the failure to impose them– may disproportionately harm certain neighborhoods or demographics. All this suggests that the havoc unleashed by Covid-19 may further reveal the paradoxes at play when juxtaposing urban against national or global governance recommendations, particularly those intended to limit virus flows spread by people moving through space.

Spatially restrictive measures commonly formulated by national states in order to supplant national governance and security often focus on extreme forms of "closure," as occurred with restrictions on migration, bans on entry, and border closings. Yet the securitization of countries at and through national borders can only go so far in eliminating the pandemic, even as the preoccupation with vaccine rollout in a single country does nothing to insure that the global character of the virus can be thwarted. Most recently, different nations have promoted or restricted the use of certain vaccines, often with an eye to global economic competitiveness or support for favored private sector partnerships as much as the health of their citizens.

Further complicating matters, efforts at quarantine or other such spatially restrictive policy recommendations that parallel the idea of closure at the national level will not work the same way at this scale

of the city. The space of flows that constitutes a city is much more fluid. Closing or tightening national borders will not stop the airborne flows of aerosols and myriad virus particles at the local scale, once they enter the national space. Moreover, such restrictive measures can also damage the health of the national economy by disrupting flows of goods associated with a global political economy, which will have a bearing on the resources available to fight the pandemic. Already there are urgent signs that the pandemic is increasing global inequality in ways that could have devastating effects on poor nations who lack the resources to vaccinate their citizens, leading to new calls for vaccine aid and assistance from richer to poorer countries. All of these developments merely reinforce concerns about the most appropriate scale of governance and the nature of politics in a world at risk.

Theoretical, Methodological, and Conceptual Foundations

The array of developments noted above suggest that the pandemic – for good and bad– may require a rethinking of the basic principles and practices of modernity that have led to what Ulrich Beck (1992) has called contemporary risk society. Taking a cue from scholarship on climate change and the ways that the planetary ecological crisis unfolds at scales larger and smaller than the nation-state, we start from the assumption that the pandemic may require a reconsideration of the primordial scales of political decision-making in modern society (Beck and Levy, 2013). Specifically, we consider

whether the pandemic will undermine the hegemonic utility of Westphalian nation-state institutions, which themselves triumphed over city-states and empires in the context of warmaking, another form of crisis (Tilly 1990; Anderson, 1974). Likewise, we situate our analysis of the pandemic in the context of questions about the notions of freedom, social order, and scientific rationality that underlay the embrace of modernity (Baumann, 2000: Jasonoff, 2012), including whether pandemic measures have impacted citizens' willingness to cede conditions in their daily life to the control of the state or other higher authorities (Hobbes). Finally, we treat the pandemic as holding the potential to reveal new concerns about the capacities of modern societies to resist or manage outcomes emanating from the "agency" of nature (Latour, 2018). All of the above requires closer analysis of the impact of the pandemic on nationalism, on the capacities of cities to challenge national political agendas, and the likelihood that nationalism could be replaced by a global cosmopolitanism grounded in an understanding that the challenges to human existence are both larger and smaller than the nation-state.

Finally, the pandemic also raises questions about the future of democracy and the social contract that unites citizens to each other and to authorities in a transparent process where elections establish the mandate for governance. For example, the pandemic could unleash efforts to deepen decentralization processes in a world where globalization threatens to undermine the influence of localities. Yet it could also do precisely the opposite: strengthen the powers of higher-order institutions with the capacity to regulate global flows of viruses, vaccines, and peoples. To the extent that the

pandemic holds the potential to spur citizen mobilization or protest against state or police charged with monitoring health policy mandates, it both disrupts civil society and sustains new forms of anarchism, libertarianism, or populist nationalism. The latter, in particular, may give rise to political leaders who argue that they are best placed in terms of fiscal resources, governance tools, or ideologies to respond to a pandemic that knows no borders. In most of these scenarios, questions of individual rights versus collective obligations will likely be central to the political agenda. Yet they may also provoke long-simmering tensions between state and market logics (Blyth, 2013), or between individual freedom and collective health in ways that further challenge acceptance of the basic principles of democracy. Either way, the mobilization of citizens against an unresponsive state can fragment longstanding political coalitions or produce new ones in ways that undermine democratic aims (Abers, Rossi, and Von Bulow, 2021).

To survey the wide range of responses to the pandemic is not to avoid the normative question that faces us all, which is what can be done to defeat the pandemic, by whom, and at what scale? As such, after identifying the fundamental dilemmas of governance revealed by the pandemic, I will argue for the urgency of developing more robust governance capacities at the city scale –or what I refer to as *urban sovereignty*. In deploying the concept of urban sovereignty, I build upon but modify the longstanding definition of sovereignty, which has historically focused on the national-state (Agnew, 2007). Though its meanings have varied across history, it has a core meaning which is *supreme authority within a territory*. However, recent writings have cast doubt on the utility of this definition in a

“postnational” (Appadurai, 2003) or global world (Barber, 2013). I too question the standard geography of sovereignty, but offer my alternative in light of concepts contained in the iconic writings of the political scientist Benedict Anderson (1983), who coined the concept of “imagined community” to describe the bonds of allegiance that tie citizens together behind a governing regime. Although Anderson uses this term to explain nationalism, I apply the notion of imagined community to the scale of the city. I thus share a view articulated by other scholars who posit that cities –both in the past (Prak, 2018; Castells, 1984) and in the present (Barber, 2017; Katz and Bradley, 2013)– can and do assume important aspects of sovereignty.

