

DOSSIER:  
CIUDADES  
EN PANDEMIA



ISSN 2545-6881

# PORTADA

CUESTIÓN URBANA - Año 4 Nro. 8/9  
DICIEMBRE 2020 - JUNIO 2021

# — REVISTA — CUESTIÓN URBANA

## EQUIPO EDITORIAL

DIRECTORAS GENERALES: ADRIANA CLEMENTE Y  
MÓNICA LACARRIEU  
EDITORIAL GENERAL: ADRIANA CLEMENTE  
ASISTENTE EDITORIAL: JULIA NESPRIAS

## REVISTA INDEXADA EN:



DOAJ DIRECTORY OF  
OPEN ACCESS  
JOURNALS



Matriz de Información para el

OAJI Open Academic  
Journals Index  
.net



CAICYT  
CONICET



BINPAR  
Bibliografía Nacional de  
Publicaciones Periódicas Argentinas Registradas  
Centro Argentino de Información  
Científica y Tecnológica

Cuestión Urbana es una publicación científica de periodicidad semestral, creada por el Centro de Estudios de Ciudad de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Tiene por objetivo contribuir al necesario debate sobre la ciudad en sus múltiples dimensiones. Se propicia el intercambio y la comunicación de reflexiones teóricas y empíricas, así como la publicación de avances de investigación; incluye el diálogo con iniciativas de vinculación y transferencia, y los discursos producidos por actores sociales de relevancia para cada temática propuesta. Se espera de esta manera contribuir al diálogo entre disciplinas y perspectivas que abordan el campo.

Todos los artículos son sometidos a evaluación y arbitraje doble ciego por un cuerpo de evaluadores convocado según la especificidad del tema abordado, a excepción de las entrevistas. Las opiniones expresadas en los mismos son independientes y no reflejan necesariamente las del Centro de Estudios de Ciudad, ni las del Comité Científico. Se permite reproducir el material publicado siempre que se respeten las normas establecidas en el Código de Ética de la Revista.



## COMITÉ CIENTÍFICO

---

**GUENOLA CAPRON** - Universidad Autónoma Metropolitana, México. **JORGE CARPIO** - Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina. **ADRIANA CLEMENTE** - Universidad de Buenos Aires, Argentina. **MICHAEL COHEN** - The New School, Nueva York, Estados Unidos. **ANGELA GIGLIA** - Universidad Autónoma Metropolitana, México. **ALBERTO MARRADI** - Universidad de Buenos Aires, Argentina. **EDUARDO REESE** - Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina. **ADRIANA ROFMAN** - Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina. **ALFREDO CARBALLEDA** - Universidad Nacional de La Plata, Argentina. **ANDREA CATENAZZI** - Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina. **ALICIA GUTIÉRREZ** - Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. **ALBERTO MINUJIN** - The New School, Nueva York, Estados Unidos. **GLENN POSTOLSKI** - Universidad de Buenos Aires, Argentina. **RUBÉN PASCOLINI** - Ex secretario de acceso al hábitat, Argentina. **NICÓLAS RIVAS** - Universidad de Buenos Aires, Argentina. **SILVIA YANNOULAS** - Universidad de Brasilia, Brasil. **MARÍA CARLA RODRÍGUEZ** - Universidad de Buenos Aires, Argentina. **WASHINGTON URANGA** - Universidad de Buenos Aires, Argentina. **CARLOS VILAS** - Universidad Nacional de Lanús, Argentina. **LUCÍA E. CALCAGNO** - Universidad de Buenos Aires, Argentina.

---

Imagen de tapa: “Ciudad blindada en globo”

Arq. Bernardo Alonso

e-mail: [bernardoalonso.89@gmail.com](mailto:bernardoalonso.89@gmail.com)

Diseño: Leonardo Tambussi, [leotambu@gmail.com](mailto:leotambu@gmail.com)

Contacto: [cuestion.urbana.cec@gmail.com.ar](mailto:cuestion.urbana.cec@gmail.com.ar)

Web: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/cuestionurbana/index>

Dirección: Marcelo T. de Alvear 2230,

5to piso. Oficina 505. (C1122AAJ)

Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Teléfono: (+5411) 4508 3800 int. 169

# INDICE

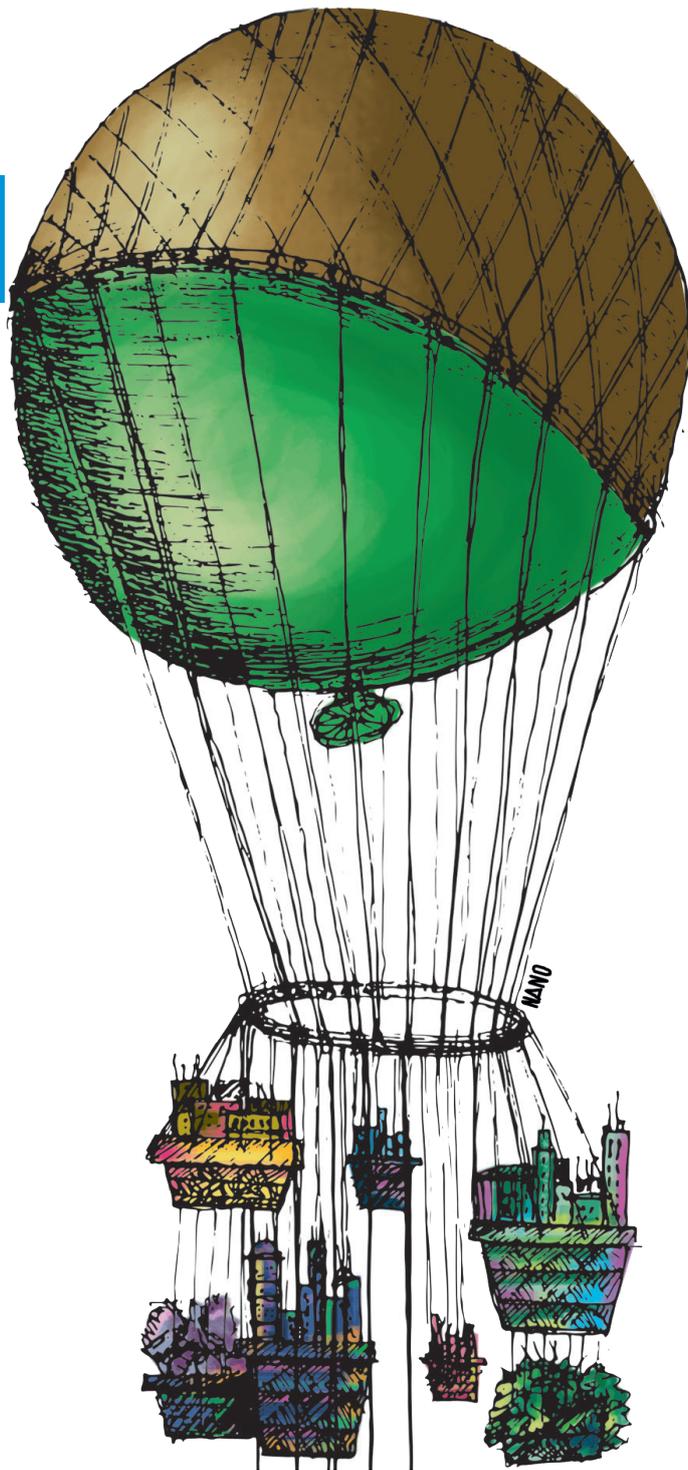
REVISTA AÑO 4 NRO. 8/9 - DIC. 2020 / JUN. 2021  
**CUESTIÓN URBANA**

