





CON EL IMPACTO DE LA PANDEMIA EN LAS VILLAS Y ASENTAMIENTOS DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, LA PREGUNTA QUE SURGE NO ES SOLO CUÁNTA PRESENCIA ESTATAL SE PRECISA, SINO DE QUÉ TIPO. ESTE ARTÍCULO HACE FOCO ESPECIALMENTE EN EL MODELO DE GOBERNANZA DESEABLE PARA LOS PROCESOS DE REURBANIZACIÓN DE BARRIOS POPULARES Y DESTACA EL ROL DE LA RED TERRITORIAL DE SOLIDARIDADES Y ORGANIZACIONES BARRIALES QUE DIARIAMENTE LE “PONEN EL CUERPO”.

COVID-19 EN VILLAS Y ASENTAMIENTOS: NUEVOS VIEJOS PROBLEMAS EN LA RESPUESTA PÚBLICA

por **DANIELA BELTRAME**. *Politóloga (UBA), Mg. en Planeamiento de Ciudades (MIT) y Mg. en Cooperación Internacional y Políticas Públicas. Investigadora en el Dept. of Urban Studies and Planning del MIT*

por **JOAQUÍN BENÍTEZ**. *Sociólogo (UBA), Mg. en Estudios Urbanos (UNGS). Docente y candidato a doctor en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires*

Annte la llegada de la pandemia de Covid-19 a los barrios populares de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, vuelven a ponerse de manifiesto problemáticas históricas relacionadas con el accionar del Estado. **En villas y asentamientos, donde se concentran carencias habitacionales y sociales, pero también redes de solidaridad y movilización, la gestión de la pandemia muestra que, aun en presencia de procesos de reurbanización impulsados por el Estado, sigue existiendo una escasez sistemática de políticas que logren reconocer la importancia de las respuestas impulsadas desde el territorio, sobre todo de aquellas que trabajan siguiendo el liderazgo local.**

En perspectiva histórica, es posible afirmar que las políticas urbanas en la Argentina no se caracterizan por su celeridad o su nivel de coordinación intersectorial. El caso de los procesos de reurbanización en barrios populares de CABA no es la excepción. Las crisis sanitarias y ambientales no son una novedad allí y, en el caso de la epidemia de Covid-19, la urgencia configuró un día a día en el que se respondió inicialmente a necesidades y desafíos “sobre la marcha”.

En el marco de esta crisis global de magnitudes pocas veces vistas, respuestas desde la creatividad y la improvisación son absolutamente esperables. Sin embargo, viejos y conocidos problemas vuelven a emerger cuando la improvisación ante la emergencia no viene a colación de un contexto inesperado, sino que surge a partir de una desatención histórica sumada a una atención presente selectiva. La voluntad de ubicarse en un rol de acompañamiento al liderazgo desde el territorio, así como la presencia de una lógica preventiva antes que reactiva, son capacidades del Estado que podrían haberse desarrollado frente a procesos y crisis anteriores de diversa índole, pero aún hoy parecen no existir. Conversaciones con habitantes de estos barrios confirman que prima “el hacer desde su lógica” (la del Estado), por sobre la reflexión o la colaboración, que en sí misma es un hacer colectivo.

Entonces, ante la pandemia, en los barrios vulnerables la pregunta no es solo cuánta presencia estatal, sino de qué tipo. Nos preguntamos qué modelo de gobernanza se promueve y de qué manera afecta o afectará el manejo de las crisis en el marco de los procesos de reurbanización. En los siguientes apartados nos proponemos explorar esta pregunta prestando atención a cuatro aspectos de estos procesos: a) la necesi-

dad de priorizar la conexión a infraestructura de servicios públicos; b) el derecho a la vivienda y las relocalizaciones en un contexto de pandemia; c) la intersección de múltiples vulnerabilidades que hacen necesarias políticas públicas complejas y complementarias, y d) las tramas de gobernanza urbana desde el territorio existentes y gestadas durante la emergencia sanitaria.



Sobre los cortes en la provisión de servicios públicos

Una primera reflexión que recuperamos a través de conversaciones con residentes, referentes sociales y representantes de gobierno es la necesidad de priorización de conexiones sostenibles y de calidad a servicios de agua y saneamiento. Este es el caso, particularmente, que se observa en los procesos de reurbanización llevados a cabo por el IVC (Instituto de Vivienda de la Ciudad) o la SISU (Secretaría de Integración Social y Urbana) en CABA. El reclamo es la mejora de las condiciones de vida ya existentes a través de este tipo de infraestructuras, asegurándose que ese aspecto esté garantizado antes incluso de encarar otros quizá más “visibles”.