To use the city as the point of departure for interrogating sovereignty is justified by the fact that the city is both experienced by and legible to residents in ways that the nation is not, in part because the latter concept is more of an abstraction. Just as important, local state capacities and citizenship practices at the scale of the city unfold through the production and consumption of the urban built environment to a great degree. As such, pandemic-instigated restrictions on access to urban spaces may reinforce differentiated citizenship and new forms of territorial authority. These are subjects that are well studied by “urban regime” scholars (Fainstein et. al., 1983; Stone, 1993) who examine the long-term rules, institutions, identities, power relations, practices and discourses that shape citizenship and governance. They also inform writings from contemporary urbanists who raise questions about the networked territorial scale of urban governance (Sassen, 2007) and the role of cities in strengthening democracy (Katz and Nowak, 2018). Building on this work, my claim is that the pandemic can and

must accelerate a rethinking of the hegemony and limits of the national state as the dominant reference point for health and other fundamental public policies, particularly if the needs of justice and inclusion are to be addressed.

In discussing why the urban scale of governance is well-positioned to deal with the pandemic, I also draw on literature on the *ethics of care* (EoC). An EoC framework builds on the work of Carol Gilligan and other feminists writing in the second half of the twentieth century. They argued for the importance of paying attention to interpersonal relations and situational details in the study of normative action. The EoC framework assumes that a) persons are understood to have varying degrees of dependence and interdependence on one another; b) other individuals affected by the consequences of one's choices deserve consideration in proportion to their vulnerability; and c) situational details determine how to safeguard and promote the interests of those involved. These three premises not only justify our efforts to find a scale closer to the lived experiences that mark every day life a pandemic-led health crisis. They also raise the possibility individuals who oppose pandemic restrictions or governments that act with a general mandate applied to all citizens may put in jeopardy the lives of a nation's most vulnerable populations, in a manner that Gilligan might have called "morally problematic, since it breeds moral blindness or indifference."

In what follows, I discuss the origins and nature of the "governance crisis" and the challenge to modern enlightenment ideals–including democracy and individual freedom –laid bare by the pandemic. Although I will draw most heavily on examples from the US, a country where both national and local politics have been

destabilized by the pandemic, my aim is to identify several general trends that can be applicable to other countries now confronting the pandemic. I am particularly concerned with the pandemic response in federal systems, which I will argue have been among the most destabilized. The four countries with the worst record managing crises to date, at least as reflected in the number of deaths, are the United States, Brazil, India, and Mexico. All are federal systems where direct lines of accountability between national and local governing authorities have been under question, and where the flow of money to cities is mediated by provincial states, thus setting up barriers to direct accountability between the city and the federal government.

Deconstructing the Governance Crisis: Clashing Rationalities for Confronting the Pandemic

In the US, Brazil, Mexico, and India presidential responses to the pandemic over the last year have produced protests, political realignment, and considerable second-guessing of presidential leadership and integrity. Albeit to different degrees, Donald Trump, Jair Bolsonaro, Andrés Manuel López Obrador, and Narendra Modi have found themselves in the firestorms of controversy over delayed quarantine responses, unwillingness to respond to health guidance, and the prioritization of economic growth over people's lives. Notably, all four of these leaders have been characterized as purveyors of either right-wing or left-wing populism, and three are

known for being socially illiberal but economically liberal, using these somewhat contradictory commitments to advance or justify a concentration of extra-judicial authority in their own hands. It has been common to blame the personal proclivities or narcissistic tendencies of some of these individuals for their inadequate responses. All are clearly hell-bent on solidifying their hold on national power. And although Donald Trump's positions on the pandemic led to his electoral defeat, and his successor Joe Biden has taken a new course, the other leaders discussed have continued to prioritize their own political power and electoral aspirations in the face of push-back against accelerating criticisms of their pandemic policies. The current humanitarian disaster in India is just one sign of this troubling state of affairs.

In all four countries, much more was at stake than merely winning elections; the nature of democracy also has been seen as being under threat. Both Trump and Bolsonaro, for example, have shown a willingness to expand or even transcend their constitutionally-given executive powers to challenge or undermine the actions of state and city governments who dare to propose alternative pathways to protect their citizens. Although Trump's efforts to derail the US election by encouraging armed insurrection failed, the threat of a potential military coup still remains in Brazil. In Mexico, President López Obrador continues to ignore mandates from his own health minister, even as the mayor of Mexico City –a key ally governing from the same political party– has found herself gingerly moving forward with a more robust local agenda without alienating the president. He also has started an all-out assault on national agencies charged with monitoring electoral processes. The sum total

of these various developments suggest the intensifying clash of rationalities, reflected in competing governance mandates, between local and national authorities.

So in this class of rationalities, what is driving the governance crisis? Three elements are key: territorial fragmentation, conflicts between state and market logics, and tensions between individual and collective responsibilities. We begin with the territory, and restate the obvious.