<b>Editorial</b>	CIUDADES EN PANDEMIA <b>Adriana Clemente</b>	7
<b>Diálogos</b>	PANDEMIA, A 10 AÑOS DE LA LEY NACIONAL DE SALUD MENTAL. “HAY QUE PENSAR UNA NUEVA DIVERSIDAD, ESTE SERÍA UN OBJETIVO A CONSTRUIR”. <b>Mario Burgos</b>	11
<b>Dossier</b>	POLÍTICA SOCIAL Y PANDEMIA. <b>Carlos Vila</b>	21
	CINCUENTA AÑOS DE ASISTENCIA URBANA INTERNACIONAL: 1970-2020. UNA EVALUACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DEL COVID-19. <b>Michael Cohen</b>	27
	HABITAR Y GOBERNAR LOS TERRITORIOS DE LA POBREZA EN TIEMPOS DE PANDEMIA: TENSIONES ENTRE EL AISLAMIENTO Y LOS DERECHOS A LA CIUDAD. <b>Mónica Lacarrieu</b>	39
	INSEGURIDAD ALIMENTARIA, HAMBRE Y POBREZA: COVID-19 EN BRASIL. <b>Juliana Garcia Peres Murad y Camila Potyara Pereira</b>	61
	¿POLÍTICAS DE BIENESTAR?: EL CASO DE LOS CRÉDITOS ANSES (2015-2019). <b>Martín Hornes, Paula Eraso y Agustín Schmidt</b>	73
	NO TODO LO QUE RELUCE ES ORO. FRAGILIDADES LABORALES, DESIGUALDAD Y PANDEMIA. <b>Sandra Guimenez</b>	83

<b>Artículos</b>	ATENCIÓN PRIMARIA POR COVID 19: LA EXPERIENCIA DE UN EQUIPO PSICOSOCIAL DE UN CENTRO DE ATENCIÓN PRIMARIA DEL SUR DEL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES. <b>Araceli Galante, Rocío Pelle, Laura Jaime, Estela Pereyra</b>	95
	CONDICIONES DE VIDA DE LA COMUNIDAD LGBTI EN LA PANDEMIA COVID-19. <b>Fernando Rada Schultze</b>	109
	HACER CIUDAD: LA LUCHA DE LA ASOCIACIÓN DE MUJERES AFRODESCENDIENTES DE ÁVELLANEDA. <b>Soledad Laborde</b>	121
	GESTIONAR LA PANDEMIA: DINÁMICAS Y ESTRATEGIAS ENTRE EL TERRITORIO Y EL ESTADO. EL CASO DE VILLA 20. <b>Carolina Díaz, Belén Fodde, Matías Ruíz Díaz, Carolina Maglioni</b>	137
	MOVILIDAD INTERNA AL NODO TURÍSTICO DE CANCÚN, MÉXICO. ENTRE LA PLANIFICACIÓN Y EL DESORDEN URBANO. <b>Herbert Julián Moguel Sierra y Ramos Montalvo Vargas</b>	151
<b>Experiencias</b>	MOVILIDAD INTERNA AL NODO TURÍSTICO DE CANCÚN, MÉXICO. ENTRE LA PLANIFICACIÓN Y EL DESORDEN URBANO. <b>Romina Montorro, Magdalena Vallarino, Florencia Moragas, Julia Cicuttin, Sol Palermo y Martín Caballero</b>	167
	ORGANIZACIONES CUIDANDO. RELATOS DESDE LOS BARRIOS EN TIEMPOS DE CUARENTENA. <b>Equipo de trabajo del Programa de Capacitación y Fortalecimiento para Organizaciones Sociales y Comunitaria, Radio Asamblea, Centro Educativo Popular Abuela Eduarda y Cooperativa Triple Impacto</b>	171
<b>Reseñas</b>	LA COMUNICACIÓN POLÍTICA EN LA ESCENA NACIONAL. <b>Stella Martini</b>	179

