

Editores: Fernando Carrión, Marcelo Corti,
Patricia Ramírez Kuri, Pedro Abramo

Editora general: Paulina Cepeda

El futuro de las ciudades



© 2022 FLACSO Ecuador
Julio de 2022

ISBN: 978-9978-67-611-0 (impreso)
978-9978-67-612-7 (e-pub)

FLACSO Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803
www.flacso.edu.ec

Corrección de estilo:

Juana Garabano Caporossi; Martina Sipowicz

Apoyo editorial:

Emilia Silva; Mayra Dominguez

El futuro de las ciudades / editado por Fernando Carrión, Marcelo Corti,
Patricia Ramírez Kuri, Pedro Abramo y Paulina Cepeda. Quito : FLACSO
Ecuador, 2022

ix, 630 páginas : ilustraciones, figuras, gráficos, mapas, tablas

Incluye bibliografía

ISBN: 9789978676110 (impreso)

ISBN: 9789978676127 (e-pub)

PLANIFICACIÓN URBANA ; CIUDADES ; SOCIOLOGÍA URBANA ; POLÍTICA URBANA ; ECONOMÍA ; ZONAS URBANAS ; ESPACIOS PÚBLICOS ; URBANISMO ; DESARROLLO URBANO. I. CARRIÓN, FERNANDO, EDITOR II. CORTI, MARCELO, EDITOR III. RAMÍREZ KURI, PATRICIA, EDITORA IV. ABRAMO, PEDRO, EDITOR V. CEPEDA, PAULINA, EDITORA

307.76 - CDD

Índice

Presentación	ix
INTRODUCCIÓN	
El futuro de las ciudades	3
<i>Pedro Abramo, Marcelo Corti, Patricia Ramírez Kuri y Fernando Carrión M,</i>	
METRÓPOLIS GLOBALES	
Las ausencias en nuestros análisis	29
<i>Saskia Sassen</i>	
París 2021 - Trayectoria metropolitana y gobernanza	
Viejos problemas y nuevos desafíos	45
<i>Marie-France Prévôt-Schapira</i>	
Ciudad de México	
Espacio público y neoliberalismo urbano	
en tiempos de pandemia	61
<i>Patricia Ramírez Kuri</i>	
La gobernanza de las metrópolis y los desafíos	
de la inclusión: la trayectoria de São Paulo	89
<i>Eduardo Marques</i>	
Trayectoria, transformaciones e incertidumbres	
de la ciudad de Chicago a través de los cambios	
de régimen socioeconómico del capitalismo	107
<i>John Jairo Betancur</i>	
Un nuevo urbanismo de transformación y reciclaje	
de la ciudad existente: Proyecto Madrid Centro	125
<i>José María Ezquiaga</i>	

Historia y perspectivas del desarrollo urbano sostenible en Seúl.	151
<i>Federico Poore</i>	
Informalidad urbana en Corea del Sur	169
<i>Pedro Abramo y Arantxa Rodríguez</i>	
Los desafíos de la ciudad futura: Pospandemia, desarrollo urbano y derechos humanos.	201
<i>María Mercedes Di Virgilio</i>	
METRÓPOLIS CONTINENTALES	
Santiago, la pandemia neoliberal	215
<i>Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez</i>	
Bogotá, el futuro incierto al fragor de la sindemia metropolitana.	235
<i>Óscar Alfonso Roa</i>	
Montevideo, memoria y futuro	251
<i>Mariano Arana y Salvador Schelotto</i>	
Panamá metropolitana: entre espejismos y desigualdades.	263
<i>Magela Cabrera Arias</i>	
Caracas o la gobernabilidad metropolitana frustrada. Ideas para repensarla	287
<i>Carlos Mascareño Quintana</i>	
Retos y oportunidades del crecimiento de la Ciudad de Guatemala en el inicio del siglo XXI	303
<i>Jean Roch Lebeau</i>	
Quito: crónica de una crisis anunciada	321
<i>Fernando Carrión M. y Paulina Cepeda</i>	
CIUDADES DE INTERMEDIACIÓN	
Ressurgências do passado, emergências do presente e o futuro pós pândemico das cidades, indicações a partir do caso brasileiro e sua capital.	353
<i>Benny Schvarsberg y Neio Campos</i>	
Ciudad Juárez en el contexto actual: Recuperar la inteligencia de la ciudad para proyectar su futuro posible	365
<i>Luis Alfonso Herrera</i>	

Covid-19 na fronteira Brasil-Uruguai: ilegalismos e políticas públicas nas cidades de Sant’Ana do Livramento e Rivera	393
<i>Letícia Núñez Almeida y Camilo Pereira Carneiro</i>	
Centro, periferia y fuego Córdoba en discusión.....	409
<i>Marcelo Corti</i>	
Aproximaciones a las lógicas de apoyo mutuo en Cochabamba durante el confinamiento rígido por el Covid 19	425
<i>Juan E. Cabrera, José Martínez, Carla Quezada y Margoth Salazar</i>	
Asunción: Posibilidades para la gestión participativa en el gobierno local	447
<i>Ana Raquel Flores</i>	
DEBATES CENTRALES	
La ciudad neoliberal en América Latina	465
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Por una teoría crítica del mercado del suelo urbano	493
<i>Samuel Jaramillo</i>	
La Ciudad por Partes El plan de sector como un instrumento de planificación para periferias complejas. Experiencias recientes en Córdoba, Argentina	509
<i>Fernando Díaz Terreno</i>	
Pensar la infraestructura urbana en América Latina.....	519
<i>Pedro Pérez</i>	
Producción social del hábitat en América Latina	533
<i>Enrique Ortiz</i>	
Historia y presente de las iniciativas de Producción Social del Hábitat desde el prisma del Programa de Autogestión de la Vivienda (PAV): ¿Alternativa para la(s) desigualdad(es) urbana(s) en el contexto del COVID-19?	545
<i>María Mercedes Di Virgilio y Alejandro Lorences</i>	