The pandemic has produced new tensions between the policy objectives prioritized by different territorial scales of authority, ranging from the neighborhood to the city to the state to the nation and possibly even the globe.

Owing to the policies of the prior US president, Donald Trump, and the obstinacy with which he has failed to respond in an effective or anticipatory fashion, many citizens started clamoring for national leadership on the contemporary health crisis. The same can be said for Presidents Bolsonaro and López Obrador as well as Prime Minister Modi, all of whose countries now face an enormous surge in infections and public clamoring for new restrictions. In all these cases, political allegiances mediated citizen support or opposition to government mandates, sometimes leading to fabrication of data at the state or urban levels in order to minimize the sheer failures of national policies. Yet the critiques of national policies also produce

mobilizations targeted at more local authorities, either mayors or Governors, with the expectation that these authorities are better able to identify what is at stake in the pandemic and thus can offer more effective responses. This has created partisan conflict, which filtered into the lead up to the November 2020 election and since Biden's election has continued to divide Republicans and Democrats. Yet beyond the stalemate between the two dominant political parties in the United States, this conflict has emerged because the US president defines his scope of action in the form of a more territorially expansive governance agenda that makes him responsible for policy at the national scale. By design, national governing authorities in federal systems do not think from the vantage point of the local, city scale (where it is directly experienced) or even the global scale, where international institutions are also struggling to set policy directions. Their starting point is the national scale, and many tend to see agenda setting for the pandemic policy as emanating from the top-down rather than the bottom-up, as well as from the nation to the globe rather than the globe to the nation. Yet the pandemic has wreaked its most disastrous effects on disadvantaged citizens in urban neighborhoods whose unique educational, employment, housing, and health concerns are rarely addressed in the national agenda through a focus on these variations at the scale of the city.

Further complicating matters is the issue of coordination across scales. The unique system of federalism that characterizes all four countries builds on a division of powers that sets aside different tasks for different scales of government. This system evolved centuries ago, based not just on general principles of democracy, but

also as informed by the particular settler and postcolonial history in the case of the United States. In establishing a division of powers, principles of grassroots democracy informed efforts to avoid the kind of authoritarian centralization associated with monarchical rule in Great Britain, the colonizer. A basic principle was states' rights, and within this federal system, local democracy tended to unfold at the community scale. Underpinning the latter idea is the promise that the "closer" a governing authority was to the people, the more likely it would represent their individual interests rather than a heavy-handed state. Yet the coronavirus pandemic has exposed failures that belie this assumption, because the federal system decentralizes to the state but not the city; and in the contemporary era state populations are increasingly urban.

The weakness of federalism, then, is in its inability to directly address conditions at the scale of the city, which itself embodies a degree of spatial complexity. Indeed, people are suffering differently in city spaces, exposed to the virus as they seek to negotiate the urban conditions that separate home from work at the scale of the city, not abstractly as citizens of a larger federated system of states. Many want the federal government to be thinking about how to better their lives in real time in everyday spaces. In India, for example, national mandates for a lockdown in the initial phases of the pandemic not only disadvantaged informal workers who made their living through street selling activities, it disproportionately hurt temporary migrant workers in urban settings who were forced to return to their home states with only a few hours notice. This produced both individual losses and new burdens on rural areas under the purview of local or state authorities. In the US, we have

seen a similar disconnect between state and national priorities. This may have been clearest during the prior administration, when President Trump's public statements showed an ambiguity about which scale was responsible for which aspects of the pandemic response. Not only did he issue a series of contradictory statements about whether it is the federal government's job or the state government's job to provide ventilators, or set quarantine rules, or monitor travel and movement across state lines, among other contentious issues. He also shifted from telling the *states they have to be able to take care of their problems (as seen during his fights in the first summer of the pandemic with New York Governor Andrew Cuomo) to claiming that only the President or* the federal government should have the authority to set policy for dealing with the pandemic.

In the midst of these mixed signals, some governors began to take matters into their own hands, as reflected in the emergence of a new alliance among US state governors on both coasts, who are now working together to solve coordination problems produced by pandemic policies. This response spurred further push back from the president, who continues to insist that only the national government should have the power and right to make major policy decisions for addressing the crisis. Yet more importantly, this response still reified the limitations of the federal system. At its best, and when working as prescribed, federalism distributes power and coordinating capacities between states and national authorities. To deal with the pandemic, however, cities also need to be both included and empowered as active parties in any such governance arrangements if progress on coordinating responses is to be possible. This would

require participation and leadership from mayors, not merely governors or presidents. Yet the federalist model designed and brought to fruition during the 18th century may not be nimble enough to respond effectively to 21st century challenges, particularly those coming from high rates of urbanization.

It bears noting that federalism in the US owes its origins to constitutional blueprints and democratic principles enacted before the so-called “urban age” where the number of citizens living in cities began to outbalance the number living in rural areas.[3] This is a worldwide trend, but in the US, owing to these arrangements, cities are not granted the same powers as either the states or the nation. For these reasons, cities continue to be at the receiving end of policy decisions made with other territorial scales in mind, and they have been disadvantaged in the process. Recent data about the distribution of federal monies for the pandemic shows that the state of Nebraska has received $379,000 per affected patient while New York has received only $12,000. That this distortion is a product of a governance system created three hundred years ago lends further urgency to the need to question the scaling of decision-making authority to the state and the nation, and to acknowledge the importance of cities within the US national imaginary.