# EDITORIAL

## CIUDADES EN PANDEMIA



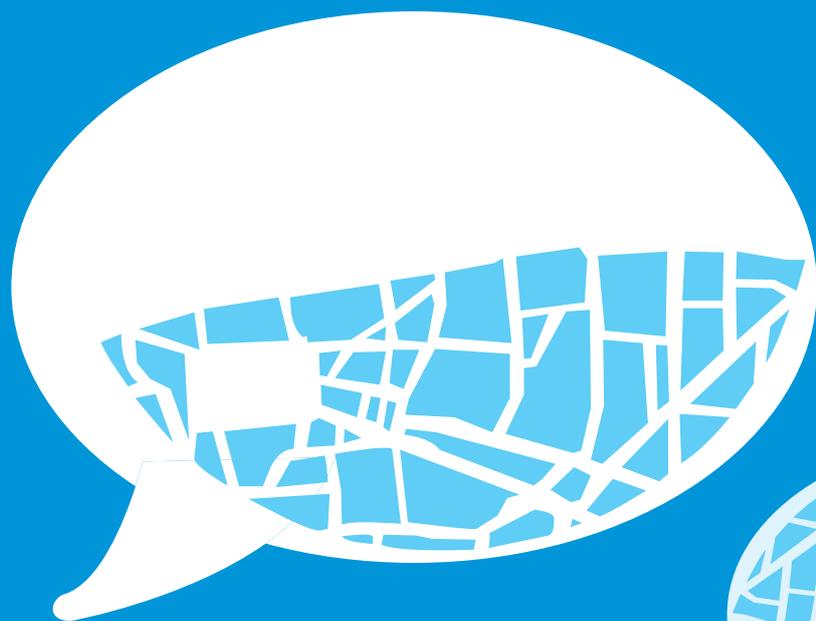
Este número especial de **Cuestión Urbana (CU)** se presenta en un momento cuya excepcionalidad signará la producción académica por muchos años. La irrupción del COVID-19 y su impacto en todos los planos de la sociedad, en todas las geografías y culturas nos interpela intelectualmente y profundiza la incertidumbre en la que nos desenvolvemos desde marzo de 2020.

Desde ámbitos como **CEC. Sociales**, preocupados por vincular la investigación y las políticas públicas, entendemos que es momento de contar, describir, conectar y relacionar hechos, ya que las afirmaciones y las explicaciones referidas a la cuestión social se presentan inestables y por momentos erráticas. En este contexto, la observación y el relato pasan a tener un valor diferencial respecto a las noticias y las opiniones, aun las más fundadas.

A partir de los aportes de investigadores y especialistas de diferentes campos y procedencias (nacionales e internacionales), en este número recorreremos las diferentes formas que asumió la pandemia y su manifestación en el contexto urbano. Tanto el dossier, como la mayoría de los artículos libres

y las experiencias tensionan categorías claves sobre el rol de Estado, el derecho a la ciudad y el impacto subjetivo de la pandemia a partir de la expresión sectorial de los problemas y las soluciones que se implementaron en estos meses. Los lectores de CU podrán tener acceso a los resultados de consultas, testimonios y observaciones tanto de profesionales esenciales, como de dirigentes comunitarios que están al frente de comedores y lugares de cuidado. Temas críticos como el consumo popular, el acceso a los alimentos, la informalidad y el trabajo en red terminan de componer las pinceladas que inaugura para CU el abordaje de la emergencia socio-sanitaria en las ciudades.

Equipo editorial  
**Cuestión Urbana**



SECCIÓN  
/ DIÁLOGOS



Mario

**BURGOS\***

\*. Psicólogo. Epidemiólogo. Integrante de la Comisión de Salud Mental del Instituto Patria.

PANDEMIA, A 10 AÑOS DE LA LEY NACIONAL DE SALUD MENTAL.

“HAY QUE PENSAR UNA NUEVA DIVERSIDAD, ESTE SERÍA UN OBJETIVO A CONSTRUIR”.

por Bárbara García Godoy\*

\*. Trabajadora Social UBA, especializada en salud pública. Profesora e Investigadora UBA-UNAJ. Integrante del CEC Sociales.



11

**Cuestión Urbana:** *En diciembre de este año, 2020, se van a cumplir diez años de la promulgación de la Ley Nacional de Salud Mental. Sabemos que hay muchos pendientes aún para efectivizar derechos y que tenga un real cumplimiento ¿Cómo encontró la pandemia, desde tu perspectiva, al sector de la salud mental en el ámbito público?*

**Mario Burgos:** Encontró al sector bastante devastado. Es decir, los planteles públicos de salud mental, me refiero a los del subsector oficial, fueron bastante deteriorados. Por un lado, por los bajos salarios; otro tanto, por la no incorporación de personal, las condiciones son de contratos muy precarios, por lo menos, en la Provincia

de Buenos Aires. Esto, también, por el hecho de que, en los momentos de crisis sanitarias, como las que generaron desde 2015 a 2019, las partidas suelen usarse fundamentalmente en aquello que es de vida y muerte; o por lo menos que el personal, que las autoridades de salud, creen de vida o muerte. Por lo tanto, se prioriza el gasto médico. No de buen modo, además, porque hay una carrera por porciones de la torta de parte de los sectores de diagnóstico por imágenes, estudios complejos y demás. Es decir, que cuando el sistema sanitario entra en crisis, la salud mental y enfermería son los primeros sectores que lo van a padecer. También las/os trabajadoras/es sociales, pero bueno, hay una diferencia ahí: que en la medida en que se precariza la sociedad y aumenta la indigencia se necesita de alguna manera trabajadores sociales para acolchonar un poco esa situación. Los psicólogos tenemos en general muy poca formación comunitaria, todavía es una deuda de las carreras de psicología en Argentina; por lo tanto, somos menos útiles en ese plano, por lo menos desde la evaluación que hacen los gobiernos. Esta es la situación general. Cuanto más necesaria le fue a la sociedad una cobertura de salud mental menos acceso obtuvo a asistencia, menos dispositivos estuvieron disponibles. En lo que hace a la implementación del programa de desmanicomialización se retrocedió y lo hecho fue mínimo.