DEBATES EMERGENTES

Ciudad, ciudadanías y expresiones solidarias en la producción urbana y en contextos de crisis sanitaria	571
<i>Yutzil Cadena</i>	
Espacio público y ciudadanía en la centralidad urbana.	579
<i>Vladimir Morales</i>	
Criar Paisajes Sanos. En busca de una ciudad mejor	589
<i>Karina Borja</i>	
Turismo urbano y COVID-19	605
<i>Victor Llugsha G.</i>	
Pandemia y Ciudades de Frontera.	613
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	
¿Hacia dónde vamos?	623
<i>Valeria Reinoso Naranjo</i>	

Metrópolis continentales

Santiago, la pandemia neoliberal¹

Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez²

Presentación

En marzo del 2020, las calles de la ciudad comenzaron a quedar desiertas. Habían pasado solo tres meses desde las primeras noticias venidas de China sobre un nuevo virus; también de su transmisión a Italia y otros países. Los informes de esos lugares distantes permitieron suponer que en Santiago pronto se cerrarían escuelas y pequeños comercios, que se restringiría la circulación por parques y plazas. Sin embargo, el proceso superó con creces esas perspectivas. Frente a un paisaje urbano desolador, con calles, oficinas, escuelas y universidades deshabitadas, buses sin gente, la pregunta fue cuánto de una ciudad neoliberal podría resistir a una pandemia mundial, cuáles serían las políticas gubernamentales para encarar la emergencia sanitaria y cuáles serían los grupos de la sociedad que se verían más afectados.

En el primer año de pandemia, el gobierno había desplegado cuatro estrategias: detección y tratamiento de personas contagiadas, con serios problemas para hacer la trazabilidad de los casos; control del contagio, confinando a personas y familias en sus viviendas y en residencias sanitarias gratuitas, con graves conflictos en la capacidad para mantener a las personas en residencias y en hospitales; bonos y ayudas a personas, familias y empresas, para mantener las actividades económicas; aunque posterior-

¹ Este texto es una versión ampliada de nuestro artículo “Ciudad y pandemia”, publicado en *Barómetro de Política y Equidad* (2020), y de nuestra presentación en el Seminario “El futuro de nuestras ciudades. ¿Dónde estamos, a dónde vamos?” (FLACSO-Ecuador, martes 20 de octubre de 2020).

² Miembros de SUR-Corporación de Estudios Sociales y Educación.

mente han sido las personas las que se han autofinanciado, retirando un 30 % de sus ahorros previsionales; y una campaña de vacunación masiva, sustentada en la fortaleza del sistema primario de salud en Chile, pero con vacunas que no logran cortar la transmisión del virus.

Se puede afirmar que el gobierno central o ha fracasado o no ha logrado el efecto esperado, porque no ha tomado en cuenta que las ciudades no son un territorio en blanco sobre el cual se despliega una pandemia y que se interviene con políticas públicas sanitarias.

Para profundizar en el desacierto de las estrategias gubernamentales, este artículo se inicia con una breve descripción de la ciudad, para dar cuenta de que Santiago posee una conformación física, social, económica y cultural particular. En este caso, con un pasado y presente marcado por la fragmentación, segregación socioespacial y desigualdad. Con este marco, se examinan los principales conflictos de las políticas gubernamentales destinadas a enfrentar la crisis sanitaria. Por ejemplo, los obstáculos asociados con el *stock* de infraviviendas con graves problemas de habitabilidad al que acceden indocumentados, informales e insolventes; los altos índices de informalidad laboral; la brecha digital y los distintos tipos de violencias (física, psicológica y económica) que se exacerban con el confinamiento. No obstante, en el primer año de pandemia también se han llevado a cabo iniciativas que dan cuenta de los vínculos entre autoridades municipales y comunidades, de la preocupación cotidiana de distintas organizaciones sociales y de su capacidad de articular respuestas solidarias a los problemas sociales de sus entornos inmediatos. Es por esto que se indica que, si bien la pandemia ha dejado al descubierto la segregación y desigualdad de una ciudad neoliberal, también ha mostrado la persistencia de una forma fraterna y sorora de hacer ciudad. Para dar cuenta de ello, este artículo finaliza con un breve recuento de todo aquello que no ha desaparecido en este primer año de crisis, como lo son las formas colaborativas para habitar y construir un proyecto político de ciudad.

Santiago neoliberal

Para una descripción de la ciudad previa a la pandemia se han considerado los siguientes aspectos: (a) morfológicos, de la estructura administrativa; (b) cambios en la estructura del empleo en las últimas décadas; (c) patrones de crecimiento, de acuerdo con concentraciones de la actividad inmobiliaria; y (d) la clasificación socioeconómica de los hogares.

La ciudad

El Gran Santiago es un territorio extenso, de unas 120 mil hectáreas, según datos del Plan Regulador Metropolitano de Santiago, de las cuales alrededor de 82 mil componen la zona construida. Aquí viven unos 7,4 millones de personas, con una densidad promedio alrededor de 90 habitantes por hectárea (Minsal, 2021). Es una aglomeración urbana cuya división político-administrativa comprende 36 comunas (municipios), las que se expanden por tres provincias diferentes, y que no cuenta con una autoridad propia, al contrario de lo que pasa en Bogotá o Lima, donde hay un alcalde o alcaldesa mayor.

El centro histórico de la ciudad ha ido perdiendo, en las últimas décadas, actividades de servicios y negocios, las cuales han ido migrando a nuevas centralidades. Esta tendencia es resultado de un mercado desregulado, bancarizado, hipotecario, que por más de cuarenta años ha distribuido espacialmente a las personas y las ha ordenado según ocupaciones y ramas de actividad en unidades socioterritoriales bien definidas, de acuerdo estrictamente con sus capacidades adquisitivas.