Residentes señalan disconformidad con la calidad de algunas de estas obras, reclamo que encuentra sustento en la práctica. Durante los meses de abril, mayo y junio de 2020 se reportaron cortes de suministro de agua en los barrios Padre Mugica, Ricciardelli (ex 1-11-14), Scapino y Villa 21-24. También se registraron cortes de luz e incendios de cables e instalaciones en Villa 21-24, Barrio Padre Ricciardelli, Fátima, Villa 20, Barrio Padre Mugica y Zavaleta. Al mismo tiempo, la insuficiente coordinación con los residentes –quienes, en muchos casos, han autoconstruido la infraestructura existente– fue señalada como uno de los aspectos que redundaron en problemáticas como roturas de caños que generaron inundaciones en pasillos y viviendas.

Si bien es comprensible que un contexto de pandemia a escala global suponga dificultades añadidas, existen casos internacionales que, con igual o mayor complejidad, demuestran que no es imposible articular una respuesta superadora. Sierra Leona, por ejemplo, según datos del último informe de pobreza multidimensional del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), consiguió reducir sus índices de pobreza del 74 al 58% en plena crisis del ébola, incluyendo mejoras en el acceso a servicios básicos.

En la ciudad de Buenos Aires, a casi cinco años de comenzados los procesos de reurbanización, a más de diez de la presentación de múltiples denuncias ante la Justicia por seguridad eléctrica y acceso al agua, y aun considerando las enormes complejidades que existen en el desarrollo de infraestructura formal y de calidad para estos territorios, la existencia de cortes de estos servicios en un momento tan delicado es, cuanto menos, problemática.

El derecho a la vivienda, a la luz de la pandemia y los posibles efectos de las relocalizaciones

Cuando del derecho a la vivienda se trata, los lineamientos puestos en juego por la comunidad internacional para hacer frente a la pandemia tienen una posición unívoca: debe evitarse todo tipo de desalojo. Existe, sin embargo, un mayor grado de diversidad de opinión sobre el mejor curso de acción en cuanto a relocalizaciones o procesos de esponjamiento (así se denomina a la relocalización selectiva de algunas familias al interior de una manzana informal para liberar espacios y reducir la densidad de la misma) Por ejemplo, la Coalición Internacional por el Hábitat (HIC-AL, por sus siglas en inglés) exigió “parar los desalojos y desplazamientos forzados y facilitar alojamiento a las personas sin hogar”. Asimismo, la Relatora por el Derecho a la Vivienda Adecuada de las Naciones Unidas, Lelani Farha (cuyo mandato terminó en abril de 2020), en un documento publicado a finales

Entonces, aun cuando existe voluntad de coordinación e incluso presencia territorial de parte del Estado, son mayormente las organizaciones comunitarias las que siguen poniendo el cuerpo en los barrios, con escaso reconocimiento real de parte del Estado de este liderazgo.

de marzo sobre estrategias y lineamientos para enfrentar la pandemia, recomendaba prohibir cualquier proceso de emergencia que involucrara las relocalizaciones, incluyendo aquellos de “des-densificación”. Además, artículos académicos como “Slum Health: Arresting Covid-19 and Improving Well-Being in Urban Informal Settlements”, publicado en el *Journal of Urban Health*, recomendaron evitar relocalizaciones ya que podrían contribuir a la transmisión de infecciones e implicar impactos en la salud mental. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por su parte, sí recomendó la relocalización de toda población alojada en situaciones críticas o con vulnerabilidades particulares, e insta a los gobiernos a ser proactivos y a no esperar la llegada del virus a los barrios.

En este contexto, entonces, ¿está bien que continúen los procesos de reasentamiento? ¿Es pertinente acelerar la marcha pensando en que los habitantes se encontrarán mejor en nuevas condiciones habitacionales? ¿O es, por el contrario, aconsejable acompañar a los y las residentes en sus situaciones habitacionales actuales para evitar riesgos de contagio y otras problemáticas asociadas a las mudanzas? Quizá sea temprano para responder estas preguntas en términos contextuales. Sin embargo, muchas problemáticas ligadas al reasentamiento de poblaciones poco tienen que ver con el contexto actual. Prácticas de amedrentamiento, procesos de desalojo financiero prolongado en el tiempo, y violencia institucional son ejemplos de situaciones que existen con o sin pandemia. La respuesta a la pregunta sobre la deseabilidad de continuar con los reasentamientos, entonces, está directamente ligada a la presencia de procesos socialmente responsables.