De hecho, para darte un ejemplo, en lo que fue mi pueblo de infancia, Torres, donde está la colonia de Montes de Oca, el director de aquel momento había dispuesto algo que fue muy discutido, pero parecía tener mucho sentido. La Montes de Oca tiene un predio enorme, es una estancia, prácticamente. Tiene que ver con el criterio con el cual fue construida, es decir, pabellones en el medio de un campo de manera de tener, rodeados de naturaleza, campo de cría, tambo, quinta, bosque, etcétera, etcétera, atendido por los propios "internados" (así se los conoce en el pueblo desde siempre) bajo supervisión de los empleados. Vuelvo, la idea de este hombre fue disponer una parte de ese terreno y apelar al ProCreAr para contar con casas para un programa de externación. Aclaro: en algunos manicomios, la Montes de Oca es un testimonio en ese sentido, las personas que están allí, no solo están privadas ilegítimamente de su libertad, sino que -en buena medida- están

abandonadas de su familia. No es que con un programa de externación van a tener una familia esperando, una casa donde ir, acompañamiento, etcétera. Por otro lado, muchos llevan décadas allí. Un lugar como Torres, donde la vida es un poco menos salvaje que en la Ciudad de Buenos Aires o en otras grandes ciudades. se prestaría más a la posibilidad de reinsertar a las personas en una vida social. Entonces, este, este director, por un lado, alquiló; y, en muchos casos, consiguió de forma gratuita, algunas casitas de ahí en el pueblo, en las cuales ya iban viviendo personas externadas, conviviendo y haciendo algunas actividades como pequeños viveros, manualidades, apuntando a una forma de subsistencia y de labor conjunta. Con ese marco se lanzaron a la construcción de, de ese barrio. Todo eso, se paró durante cuatro años, lo cual implica dos cosas...

**CU:** *¿Los cuatro años del macrismo?*

**MB:** Sí, durante el macrismo. Como el país. Esa obra no se terminó; y eso se deteriora, porque las obras iniciadas, todo el mundo sabe que cuando no se terminan, pasan a un proceso de deterioro tal que en un momento casi es más caro seguir que empezar de nuevo.

Nos pasó lo mismo en La Maquinita, Lanús. Digo "nos pasó" porque lo siento algo propio, aunque me dieron jubilación ejecutiva a partir del 1 de enero de 2016, una de las formas que se usó para eliminar conducciones intermedias no oficialistas en la Provincia. Desde el PRIM habíamos implementado un programa de acompañamiento de personas en tratamiento psiquiátrico. Eso fue inicialmente para personas de Lanús. Personas externadas de psiquiátricos, personas que habían quedado sin acceso a medicación, etc. Pero, con el tiempo, por el boca a boca, empezaron a venir personas externadas de todo el conurbano.

Entonces, hacíamos reuniones de características comunitarias. No solo se reunían los pacientes psiquiátricos, también venía gente del barrio. Un familiar de alguna persona en asistencia, un amigo, alguien que necesitar compartir el horario de la siesta o unos bollos ese día. Se armaron talleres, de cocina, de manualidades, de carpintería. Esto generó una dinámica muy interesante. Justo en ese momento, las madres empiezan a

implementar, en el mismo barrio, el plan “Sueños compartidos” y se empiezan a construir las casas de base de tergo-pol, empleando como personal muchachos del barrio. Es decir, en parte la birra de la esquina quedó sustituida por el bolsito y las herramientas, la posibilidad de reconocerse como capaz de construir una casa, ser valorado por el barrio. De alguna manera, también, alguno que otro de quienes venían a las reuniones fue integrado a esto. Al día siguiente de asumir Vidal, esto se detuvo. Ahora, son ruinas, porque si se deteriora una casa iniciada con ladrillos, imagínate lo que puede ser una casa iniciada con telgopor y malla de hierro. Esto también se trata de salud mental, una fragilidad inducida nada menos que desde el Estado fragiliza convierte al mundo en algo muy poco amigable para las subjetividades, sobre todo si se viene de un periodo reparador en muchos sentidos, como el previo a 2016. Esta es la situación general en que se encontró la salud mental en diciembre de 2015. Algunos intentos de equipos individuales o de personas con alta vocación por la salud mental, y todo lo demás hacia abajo, interrumpido, deteriorados, mal pago. Ese fue el panorama con que nos encontramos el 10 de diciembre. Para colmo, el COVID-19 vino también a ocupar un lugar y recursos que se habían previsto para reconstruir salud en general y salud mental en particular.

**CU:** *Con este panorama que vos describes me surgen dos preguntas. Una, en relación a qué pasa con los actores del campo de la salud mental. Si tienen capacidad o no de reacción, si están articulados o no. La otra, en otras áreas de la salud pública la lectura que se hace es que, una vez superada la pandemia, va a haber cierto fortalecimiento institucional por la carga de recursos que se han puesto, ciertas valoraciones, etcétera. ¿Algo de esto se avizora para el campo de la salud mental?*

**MB:** Mirá, yo pondría toda mi expectativa en el gobierno que tenemos y una expectativa algo menor en estas cosas que estamos hablando. Hay algunos problemas.

El primero, tiene que ver con que hay un sector de la salud mental que trabaja en contra de la ley de salud mental, que son la mayoría de las agremiaciones psiquiátricas. De hecho, cuando hablábamos del 2015-2019, las olvidé, por algún

motivo que debería pensar cuál es. En general, las agremiaciones psiquiátricas fueron contra la ley de salud mental; incluso, en algo que estaba establecido explícitamente. Mandaron a rechazar todo concurso de titularidad de salud mental en servicios públicos donde pudieran participar psicólogos. No donde ganaran, donde pudieran participar estamos diciendo. Por otro lado, intentaron hacer otra ley de salud mental con el argumento de hacerla “más científica”, hasta “más aplicable” los que se consideran a sí mismos realistas, prácticos. La última maniobra se extiende hasta el día de la fecha, se sigue gestando en la Ciudad de Buenos Aires, por un contubernio entre médicos municipales y el sindicato de municipales, que es convertir a los manicomios en hospitales generales. Fingir que se amplía la oferta de servicios, de modo tal de mantener el manicomio tal cual con otros servicios externos en paralelo. Lo que el conde de Lampedusa, decía “algo debe cambiar para que todo quede igual”, digamos. Ese es un problema.