A primera vista, parece que la ciudad se expande, se dispersa, lo cual es cierto: ello es producto de la captura de plusvalía, por parte de un pequeño grupo de agentes inmobiliarios, por el cambio de uso de la tierra rural a urbana. Sin embargo, esta imagen cambia si se toma en cuenta la cantidad de metros cuadrados ocupados, como se verá a continuación.

Actividad inmobiliaria

En la ciudad, la actividad inmobiliaria se concentra en siete municipios, que dan cuenta de casi la mitad del total de metros construidos en los últi-

mos años. Es este un proceso de ampliación de la captura de plusvalía que tiene lugar por desregulación de las densidades y alturas de edificación; un proceso que en años recientes fue extendiendo y reforzando la estructura fragmentada de la ciudad (Instituto Nacional de Estadísticas [INE], 2020; Rodríguez, Rodríguez y Salas, 2019).

Figura 1. Comunas agrupadas por zonas del Gran Santiago, según metros cuadrados de permisos de edificación 2012/2019



Nota: Información según zonas en Tabla 1, a continuación.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Google Maps (2021).

Tabla 1. Porcentaje de metros cuadrados, de acuerdo con permisos de edificación aprobados por zonas del Gran Santiago

Zona	Porcentaje de m ² aprobados		Porcentaje de población		Comunas
	1990 / 2012	2019	2012	2019	
1	45,9	45,8	17,2	21,8	La Reina, Las Condes, Lo Barnechea, Ñuñoa, Providencia, Santiago, Vitacura.
2	23,1	35,4	46,1	44,0	Colina, Estación Central, Huechuraba, La Cisterna, Macul, Maipú, Pedro Aguirre Cerda, Cerro Navia, Conchalí, El Bosque, Independencia, La Granja, Lo Espejo, Lo Prado, Peñalolén, Pudahuel, Quinta Normal, Recoleta, Renca, San Joaquín, San Miguel, San Ramón.
3	31,0	18,9	36,7	34,2	Cerrillos, La Florida, La Pintana, Puente Alto, Quilicura, San Bernardo.
	100,0	100,0	100,0	100,0	

Fuentes. Datos 2012: Rodríguez, Rodríguez y Salas (2019). Datos 2019: INE, Permisos de edificación, base lineal 2019. Elaboración autores con base en INE.

Las consecuencias espaciales de esta matriz de producción capitalista neoliberal han sido:

- a. Concentración de la actividad constructora de metros cuadrados (zona 1). Se trata del sector de la ciudad más dinámico en cuanto a la cantidad de metros construidos. Aquí se encuentran desde municipios como Santiago (capas medias) hasta Lo Barnechea (capas altas). Las construcciones en altura son variadas en cuanto calidad arquitectónica, también en los tamaños. Los precios de metros cuadrados construidos son bastante homogéneos en esta zona (Trivelli, 2019).
- b. Aumento de la actividad constructora de metros cuadrados formal en un área intermedia (zona 2), particularmente en el pericentro. Esto se ha materializado en edificios en altura (30 a 40 pisos) con nano viviendas de gran densidad (Cociña y Burgos, 2017; Herman, 2021; Rojas, 2017). Se trata por lo general de zonas de altas densidades, que han sido un factor importante de propagación del COVID-19.

- c. Reducción de la construcción de metros cuadrados en las comunas periféricas (zona 3). En esta zona están situados conjuntos de viviendas sociales construidos entre 1986 y 2006, compuestos por edificios de departamentos pequeños, de mala calidad y sin equipamientos. En áreas intersticiales se localizan ocupaciones de terrenos (campamentos), que en años recientes han aumentado, en especial durante 2020.

Empleo precario

En el país, y en la ciudad, la estructura del empleo está tercerizada, con predominio del empleo en servicios. Es una estructura precaria, dado que la informalidad laboral de los trabajadores es cercana al 30 %. Esta situación es mayor entre los trabajadores más pobres, con una informalidad que llegaba al 55 % en 2017 (Narbona, 2020). Esta es una situación laboral muy sensible a las situaciones de crisis económicas que afecten a la fuerza de trabajo, como es el caso de las medidas de confinamiento.

De acuerdo con la Fundación SOL (2018),³ la precarización en el mercado del trabajo se manifiesta, entre otros aspectos, en que el 50 % de los trabajadores asalariados sin contrato gana menos de 1,3 salarios mínimos; el 50 % de los trabajadores por cuenta propia gana menos de 0,7 salarios mínimos; y el 50 % de las mujeres jóvenes gana menos de 1,05 salarios mínimos. Este es un contingente de insolventes que no logra resolver su reproducción social (Pírez, 2018).

También se ha producido un incremento de la población inmigrante, personas y núcleos familiares que demandan un lugar donde vivir. La población extranjera ha llegado a un 7 % del total en la Región Metropolitana (Pulso, 2018). En 2017, se contabilizaron 772.000 migrantes en el país. De este total, 627.000 arrendaban y, de ellos, 190.000 lo hacían sin contrato (Encuesta de Caracterización Socioeconómica [Casen] 2017).

La división social del trabajo se manifiesta en el espacio habitado de Santiago (Rodríguez, Rodríguez y Salas, 2019). Para las personas y familias no bancarizadas, que no cumplen con los requisitos para ser considerados solventes, las alternativas han sido alquilar infraviviendas en las áreas cen-

3 Interpretación de datos de la Encuesta Suplementaria de Ingresos (ESI) del Instituto Nacional de Estadísticas (INE, 2016).

trales o ir a vivir en campamentos (Rodríguez, Rodríguez y Godoy, 2018). Las familias viviendo en campamentos se han incrementado en más de un 70 % entre 2019 y 2021, en todo el país; y la superficie de campamentos, en más de un 80 % en Santiago (Techo, 2021).