Given the growing urban population growing, the million-dollar question is why has this not occurred, at least with the pandemic? Again, one can point to the personal proclivities of certain presidents such as Donald Trump, who came to office with business credentials and who interprets his job through this particular mindset, or Jair Bolsonaro whose origins and allegiance to the military support his nationalist posture. To the extent that presidents see the national

government as responsible for creating amenable conditions for growing the national economy, such as focusing on currency valuation, import export regulations, and forms of regulation to strengthen banks, the stock market, firm solvency, and favorable trading agreements among other things, the health problems of urban residents are not high on their agendas. This is a posture shared by Bolsonaro, Modi, and Trump to a great degree. The issue, then, is not merely the territorial division of powers within federalism, or the political ideologies of certain national leaders, but the tensions between state and market approaches to problem solving, particularly albeit not exclusively at the national level.

By virtue of its capacity to destabilize long standing relationships between the state and the market, the global Covid-19 pandemic has turned upside down several of the basic normative and ideological assumptions about who should be responsible for insuring health and prosperity in the United States, thus contributing to the governance crisis

The point here is that the governance crisis set in motion by the pandemic both reveals and derives from another set of fundamental tensions common in modern democratic systems. Questions over how to balance state versus market responses also loom large, in this case reinforcing conflicts between those more interested in the health of the people and those preoccupied with the health of the economy. Disagreements over which of these should be prioritized first call into question the state-market governance agenda

associated with neoliberalism, although with the pandemic, this critique is slightly more circumscribed. Those supporting a more robust role for the state have argued that the economy cannot be revived until the pandemic is brought under control. To do so would require massive public expenditures; yet such measures are needed precisely because revenue streams to the public sector are in steep decline. This reality has revived a more fundamentalist claim that the market must be prioritized for revenues to become available. Either way, questions about who should be paying for the health policy interventions needed to manage the crisis are also on the uptick, generating age-old questions about who should bear the financial cost and who should receive financial gains from proposed policy interventions. Resolving these differences of opinion are difficult in and of themselves, but they become even more contentious when they become embedded in partisan battles over who is best equipped to lead us out of the crisis: the public or the private sector.

In the US, Republican allies of President Trump placed greater faith in the private-sector as a leading source of innovation, and this has produced calls to bailout private firms and not merely compensate individuals who have been sickened or lost their jobs. Many of his Democratic opponents want to prioritize social spending, using the crisis as an opportunity to expand support for the government programs, whether expanding healthcare or undertaking government-led purchasing and distribution of equipment. This is exactly what has occurred now that Biden is president. In these debates, politicians at state and local levels have and continue to walk a fine line between supporting red or blue state constituencies while also reinforcing a market versus state logic, all the while trying

to convince the voters that they are still interested in the public good. Further complicating matters, these partisan differences often have a spatial logic, with rural areas more likely to support market-oriented approaches and cities more open to a public sector agenda. The point here is that state-market conflicts further produces tensions across scales of governance, particularly for governors whose states equally host rural and urban constituencies.

Sometimes authorities frame their concerns with keeping the economy vibrant by invoking populism or equity principles. Worldwide, we are seeing these discourses as a way to unite different constituencies behind the common national project. In the US and Brazil, it manifests itself in a right-wing populism that shows considerable faith in the private sector's capacity to innovate its way out of the crisis.[4] In the US, the embrace of firm-led solutions has been true at the city, state, and federal levels, where we are seeing a rush to use public funds to fund private-sector firm innovations in the production of protective equipment, food delivery, manufacturing of test kits, and so on. Such postures may allow the authorities more legitimacy to impose harsh quarantine or isolation policies on people, by arguing that their main concern is the protection of citizens. But by so doing they also are propping up markets; and by promoting market solutions, many authorities fail to address the million-dollar question of whether it is possible to successfully push back against the pandemic without more enhanced government capacity, whether defined in terms of fiscal power or expanded institutional authority.

In the US, differences of opinion over whose health must be safeguarded first have produced compromises in national legislatures that distribute funds to both public and private

constituencies. This frequently leads to the allocation of federal revenues that buttress firms and compensate workers, measures that are intended to bolster consumer demand and strengthen the market. Yet we have not seen much discussion about changing taxation or fiscal policies to generate and redirect more revenues directly to the public sector, so the government itself can also weather the crisis. More significantly, these failures are being felt most in cities, where public and tax revenues have declined precipitously, even as the cost of keeping the city running during a crisis are enormous. Although political leaders may wish to use the federal government as a platform for imposing measures to salvage the national economy, ranging from bailing out the airlines to beefing up monetary compensation for unemployed workers, such a strategy may be counterproductive in the long run in the city is not factored into to the equation. In the current post-industrial era, cities are the sites where most of the growth that will sustain the national economy now occurs. They cannot be ignored, even if federal authorities lack the tools and the institutional wherewithal to address a crisis of the national economy that emanates from and needs to be resolved at the scale of the city.