El otro problema, es interno a la salud mental profesional. La falta de formación de nuestros colegas en lo que hace a salud pública, tanto en lo que hace a comunidad como al Estado. Entonces, la capacidad de disputa es limitada. Lo ejemplifico: fijate que la pandemia debe estar haciendo presente, desde el punto de vista de la intervención real en salud mental, el momento de mayor desmerecimiento de la profesión de salud que debería ocuparse de ello. Todo el mundo habla de salud mental, epidemiólogos, matemáticos, estadísticos, médicos, periodistas, pedagogos. Todo el mundo tiene una opinión a propósito de cómo se procesan los duelos, como si no se hubieran procesado los duelos antes de Freud. O cualquiera opina a propósito de largas estadías de los chicos en sus casas, como si ser portadores de un virus que termina matando a un abuelo fuera, para la salud mental de esos chicos, menos dañino que estar un tiempo sin salir a la calle. Todo esto está pasando. Y sobre todo las grandes decisiones. Los mensajes de las autoridades de salud no tienen la menor incidencia, el menor aporte de parte de profesionales de la salud mental. No es que antes se respetaba mejor nuestra idoneidad en estos temas, es que antes se creía que se nos necesitaba menos. Pero ahora, seríamos indispensables, hay una punta de cosas de discutir en tér-

minos de salud mental. Empezando por el número de muertos que puede aceptar una sociedad. Esta es una discusión a desarrollar entre los trabajadores de salud mental, entre quienes tengan formación de ese tipo. Cómo soporta una cultura como la nuestra, donde hemos podido procesar hasta el genocidio, gracias a lo que hicieron las madres, a lo que hicieron los hijos, a lo que hicieron las formas de organización que hubo en ese momento. Lo que hizo la presidencia de Néstor, lo que hicieron los juicios: hacer hasta lo imposible para reducir el horror y las consecuencias del terrorismo de Estado, mostrar que el colectivo no fue inerte frente a lo perverso, reparar a través de memoria, verdad, justicia, hacernos cargo en lo que podíamos de aquellos asesinados y asesinadas, torturados, vejados, fue el modo de sobrevivir con cierta salud mental colectiva. El relativismo, la indiferencia hacia el semejante, el sálvese quien pueda no son aún masivos ni dominantes en nuestra cultura como lo son en otras. ¿Podremos soportar de la misma manera los muertos por COVID-19? Sabiendo que discutíamos, en ese mismo momento, si tomábamos cerveza en la vereda o salíamos a correr por un parque ¿podremos decir que hicimos lo posible por salvar vidas? Estas son discusiones que deben dar los trabajadores de salud mental antes que epidemiólogos o estadísticos. No sé si me estoy explicando.

**CU:** *Sí, muy claro.*

**MB:** ¿Cómo va a reaccionar una persona a las directivas sanitarias? Ese es un trabajo para la trabajadora o trabajador de salud mental, no para otras profesiones.

El epidemiólogo presenta un paquete de medidas necesarias. Bueno, le tenemos que decir a la población que haga esto, o esto, o aquello. Ahora, el trabajo de los trabajadores de la salud mental, es evaluar cómo cada grupo social, de acuerdo a su forma de vida, y a la cultura que suele recrear, va a reaccionar a esa propuesta, y si la va a aceptar o no. El presidente decide. Porque en última instancia las pandemias se resuelven con acciones políticas. Este es el proceso adecuado.

Pero, resulta que yo prendo el televisor, y un señor que no, que debe haber hecho una sola materia de salud mental en su facultad, le explica a la sociedad que la sociedad no va a resistir una cuarentena. No tiene ninguna capacitación para eso, como yo no tengo ninguna capacitación para descubrir la envoltura del virus. Es decir, ni yo tengo derecho profesional a explicarle a las personas de la sociedad cómo se multiplica el virus, ni esa otra persona tiene derecho a explicarle a la sociedad cómo se reacciona ante una cuarentena.

Todo esto está pasando, en parte, porque buena parte de mis colegas no se dan cuenta. Porque tenemos una formación que nos hace pensar en las enfermedades de una persona y un espacio privado. Cualquiera que trabaje en una unidad sanitaria sabe que todo esto que estoy diciendo es esencial, ¿cómo vive el pibe de villa Sapito, prender el televisor y ver gente tomando cerveza en Palermo Hollywood? Lo vive de esta manera: esta noche me tomo una cerveza con los pibes. Y ahora voy a tomar mate con mi vieja. Esta es la forma de reaccionar. No se necesita ser psicólogo para entenderlo, pero si lo sos, tenés una explicación científica para eso, y resultás convincente, das argumentos comprobables, cosa esencial en la interdisciplina.

Tenemos un proceso de negación que inicia en el ejemplo la autoridad máxima, que se recrea en las autoridades intermedias y que, por lo tanto, potencia la negación que cualquier individuo de esta sociedad tiene que producir ante una pandemia que no se puede resolver.

**CU:** *¿Qué es lo que observas en términos de salud mental en relación a la sociedad? Eso es como muy amplio. Pero, la idea es pensar las manifestaciones de malestar psíquico ¿aumentaron con el avance del aislamiento? ¿Hay un impacto psicológico, se puede relacionar con el aislamiento o el distanciamiento en los distintos grupos sociales? Con la mirada puesta en la población, no ya desde las acciones, desde la política, ¿qué es lo que observas?*

**MB:** En primer lugar observo una señal de salud muy importante y es que la inmensa mayoría

1. La entrevista fue realizada el 22 de septiembre 2020, antes de que rija la nueva modalidad de administración de la pandemia COVID-19: Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DISPO).



de la población está haciendo ASPO<sup>1</sup>. Incluso, cuando ya parece que no hubiera más. Es decir, cuando una locutora anuncia una medida de gobierno, esa medida de gobierno no está entre las importantes. Si esa medida de gobierno que antes daba un presidente, ahora la da una locutora o cualquier profesional de salud,

tiene infinita menor importancia. Quiero decir que la última difusión de la cuarentena es una negación de la cuarentena, seguimos con salud mental, pero en otro plano.

Cuando la autoridad máxima de un país te habla de algo, y sobre todo si tiene el respaldo político y social que tiene Alberto Fernández, que según todas las consultoras es la persona con más respaldo social de la Argentina. Cuando una persona así comunica algo, está hablando de lo público más importante, de lo que va a incidir en nuestras vidas de un modo importante. Por eso es que la gente lo ve multitudinariamente. Hay una suerte de rituales modernos: anunciar el discurso del presidente, esperarlo en casa frente a la TV, escucharlo en familia, conversarlo después.