Segmentación social y económica

Santiago es una ciudad fragmentada en términos político-administrativos, con un desarrollo inmobiliario desigual en su territorio y una fuerza de trabajo precaria y vulnerable ante las crisis. Estos son aspectos importantes para comprender los conflictos que han surgido a raíz de la aplicación de las políticas gubernamentales durante la pandemia. Pero ¿quiénes viven en la ciudad? En la Tabla 2 se presenta la clasificación y caracterización de hogares en términos de mercado (Asociación de Investigadores de Mercado [AIM], 2018).

De acuerdo con esta clasificación, en el Gran Santiago se encuentra:

- a. Un grupo muy pequeño de hogares de altos ingresos (AB), autosuficiente, que dispone de los recursos necesarios para hacer frente a las dificultades económicas, de trabajo, salud y otras creadas por la pandemia, y que vive en enclaves de la zona 1 (Figura 1).
- b. Un grupo de hogares de ingresos medios (C 1a, C 1b), frágil, endeudado, y (C 3) más cercano a los grupos de bajos ingresos, sensible a los efectos económicos, de trabajo y salud (Barozet, 2020), que vive en las zonas 1 y 2 (Figura 1).
- c. Un grupo mayoritario de hogares de bajos ingresos (C 3, D, E), que vive en las zonas 2 y 3 (Figura 1), a los cuales les afectan directamente cambios económicos, tales como la pérdida del trabajo. Incluso debe considerarse como parte de su vulnerabilidad el cierre de establecimientos escolares, que significa para ellos la pérdida del desayuno y almuerzo de sus hijos (Fundación SOL, 2020).

Tabla 2. Santiago, hogares según segmentación y clasificación socioeconómica para estudios de mercado, 2018

Grupo socioeconómico	Distribución porcentual Santiago 2018	Ingreso promedio hogar US\$, 2018	Educación jefe hogar	Ocupación jefe hogar	% Población con salud		% Población con tarjeta de crédito bancario	% Población sin acceso a internet
					privada	pública		
AB	3	9.835	99% profesionales universitarios	100% directores y profesionales de alto nivel	100	0	92	1
C 1a	9	4.175	95% profesionales universitarios	92% directores y profesionales de alto nivel	76	19	77	2
C 1b	8	3.027	71% profesionales universitarios	56% directores y profesionales de alto nivel	51	39	60	8
C 2	15	2.073	46% profesionales técnicos	58% oficios que requieren educación formal	32	56	41	9
C 3	28	1.370	53% enseñanza media completa	70% oficios que no requieren educación formal	-	76	32	21
D	30	857	34% enseñanza media completa	93% oficios que no requieren educación formal	-	90	10	34
E	7	494	54% solo enseñanza básica	98% Oficios que no requieren educación formal	-	95	5	48

Fuente: Elaboración propia a partir de la Asociación de Investigadores de Mercado (2018).

La principal estrategia gubernamental: quedarse en casa

En marzo de 2020, el gobierno decretó el estado de excepción, toque de queda, cuarentenas selectivas por comunas o zonas de las ciudades, confinamiento de personas y despliegue de efectivos militares para apoyar el control sanitario y policial en Santiago y en las ciudades del país (Minsal, 2020). Esta estrategia se vio limitada por: (i) el ocultamiento, por parte del Ministerio de Salud, de las cifras reales de fallecimientos y los municipios donde se producían; (ii) la existencia de barrios de viviendas precarias y donde la mitad de la fuerza de trabajo realiza actividades informales, condiciones que no permiten “no salir de la casa”; y (iii) el desconocimiento de la realidad por parte del exministro de Salud.

Al cabo de unos tres meses de confinamiento total, con un aumento descontrolado de casos y fallecimientos, el 28 de mayo, el entonces ministro de Salud expresó su sorpresa en un recorrido por la zona poniente de Santiago: “Hay un nivel de pobreza y hacinamiento del cual yo no tenía conciencia de la magnitud que tenía” (Marín, 2020).

La verdad es que no interesa la opinión del ministro, sino el hecho social de que la cabeza del Ministerio de Salud hizo política pública sin basarse en información —también pública— disponible. Vale decir, el Ministerio no utilizó información generada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE, Censo 2017) y el Ministerio del Desarrollo (Casen, 2017). Es más, tampoco consultó toda la información disponible en los sitios *web* de estas instituciones, que permite revisar cartografía, hacer cruce de variables, conocer lo que ocurre a escala hasta de manzanas de la ciudad.

Por otro lado, numerosos estudios publicados por distintos medios, la segunda semana de marzo de 2020, indicaban que los altos niveles de concentración de pobreza y hacinamiento en determinadas áreas de la ciudad harían muy difícil permanecer en casa y, por esa vía, controlar el contagio (Fundación Vivienda, 2020; Vergara et al., 2020).

¿Por qué ocurre este desconocimiento en el ámbito ministerial, en la esfera de gobierno, de lo que ocurre en la ciudad? Sucede porque esta es la forma de gobernar de una elite política alejada, distante, confinada desde siempre —y no como respuesta al coronavirus— en un segmento de la ciudad. Es la expresión de una sociedad fragmentada y desintegrada (Ruiz, 2020).

Primer conflicto: Hay gente que no tiene casa – el hábitat precario

La pandemia ha mostrado la fragilidad de las condiciones de vida en Santiago, una ciudad neoliberal con viviendas precarias y desprotección laboral, circunstancias que, sumadas, constituyen un obstáculo insalvable a la recomendación de “quedarse en casa” (Rodríguez y Rodríguez, 2009).

No todas las viviendas ofrecen las condiciones de habitabilidad (tamaño adecuado, necesaria superficie por habitante), servicios básicos (agua, alcantarillado, electricidad) para recluirse en ellas (Casen, 2017).

En la Región Metropolitana, uno de cada cuatro hogares (25 %) vive en barrios marginales. En esta situación estarían más de 500 mil hogares (Casen, 2017). Estas cifras muestran la precariedad de los lugares y viviendas, condición que hace muy difícil el cuidado individual propuesto por el gobierno. El riesgo de contagio es fuerte, dada la alta densidad y hacinamiento. En tal situación es casi imposible no solo evitar salir a las calles, sino mantener la distancia física entre personas que recomienda la Organización Mundial de la Salud (OMS).