In the context of tensions between federal and state powers on one hand, and the state and the market on the other, longstanding tensions but individual rights versus the collective good

also have emerged, further preventing concerted action at the scale of the city

In the US, the national government's failure to consider the economic fallout within its cities is not just a problem of federalism or even of concerns about protecting market forces against the looming state. It also stems from strong support for individual freedoms in the face of state authority. America's longstanding political culture has been built around preserving the fine line between individual rights and the public good, and keeping the government out of the picture as much as possible, whether state or national. Citizens want to be protected as individuals, but they do not want the socialization of the means of reproduction, which many see as a slippery slope towards communism or totalitarianism. More significantly, the celebration of a political culture that values individual freedom has brought many citizens to fear that their religious rights are being compromised by pandemic measures. In the US, fundamentalist religious organizations have balked at state restrictions on gathering. Embrace of religion also has been deployed as the rationale for allowing citizens to shun lockdowns, and in the cases of Mexico, Brazil, and India, state authorities have often used references to the healing power of religious beliefs to justify their own inaction. Such responses not only harken back to a pre-modern logic that stands in contrast to the rationality of modern bureaucratic authority so well described by Max Weber (2009). They also produce further tensions between citizens and states about the balance between individual freedom and a collective public good.

The pandemic has also exacerbated conflicts over who belongs to the so-called public and whether all citizens should be equally protected as members of the public, questions that have already been thrown into disarray by racism, anti-immigrant sentiment, and social as well as class biases in public policies. Although these tensions are certainly not new, disagreements about who constitutes the (worthy) public when it comes to pandemic protections have further contributed to the governance crisis, albeit in the form of what one might call a “citizenship crisis”. At stake is whose lives matter, a question that has been placed on the political agenda not just because of the pandemic, but also because of recent abusive actions undertaken by police against certain citizens, who also are more likely to be suffering from both the health and the economic fallout of Covid-19. In India and Brazil, slum dwellers have claimed that police are actually using the pandemic as an excuse to harass residents who are already marginalized and denied access to public goods. These developments have come together to generate mobilizations, some of them violent, and mostly in cities, calling into question the government’s failure to acknowledge that all citizens are equal and that all lives matter, particularly Black lives.

Although the mobilizations inspired by police over-reach owe much more than the pandemic and the federal government’s inadequate responses to it, there is a growing synergy between race and health which link the health and citizenship crisis to each other at the scale of the city. In the United States the populations most likely to suffer from the pandemic, from racist and xenophobic actions, as well as from right-wing gun-toting purveyors of American individualism, tend to be minority, immigrant, and impoverished

populations are concentrated in dense and unhealthy housing environments. These same populations also have less access to parks and other amenities that would compensate for the trauma of isolation and quarantine, even as abuse of police actions are often directed towards keeping them off the streets and out of public places. Making matters worse, the isolation and quarantine measures that have been introduced in the service of protecting the public have shown themselves to be mechanisms for enhancing inequality. In Mexico and Brazil, low income residents suffer from pandemic restrictions in a similar matter, but they also have to deal with the emergence of illicit or mafia organizations who are enhancing their role as mediators between local authorities and citizens.[5]

Sadly, the variegated regulatory or policy reactions to the pandemic (i.e. shutdowns, quarantines, contact-tracing, social or physical distancing, remaining “open”) have brought to the forefront what scholars have long noted. Cities are unequal and dense; all neighborhoods are not alike; and the same health crisis will follow differential pathways to recovery or reoccurrence depending on urban social, spatial, and economic specificities. The lessons are clear. Susceptibility to the virus is not universal across cityscapes. Rather, it is socially-produced through historic patterns of urbanization, exacerbated by policy failures to protect the city’s most marginalized and exposed neighborhoods and citizens. Urban planners have long focused on the city through the lens of environmental justice, racial segregation, and so on, working with communities to help remediate the consequences of these spatial inequalities. In the contemporary era, in the context of the pandemic

induced governance crisis, showing a sensibility to spatial disparities is not enough; urban planners need greater governance capacity to actually change spatial and territorial conditions. And although city authorities have limited fiscal and legislative powers when compared to the states and the federal government, as discussed above, this is no excuse to remain overly focused on the spatial problematics of density, contagion, and hygiene. Urban planners must also be prepared to address the governance crisis, reflected in the failures of both state and federal authorities to adequately confront the health crisis experienced by urban populations, and by the citizenship crisis that is emerging in response.

To address the Covid-19 crisis, we need to strengthen urban sovereignty, a term that refers to governance capacities afforded the local scale. Urban authorities must have more tools to work more directly with their own residents while also becoming more equal partners with states and nations in the battle to slow the pandemic and to create living spaces that are safe, just, and prosperous

So is it possible for urban planners to expand their institutional and cross-jurisdictional capacities to address the pandemic, with a view to principles of spatial as well as social equity? What would it take to

do so while also reconfiguring the relationship between home and work, between parks and buildings, between cities and suburbs, and so on? Could we imagine a scenario in which urban planners with expanding territorial sensibilities could serve as a bridge between city, state, and federal authorities? Although a tall order, one of the first places to begin is to reckon with our own profession's problematic engagement with the market.