La última cuarentena la anunció una locutora. Entonces, tenemos dos cosas. Primero, si una locutora oficial está transmitiendo una medida, debe ser para alguna gente, pero no para mí, es una cosa secundaria. Si además ese tipo de mensajes y temas los daba Alberto Fernández y ahora no, quiere decir que ya no tienen ninguna importancia. La cuarentena cae con este ritual caído. O sea, no es que lo que dice la locutora no importa, no; no. Es la cuarentena lo que ya no importa.

A pesar de eso, lo que observo, el otro día he tenido que moverme un poco por saluden diferentes horarios, es que la mayoría de las personas hace cuarentena. No están en la calle. Eso es una señal de salud, pero esa conducta, que confronta ya con el obstáculo a la prevención que es ocu-

parse algo que aparece imbatible, el COVID-19, encuentra otro obstáculo sumado: el trabajo del reproductor de salud mental.

¿Quién reproduce los discursos sociales, valores, etc. de la sociedad? El Estado, los medios de comunicación, es decir el Estado aparato, el Estado en su sentido ampliado, que incluye medios de comunicación, creencias organizadas, etc. Bueno, los medios están yendo todos en contra de lo que la mayoría está haciendo y están llenando horas de emisión en oposición a la prevención del COVID19. Voy a los medios de comunicación, la difusión de cosas minoritarias, como una que- ma de barbijos, como una tomada de cerveza en un barrio, como gente corriendo en el rosedal, ¿cuánta gente puede correr en el rosedal?, ¿cuánta gente puede y lo hace? Exageremos: 20 mil, en una ciudad de 3 millones de habitantes, seis en el horario laborable: ¿qué representatividad tiene estos no fuera porque los medios lo reproducen?

Digamos rápido para no perdernos que este fue uno de los primeros errores de que participamos todos. ¿Cómo voy a nombrar Aislamiento social a la medida más “social” en que hemos coincidido la mayoría de argentinas y argentinos, más incluso que en la última elección y por un más extenso del que se tenga memoria? Tema de análisis para trabajadores de la comunicación y de salud mental. Pero el nombre ASPO es una devaluación semántica de la resistencia que hemos hecho al COVID-19. Lejos de héroes colectivos nos ubica a cada uno como sujetos “aislados”.

Yendo a lo más íntimo, por supuesto, que todas las cuestiones de salud mental se están complicando en la situación de ASPO. No se están complicando por el ASPO, se están complicando por el COVID-19. Discutirlo de otra manera sería caer en una trampa. Alberto lo dice en cada discurso. Acá, se para parte de la industria por el COVID-19, no por el ASPO. Estamos en casa, por el COVID-19, no por el ASPO.

Ahora, hay una cosa interesante, nosotros hemos formado, desde la subcomisión de Salud Mental del Instituto PATRIA, un equipo de acompañamiento *ad honorem*, que trabaja vinculado con el 0800 de la Subsecretaría de Salud Mental de la Provincia de Buenos Aires. ¿Qué labor tiene nuestro equipo?

Bueno, el o800 recibe una llamada y hace una primera evaluación sobre si esa persona necesita un acompañamiento para superar un momento particular actual, o si lo que necesita es una atención permanente de parte de una de las áreas, que puede ser salud mental, violencia familiar, niñez, consumo peligroso de sustancias o desarrollo social, personas por ejemplo que no tienen para comer. Si no son casos extremos, que involucran esas áreas, nos los pasan a nosotros. Uno de nosotros llama a la persona, y se va produciendo el acompañamiento. Si en el trabajo de acompañamiento, aparece una demanda que en el primer momento no se produjo, lo comunicamos a la coordinación para que haga la derivación y busque quien pueda resolver la asistencia.

En general, los problemas que plantean las personas que vamos incorporando acompañamiento, y que eventualmente se despiden, tienen que ver con cuestiones del estar en el hogar, pero, en su mayor parte, con cosas que ya eran previas. Haberse quedado sin trabajo por tener una situación precaria laboral, tema dominante; haberse tenido que mudar porque ya no podían pagar el departamento o la casa y, por lo tanto, juntarse personas con las que no tenían una convivencia fácil antes. Parejas que descubren que una cosa es pasarte el día en el laburo y verte un par de horas, pero otra es convivir 24 horas. Padres que descubren hasta qué punto estaba roto su vínculo con sus hijos cuando, de golpe, tienen que ocuparse de ellos las 24 horas. Es decir, que están todos estos problemas. Lo que pasa es que la alternativa a estas dificultades vía salirse del ASPO son más que dificultades: son cosas terribles.

Esto es lo que nunca se discute. Es como discutir en la época de la guerra si no le hacía mal a los chicos que las madres en un bombardeo los sacaran a la calle, los metieran en un subterráneo y los chicos estuvieran a oscuras casi siempre porque se apagaban las luces, entre un montón de gente con un olor a miedo terrible. Sí, seguro que el malestar en esos subterráneos y sótanos era terrible. Ahora, más malestar era que se te cayera la casa encima. O que una bomba matara a tu madre y que vos te quedaras mirándola como en el cuadro de Guernica.

Interesante muestra del valor que encarnan nuestras vidas en la actualidad, comparadas, por ejemplo,

con las de la segunda guerra. No hay un solo ejemplo en el ASPO que se pueda poner a la altura de los ejemplos que di. Sin embargo, las personas los afrontaban. Sobrevivieron y construyeron sus vidas y las de nuevas generaciones porque se aferraban a la vida mayoritariamente de un modo extremo. Algunos colegas y muchos no colegas responden a esto con una visión conductista: el riesgo de los bombardeos es más perceptible que el de llevar COVID-19 a casa y que termine muriendo un abuelo, una madre o padre. Es casi explicación de psicólogo previendo el tiempo. Si hoy, con todas las comodidades tecnológicas y confort que ofrece el hogar de los sectores no vulnerados, estos sectores no pueden hacer sacrificios para preservar sus vidas es porque esas vidas han perdido valor. Porque los lazos que las unían en el hogar también se han resentido, porque el cuidado al cuerpo que trabaja se ha trasladado al cuerpo del hedonismo en el mismo proceso por el cual el valor del trabajador fue siendo sustituido por el del consumidor, el realzado, el “que pertenece”. Incluso, paradójicamente, “el saludable”. Siempre, además con ese sello inicial de género, sólo transferido a las mujeres cuando sus luchas lo fueron haciendo posible. Antes que preocuparnos por mostrar cosas terribles y de ese modo ser didácticos, debiéramos preguntarnos cómo ir restituyendo valor a nuestras vidas en un momento histórico en que el neoliberalismo las ha devaluado a cifras.