En Santiago, encontramos diversas agrupaciones de barrios marginales: (i) los conformados por conjuntos de viviendas sociales de los años 90, con departamentos de alrededor de 40 metros cuadrados, sin equipamiento ni servicios públicos, deteriorados o en demolición, en los cuales es difícil permanecer; (ii) el universo de viviendas subdivididas, arrendadas y subarrendadas por piezas, en que viven familias chilenas e inmigrantes, inquilinatos que hoy se encuentran no solo en áreas centrales (Carbonnel, Carrère y Escobar, 2020; Palacios et al., 2020; Rodríguez y Zanetta, 2020). Los controles sanitarios han comprobado focos de contagio en casas de inquilinatos, subdivididas y donde se hacían familias inmigrantes, lo que ha dado origen a expresiones xenófobas y racistas (CNN, 2020); (iii) campamentos, en terrenos sin agua potable y alcantarillado. El número y superficie de los campamentos se había incrementado entre 2017 y 2020, y ha aumentado con la pandemia tanto en Santiago como en otras ciudades del país (Gutiérrez, 2020); (iv) los conocidos como “guetos verticales”, vale decir, edificios nuevos de 30 a 42 pisos de altura, con 600 a 1000 nanoviviendas de 20 a 30 metros cuadrados (Rojas, 2017). Están localizados en la periferia del centro de la ciudad, y representan la situación de mayor

hacinamiento. En ellos, el “quédate en casa” restringe la salida externa, pero al interior se han desarrollado diversos tipos de actividades de *delivery* (Pravda, 2020) y una incesante circulación de personas por estrechos corredores sin ventilación.

Segundo conflicto: la mitad de los empleos son informales

No todos los trabajadores, mujeres u hombres, tienen ahorros, empleo y estabilidad laboral, o condiciones que les permitan realizar trabajo desde su casa. La Fundación SOL (2018) estimaba que la mitad de los trabajadores (49,5 %, en 2018) tiene algún grado de inserción endeble (informal) en el mercado laboral. Muchos de ellos realizan trabajos informales en las calles. Si no salen, no comen. Tampoco tienen seguridad de tenencia: si no pagan arriendo, corren el riesgo de ser desalojados; y si no salen a trabajar, no podrán pagar el arriendo.

La incertidumbre no solo afecta a las personas de bajos ingresos, sino también a lo que se ha dado en llamar ‘clase media’. La pandemia ha revelado que esa clase media ascendente del discurso neoliberal no existía: eran personas y familias muy endeudadas y con contratos de trabajo inestables, que no soportaban los efectos de las crisis (Barozet, 2020).

Tercer conflicto: no todos/as estamos conectados/as

El confinamiento ha impulsado un avance veloz en la implantación de las tecnologías de información y comunicación (TIC,) que antes de la pandemia se veían lejanas; entre ellas, el teletrabajo, la educación a distancia, el comercio electrónico, la digitalización de servicios públicos, el control policial. Es un cambio profundo. Sin embargo, no todos los hogares están conectados, ni todos los conectados lo hacen de igual forma.

En la Tabla 2, última columna, se observa que a medida que bajan los ingresos de los distintos grupos socioeconómicos, el porcentaje de hogares desconectados aumenta; y no solo eso, sino que, en el caso de los hogares conectados, se requiere disponer de varios equipos para realizar simultáneamente actividades de teletrabajo, educación a distancia, y otras. Esto plantea cambios y situaciones nuevas en la ciudad.

- a. La brecha digital como expresión de una nueva desigualdad. Al respecto, en medios de comunicaciones y redes sociales han aparecido numerosos casos que encarnan tal situación; por ejemplo, las largas filas de personas que esperan realizar presencialmente trámites en instituciones que informan que, ingresando a sus distintas plataformas, pueden hacer cualquier gestión sin tener que acudir a sus oficinas.
- b. La precarización del trabajo. El teletrabajo desde los hogares, en algunos casos, supone que el trabajador asume gastos antes cubiertos por sus patrones: equipo de computación, conexión a internet, local, etc. De esta manera, se observa una profundización de la externalización de trabajos antes realizados en las empresas, una “uberización del trabajo”. En este discurso de la ‘flexibilización laboral’, el trabajador precarizado aparece transformado en un empresario independiente. El ejemplo más claro son los servicios de *delivery* que han aparecido en casi todas las actividades comerciales y de servicios.
- c. Precarización de la educación. El cambio del modo presencial de la educación al modo telemático afectó por su radicalidad a toda la comunidad escolar (docentes y alumnos), que no estaba preparada.⁴ La brecha digital en la ciudad ha quedado ilustrada por fotografías de niños que deben subir cada día a los techos de sus viviendas, o a la cumbre de un cerro cercano a sus hogares, para captar señales de internet y conectarse con sus profesores (Márquez, 2020).

Cuarto conflicto: hay grupos de personas violentadas por quedarse en casa

Las mujeres, las personas mayores, las niñas y niños, han sido violentadas por las medidas sanitarias, que no han tomado en cuenta las diferencias de género y etarias, sociales, económicas, étnicas, religiosas, culturales, y no aplicaron acciones de contención.

- a. Mujeres. Con las cuarentenas han aumentado las denuncias de violencia intrafamiliar. Diversos organismos internacionales, entre ellas la

⁴ En el ámbito nacional, un 80 % de los estudiantes no contó con un lugar dónde concentrarse (Senado, 2020); y sólo 4 de 10 tuvieron clases online todos los días (Bellei et al., 2020).