En el Barrio Padre Mugica, por ejemplo, el estudio de seroprevalencia (manifestación general de una enfermedad dentro de una población definida) del GCBA mostró que la incidencia de Covid-19 fue más alta entre habitantes del sector Bajo Autopista, alcanzando un 74% de positivos. Previo a la declaración de la pandemia, este sector ya se encontraba en un conflictivo proceso de relocalización a viviendas nuevas, que fue luego intensificado a un promedio de 40 relocalizaciones por semana. Los esqueletos de las viviendas abandonadas, parcialmente demolidas inmediatamente después de las mudanzas, dejan escombros y un entorno severamente deteriorado. Las familias que continúan habitando en ese sector viven situaciones de inseguridad, cortes de servicios y una considerable degradación ambiental. Será necesario monitorear detenidamente los efectos sanitarios y sociales de estas decisiones.

En villas y asentamientos, donde se concentran carencias habitacionales y sociales, pero también redes de solidaridad y movilización, la gestión de la pandemia muestra que, aun en presencia de procesos de reurbanización impulsados por el Estado, sigue existiendo una escasez sistemática de políticas que logren reconocer la importancia de las respuestas impulsadas desde el territorio, sobre todo de aquellas que trabajan siguiendo el liderazgo local.

La pandemia y la intersección de múltiples vulnerabilidades

Al realizar balances sobre la presencia del Estado y los procesos de reurbanización durante la pandemia es importante señalar la intersección de múltiples vulnerabilidades que complejizan el carácter de las respuestas, apelando a una mayor articulación entre políticas públicas típicamente atendidas por múltiples oficinas y ministerios.

En cuanto a riesgos sanitarios y ambientales, la pandemia se ha solapado, por ejemplo, con una epidemia de dengue, la más severa desde 2016. A mediados de junio de este año se registraban más de 11.800 casos de dengue en la ciudad, concentrados particularmente en las comunas del sur de la ciudad (las 4 y 8) y la comuna 10. Dentro de los barrios populares, los focos más importantes se registraron en Villa 21-24 Zavaleta, Villa 20, Villa 1-11-14 y Barrio Padre Mugica. Habitantes de esos barrios señalaron que la prioridad otorgada al Covid-19 relegó a un segundo plano las medidas de desinfección y descacharreo preventivo de dengue, que ellos y ellas debieron reclamar.

Al mismo tiempo, en materia de salud de la población, existe una alta prevalencia de muchos de los factores de riesgo frente al Covid-19. Son frecuentes los casos de asma y otras enfermedades respiratorias, ligadas a habitar viviendas inadecuadas; u obesidad y diabetes, relacionadas a la malnutrición y la inseguridad alimentaria. En algunos asentamientos se suma una fuerte contaminación ambiental con altos niveles de plomo en sangre registrados en niños y niñas.

Otro solapamiento a destacar es el referido a las múltiples violencias que habitantes de barrios populares deben enfrentar, magnificadas en el contexto de la pandemia.

En cuanto a violencia de género, las políticas de confinamiento pueden suponer, en muchos casos, tener que permanecer a tiempo completo con un agresor. Según ONU Argentina y fuentes del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, a un mes de declarada la pandemia, las denuncias se habían incrementado un 39% y se habían producido, solo en ese período, 19 femicidios. Estos datos se suman a la doble y triple carga que las mujeres enfrentan en los barrios. Además de asumir gran parte de las tareas de cuidado, e incluso tener otros trabajos fuera del hogar o del barrio, son mayormente ellas las que, en el marco de la emergencia sanitaria, organizan y gestionan acciones solidarias como las ollas populares.

Conjuntamente, mientras que los discursos punitivistas de populismo penal construyen a habitantes de villas y asentamientos como criminales envueltos en distintas tramas delictivas, la

realidad es que sufren profundamente condiciones de inseguridad y vigilancia agudizada de los aparatos de seguridad. En el contexto actual de pandemia, habitantes de los distintos barrios informales relatan un aumento de robos producto de mayores dificultades económicas y menor circulación de personas. Al mismo tiempo, la violencia institucional continúa siendo patente. Los registros de la Correpí constatan que la reducción de la circulación no implicó el descenso de prácticas represivas, que registraron un aumento, comparando los meses anteriores y posteriores a la pandemia. Esta organización detectó más de una docena de situaciones de gatillo fácil hacia jóvenes habitantes de barrios populares. Videos y testimonios circularon en redes sociales, mostrando castigos a quienes violaban el aislamiento social obligatorio en los barrios, incluyendo desde golpizas hasta obligar a realizar ejercicios dolorosos (el llamado “hacer bailar”).