Por todo esto me parece que las discusiones que patologizan lo que pasa hoy en los hogares del ASPO son banalizadoras.

Los problemas de salud mental se evalúan en base a las condiciones en que viven las personas, no al revés. No hay un estado de vida ideal, si por lo ideal fuera ese estado sería la muerte. Ese es el tema. O sea, ahí no tengo frío, no tengo calor, no me pica, no me duele, no padezco, no sufro ni veo sufrimiento no nada. Estoy muerto, por supuesto. Cualquier psicólogo sabe, con quince días de facultad, que esa es la respuesta freudiana al tema del estado ideas. Este, la muerte. Y como momento ideal, el orgasmo. El orgasmo no es eterno, y la muerte, bueno, ya se sabe.

En los últimos días, se habló de que se ve una peligrosa normalización del sufrimiento, “naturalización de la pandemia”.

**CU:** *Lo planteó Alicia Stolkiner.*

**MB:** Eso es, Alicia ha llamado la atención sobre este tema y hay que abordarlo seguramente. Las pandemias se definen multitudinariamente, son fenómenos multitudinarios. En ellas, nosotros, los seres singulares, participamos de una construcción colectiva que está más allá de nosotros mismos. Todas las enfermedades son construcciones sociales, pero las pandemias lo son en grado superlativo, ya que involucran al todo social.

Cuando yo hablé del VIH SIDA, ya había sido construido, así lo haya hecho a la semana del primer caso en el país. Porque ya se hablaba del sida en Estados Unidos, ya los médicos le habían puesto el nombre peste rosa, ya todo eso sucedía. Entonces, cuando hablo de banalización, lo primero que tengo que decir es dónde se produce la banalización. Y esto, es lo que traté de decir al comienzo.

Hay banalización en autoridades, que en lo que hace al COVID-19 resultan los constructores de la pandemia como entidad simbólica, como parte del intercambio entre grupos y singularidades. Una demostración por la negativa es que a quienes van contra esa banalización los medios se disputan para acusarlos de “*doctor muerte*”, como le pasó al Ministro Gollán, o como “*generalizadores del miedo*”, como atacaron a Nicolás Kreplak, o de fundamentalista, como le está pasando al gobernador Kicillof.

Como en el caso del VIH, la discusión y la difusión del problema se aleja del terreno de resguardar la salud para ubicarlo en el terreno de la disputa por intereses y prejuicios. En el caso del sida el *statu quo* fue por la demonización de todas las formas de vínculo sexual que estuvieran por fuera de la pareja monogámica heterosexual, por la invasión a la intimidad y la conversión de los vínculos sexuales en tema exclusivo de un ámbito ajeno, la medicina. En el caso del COVID-19, la anticuarentena tiene como componente fundamental la defensa de las condiciones de producción y distribución de la riqueza que hoy imperan en el mundo y en nuestro país. El primer gran gesto anticuarentena fue la decisión de Roca de despedir 1400 empleados en plena vigencia de la prohibición de despidos. Desde ese momento el ASPO pasó de ser un acuerdo de acción casi unánime a ser una solución de compromiso entre modos de vida y convivencia antagónicos que va fluctuando hasta la fecha.

Poderes y dispositivos institucionales, poderes y dispositivos económicos, van demarcando el eje central de esa construcción social actual que es la pandemia. Luego, el resto de la sociedad participa de esa construcción. Y es muy difícil que la sociedad vaya en contra de algo, cuando además le resuelve un problema. Y el problema que le resuelve la banalización pública oficial es que le permite dejar de ocuparse de algo que no puede resolver y que nos muestra en toda nuestra fragilidad. No hay nada más insoportable para el ser humano que saber de algo que no puede resolver y que permanentemente está amenazándolo. Eso es más insoportable que la enfermedad, que todo. Por lo tanto, hay una complementariedad entre la banalización extrema que produce la superestructura y la necesidad de encontrar un punto de calma de parte de la masa social. Es iatrogénico esto desde el punto de vista del mensaje público.

A punto es así que el gobierno de Larreta se permite presentar como logro sostener 1000, 1100 contagios por día. Ni hablar de reducirlos, tanto en beneficio de la población porteña como en beneficio del resto del país que podría ser mejor asistido por Nación con los insumos y fondos que destinó y destina a CABA por ser el área más afectada y la vía de entrada del COVID-19. Hoy, que el interior explota, no proponerse reducir los casos en CABA y en AMBA (en parte, dormitorio de la mano de obra que produce en CABA) es condenar a las provincias en una estrategia para nada federal.

**CU:** *Más allá de la pandemia, pero mucho más aún con la pandemia, ¿Qué políticas públicas crees, en clave de salud y de salud mental, que habría que impulsar o reforzar especialmente? ¿Cómo tendría que actuar la política estatal en este contexto?*

**MB:** A ver, de arriba hacia abajo, integrar al equipo de asesores, por lo menos, media docena de trabajadores de salud mental y de la comunicación con experiencia comunitaria y sanitaria.