Organización Mundial de la Salud (OMS, 2020) y ONU Mujeres han llamado la atención sobre el aumento de las denuncias de violencia intrafamiliar, maltrato infantil y a personas mayores en gran parte del mundo, situación que consideran una pandemia oculta. Relacionan dicho aumento con las medidas de confinamiento en recintos en los que, por largo periodo, conviven agresores y víctimas. En Chile, las llamadas de ayuda y denuncias desde el inicio del confinamiento han aumentado en un 70 %, según lo informado por el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género (CNN Chile, 2020).

Además, como indica el boletín estadístico del INE (2021), las ramas de trabajos más afectadas por el confinamiento fueron aquellas donde hay mayor ocupación femenina. Son ramas con contacto directo con otras personas, como servicios de comida, comercio, trabajadoras en casas particulares, alojamiento.

- b. Personas mayores. El grupo etario de sesenta o más años concentra el mayor número de fallecimientos por COVID-19 (83,9 % del total), la mayoría con antecedentes de enfermedades crónicas o de base (Monasterio, 2020). No es un grupo homogéneo, dado que incluye mujeres y hombres autovalentes y/o con cuidados. Por tanto, las políticas que tratan al conjunto como personas objeto de protección y cuidado reducen su autoestima, confinándolas –además del encierro físico– en la categoría de “abuelitas” y “abuelitos”. Durante el confinamiento no se les permite la salida, pero sí a los animales domésticos. En el período de desconfinamiento se autorizó la salida de personas mayores, pero acompañadas. Evidentemente, subyace ahí una subvaloración de las personas mayores, que violenta, y no solo a ese grupo sino también a sus familias. (Sociedad de Geriatría y Gerontología de Chile, 2021).
- c. Infancia. A fines de abril, la oficina de Unicef en Chile publicó una advertencia sobre la situación de la infancia en la condición de confinamiento. Señalaba que, sin contar la particular situación de estrés que esta medida les genera a las familias, ella aumenta los niveles de violencia hacia la infancia, los que han sido históricamente altos. De acuerdo con cifras de Unicef (2020), más del 60 % de los padres, madres y cuidadores indicó que utilizaba métodos violentos en la crianza de sus

hijos. Las pandemias, entre otras situaciones de emergencia, producen un aumento en la violencia hacia niños y niñas.

¿Qué está cambiando?

La pandemia, el problema sanitario y las medidas de confinamiento han evidenciado las desigualdades del territorio y de la estructura social de la ciudad neoliberal. En este panorama oscuro y de sucesivas olas de contagios, están sucediendo cambios políticos, sociales, económicos y culturales. En esta línea, se ha reforzado la valoración del territorio y de los barrios como eje estructurador del sistema de salud primario y de la acción social y política. Ha resurgido el espíritu solidario olvidado por el discurso neoliberal individual y de lucro.

Descentralización política

Frente a la inoperancia de las acciones desde el nivel central, los alcaldes y alcaldesas, que conocen el territorio de sus municipios, han adquirido nueva relevancia. Ellos conocen y actúan a escala barrial, trabajan con un enfoque multiescalar, tomando en cuenta diferentes escalas territoriales: nacional, regional, de ciudad (metropolitana), comunal, barrial.

Desde un inicio de la pandemia, las autoridades municipales reaccionaron decretando el cierre de locales comerciales y *malls*, la suspensión de clases y el establecimiento de cordones sanitarios. Además, demandaron medidas de cuarentena y de información sobre la situación sanitaria local y realizaron medidas de prevención que respondían a las diversas situaciones de emergencia locales que surgían.⁵ Estas acciones municipales mostraron la distancia o desconocimiento del gobierno central respecto de lo que ocurre en las ciudades en momentos de crisis, y dieron cuenta de la mayor flexibilidad de actuación y de conocimiento que tienen las autoridades locales frente a los problemas que afectan a las personas que residen en

⁵ Una comprobación de su mayor capacidad de respuesta se puede consultar en la página web de la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM, 2020), donde se encuentra un informe sobre más de cien actividades diversas realizadas por las municipalidades en el primer mes de la pandemia.

sus comunas. En los municipios ha reaparecido *la ciudad* como el lugar de encuentro entre el gobierno y la ciudadanía.

La solidaridad: la multiplicación de los aportes personales

Las ollas comunes (comedores populares) forman parte de la memoria popular de redes de apoyo y preocupación entre vecinos, de solidaridad frente a la pobreza y hambre (Hardy, 1986). Durante el 2020, han estado de nuevo presentes como respuesta solidaria al aumento del desempleo, de la pobreza, y por la insuficiencia y carácter tardío de los apoyos del gobierno; entre ellos, Bono Covid, el Ingreso Familiar de Emergencia.

Se tiende a asociar los comedores populares con situaciones de pobreza en la periferia de la ciudad, pero la crisis económica de la pandemia cruzó también a sectores medios: han sido una respuesta extendida por todos los sectores medios y pobres de la ciudad (Fundación Vértice Urbano, 2020).

En un momento de paralización de la economía, las mujeres han asumido nuevamente en la ciudad las tareas gratuitas del cuidado. Lo hacen como respuesta al hambre, y como parte de un proceso de búsqueda de respuestas de los colectivos de discusión surgidos del estallido social (Bravo, 2020). Sin embargo, la respuesta inicial del gobierno al surgimiento de las ollas comunes fue aplicar control policial a estas iniciativas, calificándolas como faltas al confinamiento. Más tarde, a fines de junio de 2020, la Subsecretaría de Prevención del Delito dictó un protocolo que trataba a las ollas comunes desde una perspectiva delictual y no como respuesta a un problema social, el mismo que debe ser asumido por el Ministerio de Desarrollo y Familia (Hardy, 2020).