In the United States at least, tensions between public and private sector actors within the city have pervaded the field of urban planning for decades. Planners have been relegated to the role of responding to market failures or enabling private provision of public goods, and because their scope of action has been limited by Americans' ideological embrace of markets over state, individual freedom over collective solidarity, and the institutional infrastructure of federalism. They have also been limited in their political capacity to question the real estate development rules of the game that disadvantage and isolate marginal communities from the rest of the city in the first place. All this means that planners often lack the authority or institutional capacity to think about the city as a whole.[6] The inability to do so helps explain why, historically, the poor lived in the city and the wealthy lived in the suburbs, and more recently, why when the rich moved back to the city they displaced the poor to more marginal communities and jobs. The latter patterns, however, have made the city a breeding ground for the health crisis. The same can be said for cities in India, Mexico, and Brazil, where limited financial resources and high degrees of poverty have limited planners' proactive capacity to build just and equitable cities and regions.

Placing the city on equal footing in the state-federal government matrix will offer a new opportunity for urban planners and designers to extend the territorial scope of their action. Regional planning has almost completely dropped off the map in the US and elsewhere. Likewise, most urban planners have abandoned comprehensive spatial planning to a great degree, focusing attention on community advocacy and or participatory engagement. Enhancing our capacities to respond adequately to Covid-19 will allow us to advocate for actions that address multiple territorial scales, with full attention to everyday spaces and practices of contagion as well as a view to the city as a whole, and its relationship to peoples and activities beyond its boundaries. Of course, to restore the health of the people, the health of the economy, and the health of the city, we will need experts with deep knowledge of the urban environment at the front lines of this endeavor. As a guiding principle, we cannot forget that a city's residents should be at the forefront of action. In a pandemic, individuals cannot survive if they cannot work or move around.

The same can be said for the city. A city cannot thrive, let alone function, if it is not connected to its hinterlands, from which food and other key resources that allow the city to grow will emanate. In the literature on scalar connectivity and its relationship to urbanization as well as economic growth, we have been preoccupied with the relationship between the city and the globe. In this relationship, cities have been seen as held hostage to the global, at least economically speaking. Thus it may be time to focus attention on the city first, and examine the network relationships that will help it survive, beginning at the local scale and then extending up to the state and the nation,

and not just vice-versa. In the age of pandemics, it may be local networks across city neighborhoods, as well as networks between urban and rural areas, that will become more important than national directives. And if so, the question that remains has to do with the governance –or sovereignty– arrangements that can make such a networked system thrive.

Strengthening Urban Sovereignty: Concluding remarks

The city, of course, is an analytically slippery concept, as is the notion of sovereignty. Urban areas grow through extractive relationships with their surrounding hinterlands, often referred to in rural-urban terms or through the lens of metropolitan and regional governance, and which also involve local-global interactions. As such, to put the city at the center of deliberations about how governing authorities should respond to the pandemic will require close attention to the territorialities of sovereignty in the contemporary era. In considering what a strengthened urban sovereignty might mean, it looks like it is useful to draw from the governance literature that focuses on just, inclusive, and democratic cities. It also is important to understand how such practices align with our understanding of how cities function as organisms, including their connections to other scales of determination from the regional and national to the global. Finally, it is important to frame policy action through an ethics of care framework, where attention is paid

to the most vulnerable and where actions are assessed in the context of how they impact individuals and those around them.

Manuel Castells once described cities as distinctive nodal densities in a global “space of flows” (Castells, 2001). These densities are of people, of money, of data, and of a global political economy that must flow in space, both local and global. To the extent that flows emanating from cities will inevitably transcends national borders, they have already rendered national state-centric politics, policies, and borders effectively obsolete. Just as significantly, “openness” and “closure” butt-up against each other at different scales, one more local and lived, and another more abstractly aligned with activities that flow through more extended territories. In today’s globalized world, these two kinds of flows exist and are reproduced in the city proper. Stated differently, within a single globally connected city, there is necessarily both a space of flows and a space of vulnerability, one global and “open”, the other highly local. However, cities and their governing authorities must be able to disaggregate who benefits from the global economy and who is exploited or made vulnerable by it, even as they ask where the health of the individual versus the health of the economy will fit into these calculations.

Though the answers to such questions are not always obvious, nor will consensus easily emerge, governing institutions and authorities at the urban, metropolitan, or regional/provincial scale will be well-positioned with both local knowledge and legitimacy to guide this conversation. This does not mean that authorities at the local scale will always do the right thing, or that disagreements over the trade-offs between protecting local versus national wellbeing will not

themselves provoke a governance crisis. For precisely this reason, in addition to strengthening local or urban sovereignty, attention must also be paid to building institutional and policy relationships that connect across various territorial scales of authority, leading to agile multilevel governance frameworks that can be adapted to face the health crisis.