Estas y otras vulneraciones de derechos deben ser consideradas y su respuesta, coordinada durante una emergencia sanitaria. Particularmente, porque el despliegue descuidado y desarticulado de ciertos dispositivos para atender alguna de ellas, bien puede agravar otras.



La gobernanza urbana de la pandemia: viejos nuevos problemas

Ante todo lo expuesto, la pregunta que nos hacemos no es nueva y trasciende el contexto actual; es acerca del tipo de gobernanza deseable para los procesos de reurbanización de barrios populares. Para abordar este tema debemos hablar de las capacidades y voluntades de los actores involucrados, sobre todo del Estado. ¿Cuáles son las capacidades y voluntades existentes a la hora de generar espacios y procesos de decisión conjunta, para organizarse colectivamente, para desarrollar un Estado más abierto y relacional? ¿Cómo modifica el contexto de una pandemia global las voluntades de cooperar? ¿Qué pasa cuando el Estado se enfrenta a una crisis sin precedentes, que de alguna manera lo “obliga” a una mayor apertura, pero a la vez lo enfrenta con su carencia de herramientas para hacerlo al no haber desarrollado esa capacidad en tiempos de “normalidad”?

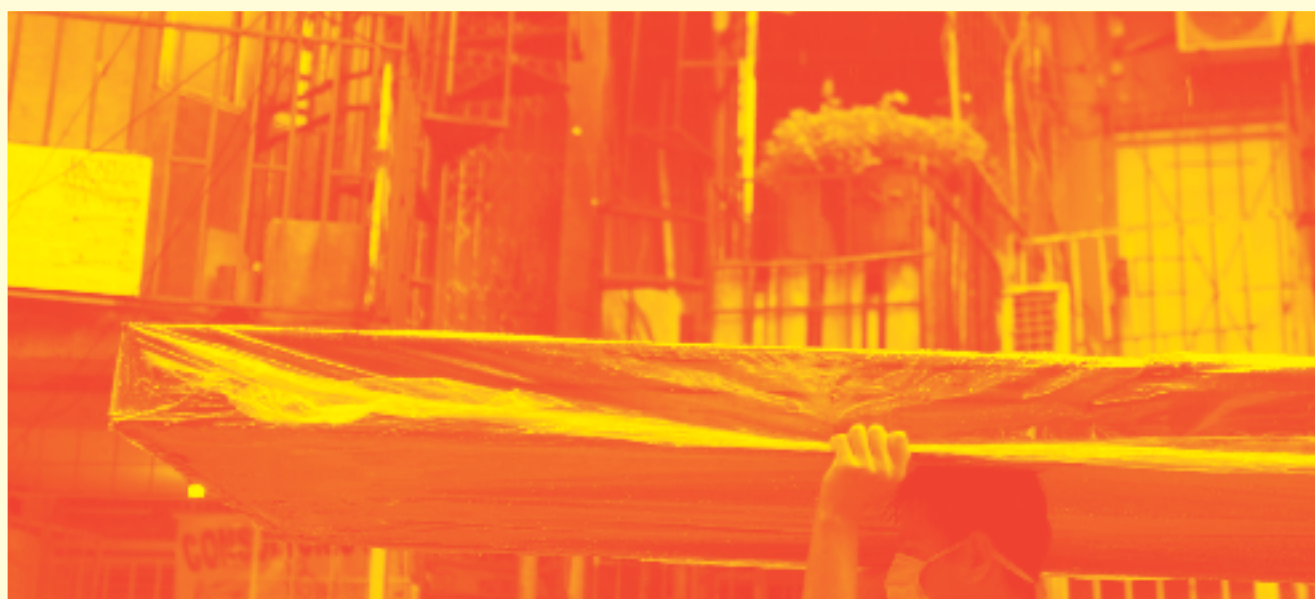
Los déficits en materia de mecanismos institucionales de gestión conjunta en los procesos de reurbanización con presencia del Estado se trasladan entonces a la gestión de la pandemia. Un ejemplo es el reclamo por un protocolo para Covid-19 que atienda especialmente las situaciones de los barrios populares. Desarrollado de espaldas al territorio por el Gobierno de la Ciudad, y finalmente publicado por orden de un juez recién en junio de 2020, nos preguntamos: ¿para qué sirve este documento si llega tarde a la crisis y no contempla las particularidades de las villas y asentamientos de la ciudad? Ante este y otros episodios, la desconfianza hacia las autoridades de parte de ciertos actores territoriales se ha incrementado.