Teletrabajo y ventas en la vereda

Las respuestas al cierre de las actividades económicas durante un largo período del año 2020 han sido diferentes. Un sector de la economía ha adoptado diferentes formas de comercio digital. En este grupo se encuentran pequeñas empresas. También las tiendas de *retail* y supermercados, las que han combinado la oferta por internet y *delivery* (tipo Uber), reduciendo el número de trabajadores/as y la presencia directa de consumidores. Por

su parte, el gobierno, instituciones públicas, empresas, universidades, colegios han asumido la vía telemática. Pero, para los insolventes, las ferias libres y las veredas de diferentes áreas centrales de Santiago siguen siendo el lugar de una intensa actividad comercial, con la consiguiente aglomeración de comerciantes y compradores.

La fortaleza del sistema primario de salud

En la tradición del sistema de salud pública del país, durante años se dio mayor importancia al enfoque preventivo, a la atención primaria de salud pública en los barrios. En los últimos cuarenta años, si bien ha continuado esta preocupación, se ha dado mayor énfasis al enfoque hospitalario, acorde con la privatización de la atención de salud y construcción de clínicas privadas (Urriola, 2020). Pero, el proceso de vacunación masiva ha sido posible porque en las ciudades, y en todo el territorio del país, opera eficazmente un sistema primario de salud vinculado con los municipios y la comunidad.

Comentarios finales: constitución y pandemia

En marzo de 2020, la pregunta fue qué podría sobrevivir en una ciudad neoliberal a una pandemia mundial, qué sectores podrían resistir la aplicación de políticas neoliberales para contener una crisis sanitaria mundial.

Después de un año, ha sobrevivido:

- a. **La vida política del país, de la ciudad.** A pesar del confinamiento y cuarentenas vinculados a la pandemia, el 25 de octubre se realizó el plebiscito a través del cual la ciudadanía aprobaría o rechazaría la redacción de una nueva Constitución. En Santiago, el voto por aprobar la elaboración de una nueva Constitución y, de esta manera, cambiar la actual heredada de la dictadura cívico militar, alcanzó cerca del 80 % del total. La vida política continuó, y este 11 de abril se preveía votar para elegir gobernadores, alcaldes, concejales y representantes a la asamblea constituyente. Pero estas elecciones fueron pospuestas por la llegada de la segunda ola de contagios.

- b. **La ciudad como lugar de las políticas sociales.** Las autoridades locales han demostrado la importancia de la escala local en la aplicación de las políticas sociales. Expusieron que las medidas de confinamiento necesitaban estar acompañadas de apoyo económico para las personas y familias que perdían sus empleos, y sanitario para quienes viven en barrios vulnerables. Indicaron que era insuficiente e ineficaz aplicar políticas homogéneas, sectoriales, en barrios y personas heterogéneas, situación que conocían muy bien. También, que era necesaria una renta básica universal, no tan solo bonos; transparentar los datos sobre la pandemia y los contagios; entre muchos otros.
- c. **Las expresiones colectivas de solidaridad, de cuidado, subsistencia.** Según señalamos, en gran parte de Santiago, y como siempre en los momentos de crisis, surgieron expresiones de solidaridad, tales como los comedores populares. Y esto sucede así porque en el ADN popular está grabado que “solo el pueblo salva al pueblo”. En situaciones en que fue imposible cumplir con la política “quédate en casa”, vecinas y vecinos organizaron medidas sanitarias y de cuidado colectivas, por pasajes, manzanas, campamentos, villas y barrios obreros.
- d. **El sistema de atención primaria.** El tradicional sistema de atención primaria que ha prestado apoyo en los territorios vecinales durante la pandemia ha sido el instrumento central del éxito del programa de vacunación masiva. El sistema de salud demuestra que, sin una inserción en el territorio, las políticas públicas sanitarias no funcionan.
- e. **Las protestas ante las violencias e injusticias del sistema neoliberal.** Después de casi cuatro meses de movilización popular por las avenidas y plazas de Santiago, desde octubre 2019 a marzo 2020, el confinamiento y las cuarentenas que vaciaron las calles no lograron apagar las protestas en contra de las injusticias (Rodríguez y Rodríguez, 2020). Ello ocurrió a pesar del uso de medidas sanitarias con un fin de control y disciplinamiento por parte del gobierno. Durante el año de pandemia, ‘no se ha soltado la calle’, en el marco del movimiento social que busca instaurar una nueva Constitución para Chile, más justa y solidaria.

Bibliografía

- Asociación Chilena de Municipios (AChM). (2020). *Municipios de Chile implementan más de 100 iniciativas para combatir el COVID-19*. <https://bit.ly/30M7RXS>
- Bellei, C., Ponce, T., Vielma, C. y Contreras, M. (2020). La fragilidad de la escuela pandémica. *Ciper Académico*. Santiago. <https://bit.ly/39ELh8z>
- Carbonnel, A., Carrère, C., y Escobar, D. (2020). *Arriendo informal. Estación Central*. Santiago: Editorial Universidad de Santiago de Chile.
- CfK Chile. (2019). *Estilos de vida de los grupos socioeconómicos de Chile*. <https://bit.ly/3qKUXDT>
- CNN Chile (2020). *Crece la violencia de género en cuarentena: Llamados al fono de ayuda del Ministerio de la Mujer aumentan un 70 %*. <https://bit.ly/3jy4Q4Q>
- Cociña, C. y Burgos, V. (2017) “Edificios súper densos en Estación Central: La normalización del descriptor”. *Ciper Académico*. Santiago. <https://bit.ly/3vrUlqs>
- Cooperativa.cl (2020). *Entrevista a E. Barozet, ‘Socióloga aseguró que la gente que llamábamos clase media nunca lo fue’*. <https://bit.ly/2EJRJ1t>
- diarioUchile (2020). *Entrevista a “Carlos Ruiz y crisis sanitaria: Tenemos una especie de Estado amputado”*. <https://bit.ly/3lzahlR>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Unicef. (2020). *Coronavirus y violencia hacia la infancia* [declaración del representante de Unicef en Chile, Paolo Mefalopulos]. <https://uni.cf/34TmLia>
- Fundación SOL. (2018). *Informe Mensual de Calidad del Empleo (MCE)*. <https://bit.ly/34WfePT>
- Fundación Vivienda. (2020). *Vulnerabilidad social frente al COVID-19*. <https://bit.ly/3vplZnX>
- Gobierno de Chile. (2020). *Plan Coronavirus. Instructivo para permisos de desplazamiento*. <https://bit.ly/3eHlBv2>
- Gutiérrez, M. (2020). Estudio revela alzas superiores a 80% en superficie y habitantes de campamentos en la RM. *El Mercurio*, Economía y Negocios. bit.ly/3gJmWin
- Hardy, C. (1986). *Hambre+Dignidad=Ollas Comunes*. Santiago: PET, Colección Experiencia populares.