While highlighting the value of the notion of urban sovereignty it is equally prudent to reflect on citizenship, and where this might fit into any rescaled conceptualization of sovereignty. As the days and months of quarantine, distancing, and vaccine hesitation drag on, and as local, national, and global economies desperately seek avenues for recovery, we will continue to see popular stirrings among individuals and collectivities who are pushing back against governing authorities when they see health-justified policy actions as undermining other aspirations like freedom and autonomy. Many of these are happening independently of the longstanding social upheavals noted earlier. To be sure, those engaging in protests and other acts of individual outrage may also have ideological predispositions, to be sure. Yet for every right-wing group angry that the government is overstepping its bounds, there are collectivities of the historically disenfranchised, the oppressed, and the marginalized who are actively clamoring for more government protection of their health and their livelihoods, and at the sites where they live. Although the reality is that citizens in the latter category are also more likely to be the subject of punitive policing actions disguised as health measures, these citizens may also be more readily mobilized to question both the governance arrangements and the historical policy failures that helped institutionalize their extreme vulnerabilities

in the first place. One can only hope that democracy will eventually be the victor even if Covid-19 continues to produce victims.

Even so, the struggle for an inclusive democracy is worth embracing despite the pandemic hardships that may call it into question. In the spirit of optimism, it is worth believing that we may be better prepared to face a future of uncertainty and ever more risk, much of it set in motion by other looming risks such as climate change, if we keep a concern with responding to individuals and the conditions in which they live in balance with support for the larger public good. Just as in the post-medieval era that raised questions about city, nation, and empires, and in which the nation-state emerged as sovereign (Prak, 2018; Tilly, 1990), one can only hope that in a post-pandemic world it will be cities, their citizens, and local authorities that will continue to be central to forging democratic arrangements. Despite the planetary scale at which both the pandemic and the climate crisis is unfolding, environmental threats will continue to be experienced locally, making it all the more important to marshal urban sensibilities and cross-territorial institutions to continue addressing the governance of risk, pandemic-related and otherwise. In addition to a more robust urban sovereignty, we must also remember that cities need partners in fighting the pandemic, and thus networked scales of governance emanating from the city must also be on the agenda.

Finally, we should not forget that historically, in the US and elsewhere, crisis moments are often times of fundamental institutional change in governance. Those moments when citizens and authorities have had to count on each other to survive in extraordinary circumstances are often those moments collectively

understood to be life threatening, such as time of war or direct attack (Mann, 1988). The Covid-19 pandemic has produced a similar mindset, a life-threatening moment, when many feel they are vulnerable to being attacked by an enemy, in this case a virus. Let us make the most of this crisis, and not waste this opportunity without becoming more prepared for the future and what it might hold. Strengthening urban sovereignty and infusing local governance with an "ethics of care" is a good way to start building a new social contract capable of addressing the risks that inevitably will continue to come our way, particularly as the challenges of climate change remind us that even if the pandemic is controlled there will surely be another crisis looming large.

References

Abers, Rebecca Neaera, Federico M. Rossi, and Marisa von Bulow (2021*). "*State-society relations in uncertain times: Social movement strategies, ideational contestation and the pandemic in Brazil and Argentina". *International Political Science Review:* 1-17.

Agnew, John (2007). "Sovereignty Regimes: Territoriality and State Authority in Contemporary World Politics". *Annals of the Association of American Geographers*, 95 (2): 437-461.

Anderson, Benedict (1983). *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism.* London: Verso.

Anderson, Perry (1974). *Lineages of the Absolutist State.* London: Verso.

Appadurai, Arjun (2003). “Sovereignty without Territoriality: Notes for a Postnational Geography”, In *The Anthropology of Space and Place: Locating Culture,* Setha Low and Denise Lawrence-Zuniga (eds). Boston: Blackwell.

Banai R. (2020). Pandemic and the planning of resilient cities and regions. *Cities (London, England)*, *106*, Available in: doi.org

Barber, Benjamin (2017). *Cool Cities: Urban Sovereignty and the Fix for Global Warming*. New Haven: Yale University Press.

—— (2013). *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*. New Haven: Yale University Press.

Bárcena, Alicia (2020). *The Social Challenge in Times of Covid-19.* Santiago: ECLAC.

Bauman, Zygmunt (2000). *Liquid modernity*. Cambridge: Malden, MA: Polity Press; Blackwell.

Beck, Ulrich (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. Beverly Hills: Sage Publications.

Beck, Ulrich and Daniel Levy (2013). “Cosmopolitanized Nations: Reimagining Collectivity in World Risk Society”. *Theory, Culture, and Society*, vol. 30 no.2

Blyth, Mark (2013). “Paradigms and Paradox: The politics of economic ideas in two moments of crisis”. *Governance* 26(2): 197-215.

Castells, Manuel (2001). *The Rise of the Network Society* (Vol. 1). John Wiley & Sons.

Castells, Manuel (1984). *The City and the Grassroots. A Cross-Cultural Theory of Urban Social Movements*. Berkeley: University of California Press.

Davis, Diane E. (2020). “Sovereignty and the Urban Question: Exploring the Material Foundations for Imagined Communities of Allegiance in Conflict Cities”. In *Being Urban: Community, Conflict, and Belonging in the Middle East,*Simon Goldhill (ed.):172-200. London and New York: Routledge.

Davis, Diane and Nora Libertun de Duren, eds. (2011). *Cities and Sovereignty: Identity Politics in Urban Spaces.* Indiana University Press.