A la hora de obtener la capilaridad necesaria para implementar las políticas que lleguen hasta la puerta de los y las habitantes

de los barrios, es claro que la gestión de la crisis sigue recayendo fuertemente en las organizaciones sociales de base con presencia histórica en el territorio. Los “comités de crisis”, por ejemplo, fueron creados y desarrollados desde las organizaciones de base, que han reclamado protagonismo y buscado activamente articular una respuesta con distintos niveles de gobierno. Asimismo, y aun sin experiencias de emergencias sanitarias de esta magnitud (como las de Ébola en África occidental, o de SARS en el sudeste asiático), las memorias de crisis económicas recurrentes, como las de 1989 o 2001, activaron y multiplicaron una extendida red de comedores y ollas populares, que asistieron y asisten con la seguridad alimentaria, distribuyendo también distintos tipos de recursos.

Más aún, el rol clave de estos actores comunitarios no se redujo a contener la difícil situación social, cumplieron además roles sanitarios centrales. Entre ellos, se destacan: asistir al programa *Detectar* para identificar casos de personas potencialmente expuestas al virus, convencer a habitantes temerosos de realizarse un testeo o prestarse a un aislamiento, o localizar casas en territorios con entramados urbanos complejos donde la cartografía oficial es escasa o deficiente. Más aún, en el programa *El Barrio Cuida al Barrio* del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, se otorgaron recursos a organizaciones y referentes barriales para la creación de postas sanitarias para informar a la población, controles de temperatura y frenar la llegada del virus al barrio.

Entonces, aun cuando existe voluntad de coordinación e incluso presencia territorial de parte del Estado, son mayormente las organizaciones comunitarias las que siguen poniendo el cuerpo en los barrios, con escaso reconocimiento real de parte del Estado de este liderazgo.



A modo de cierre

Lo acontecido en los últimos meses muestra que, a pesar de los mayores niveles de densidad y hacinamiento, de la falta de conexión a servicios y de las dificultades económicas que viven sus vecinos para reproducir su día a día, los barrios populares no están condenados por la pandemia. Si bien la situación evoluciona constantemente, a agosto del 2020 la curva de nuevos casos se ha aplanado en las villas y asentamientos mientras crece fuertemente en los barrios formales y consolidados de la ciudad. La atención temprana y cuidadosa con políticas de aislamiento, rastreo, seguridad alimentaria y ayuda económica, bien pueden contener la propagación del Covid-19 en estos barrios.

A lo largo de este artículo hemos analizado, a la luz de la pandemia de Covid-19, el carácter de la presencia estatal en villas y asentamientos actualmente atravesando procesos de reurbanización. Mientras las medidas de gobierno parecieran ser el aspecto más visible de la respuesta a la pandemia (con operativos

sanitarios, mudanzas a nueva vivienda, o ayudas y transferencias monetarias), esta respuesta solo es posible y efectiva a partir de toda una red territorial de solidaridades y organizaciones barriales que “ponen el cuerpo”, conocen el territorio y se hacen cargo de aquellos aspectos invisibles y menos promocionados de la respuesta.

En conjunto con políticas sanitarias en sentido estricto, es también el accionar de múltiples actores territoriales y comunitarios el que ha coproducido una respuesta temprana efectiva ante la propagación Covid-19. Estas redes no solo deben ser reconocidas en futuras crisis ambientales o sanitarias, sino que deben ser promovidas y fortalecidas durante el quehacer cotidiano de los procesos de reurbanización y mejoramiento barrial. Los diagnósticos de personas expertas señalan la posibilidad de futuras crisis sanitarias. Sin embargo, aun si ninguna otra aconteciera, la actual debería dejar claros aprendizajes en cuanto a la necesidad de espacios de gobernanza junto a los barrios populares.

Otro solapamiento a destacar es el referido a las múltiples violencias que habitantes de barrios populares deben enfrentar, magnificadas en el contexto de la pandemia. En cuanto a violencia de género, las políticas de confinamiento pueden suponer, en muchos casos, tener que permanecer a tiempo completo con un agresor. Según ONU Argentina y fuentes del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, a un mes de declarada la pandemia, las denuncias se habían incrementado un 39% y se habían producido, sólo en ese periodo, 19 femicidios. Estos datos se suman a la doble y triple carga que las mujeres enfrentan en los barrios.