- Hardy, C. (2020). “Implementan protocolo para ollas comunes: buscar evitar aglomeraciones y bajar la movilidad”. TVN 24 horas. <https://bit.ly/31IjZdD>
- Herman, P. (2021). *Hasta ahora hay impunidad por los guetos verticales en Estación Central*. Fundación Defendamos la ciudad. <https://bit.ly/3tjYYRu>
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE). (2020). Permisos de edificación. Base edificación 2019. <https://bit.ly/3vrDgNn>
- Marín, V. (2020). “Mañalich, Hay un nivel de pobreza y hacinamiento (en la RM) del cual yo no tenía conciencia de la magnitud que tenía”. *Emol*. <https://bit.ly/38K6WM1>
- Márquez, T. (2020). “Alumnos que viven en San Ramón se suben a los techos a buscar señal para estudiar”. *Araucanía Diario*. <https://bit.ly/2GjoC5T>
- Ministerio de Salud (Minsal). (2020). *Presidente declara Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe en todo el territorio nacional*. <https://bit.ly/3vpi5vj>
- Ministerio de Salud (Minsal). (2021). *106° informe epidemiológico COVID-19 e Informe semanal de defunciones por COVID-19. 28 de marzo 2021*. <https://bit.ly/2QFxEz2>
- Monasterio, F. (2020). El perfil de los fallecidos por COVID-19 en Chile. *Pauta*. <https://bit.ly/2EA28Nu>
- Narbona, K. (2020). *La crisis del trabajo detrás de la revuelta chilena*. Fundación SOL. <https://fundacionsol.cl/blog/actualidad-1/post/la-cri-sis-del-trabajo-detras-de-la-revuelta-chilena-6660>
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2020). *Violencia contra las mujeres y las niñas: la recopilación de datos en el contexto del covid-19*. <https://bit.ly/3lhCO4t>
- Palacios, P. Silva G. y Vergara, F. (2020). Viviendas hacinadas y campamentos: dos rostros de la desigualdad frente al COVID-19. *Ciper Académico*. <https://bit.ly/3hMxRt5>
- Pravda, N. (2020). Chile: la cuarentena en los guetos verticales de Estación Central. *Correo de los Trabajadores*. <https://bit.ly/2OWJiF2>
- Rodríguez Matta, P. y Zanetta, V. (2020). Apuntes de trabajo de campo: El mercado inmobiliario en la periferia norte del Gran Santiago. En R. Huidalgo, V. Alvarado, A. Paulsen-Espinoza y D. Santana (Eds.), *Vivienda y ciudad para todos: la utopía neoliberal en tensión*, pp. 166-194. Santiago: Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

- Rodríguez, A.; Rodríguez, P. (2009). *Santiago, una ciudad neoliberal*. Quito: OLACCHI.
- Rodríguez, A.; Rodríguez, P. (2020). La ciudad es la protesta. *Revista de Ciencias Sociales. Segunda época*, (141)37, pp. 141-163.
- Rodríguez, A.; Rodríguez, P.; Salas, X. (2019). Cómo se pierde el valor de uso de la ciudad y de la vivienda: tendencias de edificación en Santiago, 1990-2011. En Fernando Carrión Mena, Manuel Dammert-Guardia (Eds.), *Derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina*, pp. 359-379. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Rodríguez, A. Rodríguez, P. y Godoy, M. (2018). De insolventes e indocumentados 'No puedes darte el lujo de vivir en la ciudad'. *Barómetro de Política y Equidad*, 14, pp. 195-215. Santiago: Ediciones SUR.
- Rojas, L. (2017). "Ciudad Vertical: la 'nueva forma' de la precariedad habitacional comuna de Estación Central". *Revista 180*, (39), pp. 1-15. <https://bit.ly/3tqaoTE>
- Senado (2020). *Aislamiento social y efectos en estudiantes: un 80% no cuenta con un lugar propicio para concentrarse*. <https://bit.ly/3swWjnD>
- Sociedad de Geriatría y Gerontología de Chile. (2021). *Porque la edad no nos define*. <https://www.socgeriatria.cl/site/>
- Techo (2021). *Catastro Nacional de Campamentos 2020-2021. Informe ejecutivo*. Santiago. <https://bit.ly/39maWCL>
- Trivelli, P. (2019). *Boletín de Mercado de Suelo Urbano en Santiago*. Santiago: Pablo Trivelli y Cía. Ltda.
- Unicef (2020). *UNICEF alerta sobre altos índices de violencia intrafamiliar hacia los niños en Chile*. <https://www.unicef.org/chile/comunicados-prensa/unicef-alerta-sobre-altos-%C3%ADndices-de-violencia-intrafamiliar-hacia-los-niños-en>
- Urriola, R. (2020). Aprendizaje de la pandemia en salud: pasar de un sistema para curar a un sistema para cuidar . *Barómetro de Política y Equidad*, 17, pp. 129-139. Santiago: Ediciones SUR.
- Vergara, F., Encinas, F., Aguirre Núñez, C., Truffello, R., Correa, J. y Ladrón de Guevara, F. (2020). Ciudad y COVID-19: Desigualdad socio espacial y vulnerabilidad. *Ciper Académico*. Santiago. <https://bit.ly/2Q64MzQ>