Denyer-Willis, Graham and Diane E. Davis (2021). “Urban Sovereignty in the Age of Pandemics: Illicit Actors and the Crisis of Governance”. *PoLAR: Political and Legal Anthropology***,** January 2021. Available in: polarjournal.org

Fainstein, Susan, Norman I. Fainstein, Richard Child Hill, Dennis Judd, Dennis, and Michael P. Smith (1983). *Restructuring the City: the Political Economy of Urban Redevelopment.* New York: Longman.

Hobbes, Thomas (1651*). Leviathan, or the matter, formed, and power of a commonwealth eccliastical and civil*. Anno Christi.

Jasanoff, Sheila (2012). *Science and Public Reason*. London & New York: Routledge.

Katz, Bruce and Jeremy Nowak (2018). *The New Localism: How Cities Can Thrive in the Age of Populism.* Washington, DC: Brookings Institute Press.

Katz, Bruce and Jennifer Bradley (2013). *The Metropolitan Revolution: How Cities and Metros Are Fixing Our Broken Politics and Fragile Economy*. Washington, DC: Brookings Institute Press.

Latour, Bruno (2018). *Down to earth: Politics in the New Climatic Regime*. Medford, MA: Polity.

Mann, Michael (1988). *States, War, and Capitalism: Studies in Political Sociology*. Oxford & New York: Basil Blackwell.

Praak, Maarten (2018). *Citizens without Nations: Urban Citizenship in Europe and the World, c. 1000-1789.* Cambridge: Cambridge University Press.

Sharifi, Ayoob and Amir Reza Kharavian-Garmsir (2020). "The COVID-19 pandemic: Impacts on cities and major lessons for urban planning, design, and management". *Science of the Total Environment*, vol. 749. Available in: doi.org

Sparke, Matthew (2005). *In the Space of theory: Post-foundational Geographies of the Nation-state*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Stone, Clarence (1993). "Urban Regimes and the Capacity to Govern". *Journal of Urban Affairs*, 15 (1).

Sassen, Sassen (2007). *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages*. Princeton: Princeton University Press.

Scott, James C. (1999). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press, 1999.

Tilly, Charles (1990). *Coercion, Capital, and European States: AD 990-1990.* New York: Basil Blackwell.

Weber, Max (2009). *From Max Weber: Essays in Sociology.* London: Routledge.

1 Charles Dyer Norton Professor of Regional Development and Urbanism and former Chair of the Department of Urban Planning and Design at Harvard's Graduate School of Design (GSD) ddavis@gsd.harvard.edu

2 This possibility calls for further reflection on the concept of *subsidiarity*, currently enshrined in European Union Law, which suggests that social and political issues should be dealt with at the level that is most consistent with their resolution.

3 In fact, Brazil, India, and Mexico (and slightly less so for the US) are among the most urbanized nations in the world, with numbers of populations living in cities that far out balance the number of citizens living in some of their country's smallest states. Residents in cities are suffering disproportionately from the pandemic. Yet these countries have federalist systems that systematically limit the power of cities to equally participate in power-sharing arrangements and thus coordinate pandemic responses across government scales.

4 In more left-wing populist settings, such as Mexico, we see greater efforts to buttress the public sector's own willingness to respond to citizens, bypassing the private sector to enhance the legitimacy of national authorities. Yet this has both alienated and produced pushback from supporters of market led economic growth, further problematizing the nation's fiscal capacities to fund expensive social programs to address the pandemic.

5 For more on the role of illicit actors in pandemic service provision, see Denyer-Willis and Davis (2021).

6 This partially explains why efforts at densification have been so difficult, as has the objective of moving people out of cars and into mass transit, because these goals require authority to reconfigure the relationship between the parts and the whole.

Sobre este libro

A nivel global, los debates de la pandemia del COVID-19 se han concentrado principalmente en el impacto que tiene en los sistemas sanitarios, en el empleo y en la economía, dejando de lado lo que está produciendo en las ciudades y sus vecinos/as. Más aún si se trata de de una enfermedad de contagio por interacción social, lo cual pone en evidencia que se trata de una enfermedad urbana. Tomando en cuenta que las urbes son el espacio de alojamiento de más del 55% de la población mundial, nos preguntamos, ¿cómo cambiarán sus dinámicas sociales a partir de la actual emergencia sanitaria? ¿Qué ciudad surgirá de esta crisis?

En ese sentido la presente publicación se centra en el análisis de las ciudades y las consecuencias de la pandemia global del COVID-19, que tiene impactos locales en las problemáticas estructurales de los territorios donde se despliega.

Sobre Fernando Carrión

Fernando Carrión. Arquitecto por la Universidad Central del Ecuador (UCE), Maestro en Desarrollo Urbano Regional por el Colegio de México (Colmex) y Doctorando en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Actualmente es académico de FLACSO Ecuador. Fue Director de Planificación y Concejal del Distrito Metropolitano de Quito y editorialista de Diario Hoy.

Sobre Paulina Cepeda

Paulina Cepeda. Arquitecta y Máster de Investigación en Estudios Urbanos en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Ecuador. Arquitecta en proyectos de restauración, rehabilitación y consultorías urbanas. Actualmente es investigadora en el equipo del profesor Fernando Carrión en FLACSO Ecuador. Entre sus últimas publicaciones se destaca, "Quito: la ciudad que se disuelve" y

"Corredores urbanos: centralidades longitudinales de articulación global".