En segundo lugar, conformar equipos de salud con integración de trabajadores de salud mental a los planteles. El Detectar muestra hasta qué punto son necesarios para la labor comunitaria. Es para otra entrevista evaluar cómo hubiéramos enfrentado esta pandemia si se hubiera iniciado el plan de 6000 equipos de salud en todo el país que se

había propuesto la gestión Gollán en 2015. No es casual que sea la Provincia de Buenos Aires, con todas sus dificultades, la que hace punta ahora, incorporando a 150 residentes en estos días. La capacidad de prestación estaba prácticamente agotada, ya no había posibilidad de ampliar la oferta en salud mental. Porque además los planes se han reducido, porque hay quienes no tienen posibilidad de atender ya que quedaron a cargo de su familia, no hay posibilidad de atender presencial, hay quienes han dejado de atender, porque no todos mis colegas están en condiciones de dar atención a situaciones extremas por teléfono. Y, sobre todo, porque éramos pocos y la pandemia lo que ha hecho es potenciar cosas que ya estaban pasando.

Estamos frente a una demanda que no está siendo cubierta. Yo entiendo lo que pasa, se necesitan terapeutas, se necesitan enfermeros, todo eso se necesita. También y de modo estratégico se necesitan trabajadores de salud mental, una multitud.

18

Ni que hablar de psiquiatras, hay escasez de psiquiatras en la Provincia de Buenos Aires, que hace terrible la situación de proveer medicamentos, porque solo un psiquiatra puede, en base al acompañamiento de una persona de largo plazo, y a un contacto vía telefónica, dispensar una receta. Entonces, se plantea la necesidad, si hay que buscar un psiquiatra nuevo, de hacerlo presencial. No hay psiquiatras que atiendan presencial en el sistema público.

Es decir, estas tres cosas, haría. Además, trataría de deconstruir, de destruir, de dar por tierra con el concepto de *pospandemia*. Hablar de *pospandemia* es otra forma de negación, nosotros vamos a convivir con esta pandemia cuando no exista más el COVID-19, porque los efectos de lo que pasó ahora no se van a ir en años.

El hecho de que, cada vez que sale un cuadrado en la televisión con la cantidad de muertos, no haya nadie que lo mire, salvo algunos humoristas que ya han hecho comentarios sobre esto: "che, se cayó un avión". Todos los días vemos que se cayó un avión en la Argentina. Imagínate, recordemos el drama que fue el de la costanera, recor-

demus el drama que fue o el de LAPA, pensemos que eso pasa multiplicado todos los días. Luego, no hay *pospandemia*, acá vamos a salir de esta catástrofe con una necesidad de reparación directamente equivalente a la cantidad de muertes evitables que supimos evitar. Cuanto mayor haya sido nuestra capacidad para evitar muertes, más vamos a estar bien parados para sostener la construcción de nuestro futuro.

Tampoco habrá una vuelta a la normalidad, menos una "nueva normalidad". O hay una entrada en la nueva diversidad o hay un empeoramiento de la normalidad. Vamos a salir de esta sociedad, con todos los problemas grupales potenciados, porque la pandemia, actuando de modo diferente con cada condición social (otra mentira: la igualdad frente la pandemia), ha potenciado los diferentes agrupamientos sociales y con ello han recrudecido los problemas de cada grupo social.

Por lo tanto, al salir, o todo empeora o hay reparación hacia cada uno de esos grupos, teniendo en cuenta que esas reparaciones no van a ser las mismas. Los viejos no vamos a necesitar la misma reparación que los pibes, los de la edad intermedia, los que tienen trabajo no van a necesitar la misma reparación que no lo tienen, etcétera. Hay que pensar una nueva diversidad, este sería un objetivo a construir.

Bueno, y por último, seguir con la desmanicomización, impedir que la crisis sea una justificación de la continuidad del manicomio. El manicomio es más caro que la reparación, iatrogénico que la sustitución de los manicomios por formas de inserción social directa. No hablo de hospitales de día, no hablo de estructuras que sigan siendo "manicomiales chiquitas", estoy hablando de casas de vivienda como está haciendo la gente del PREA desde hace años. Con provisión de lo necesario para vivir, partiendo de compensación por los años pasados en cautiverio, formación laboral para las y los liberados, formación para que los trabajadores puedan sustituir su forma de trabajo actual por las formas de asistencia y acompañamiento que requiera esta reconversión sanitaria.

**CU:** Clarísimo, Mario ¡Muchas gracias!

DOSSIER

/ CIUDADES  
EN PANDEMIA





Carlos VILAS\*

\*: Profesor Honorario de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa), donde dirige la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno y la Revista Perspectivas de Políticas Públicas, y docente de posgrado en la Facultad de Ciencias Sociales, UBA. e-mail: carlos\_vilas@hotmail.com

---

PRESENTADO: 12.09.20

ACEPTADO: 03.11.20

# POLÍTICA SOCIAL Y PANDEMIA

21

## Resumen

La pandemia acelera los tiempos, impone urgencia a las decisiones y a las acciones, potencia la creatividad y el ingenio de los responsables, pone en tensión las capacidades decisorias y operativas estatales. Los ritmos, secuencias y procesos con los que se maneja la administración del estado fueron diseñados para épocas normales -normas rígidas, controles cruzados, calendarios de pagos, y los de ahora son tiempos extraordinarios. Este artículo revisa las medidas adoptadas por el gobierno Argentino frente a la Pandemia y observa sus derivaciones en el la disputa de poder que supone esta situación excepcional.

**Palabras Clave:** Pandemia; Políticas de estado; Derechos sociales.

## Summary

*The pandemic that accelerates the times, imposes urgency on decisions and actions, enhances the creativity and ingenuity of those in charge, and puts a strain on the decision-making and operational capacities of the State. The rhythms, sequences and processes of State administration were designed for normal times -rigid rules, cross-checks, payment schedules- and those of now are extraordinary times. This article reviews the measures adopted by the argentine government in response to the pandemic and notes derivations in it, the dispute for power that this exceptional situation entails.*

**Key words:** Pandemic, state policies, social rights.

## INTRODUCCIÓN

El veloz despliegue del COVID-19, un asunto que no es ajeno al imperio de la globalización financiera, el turismo global y la creciente desigualdad social en el mundo, hizo más grave y extendida la crisis que, cual presente griego, el régimen neoliberal de la Alianza Cambiemos entregó a la sociedad argentina y al gobierno electo en octubre 2019. El Estado que se hizo cargo de los escombros y de la reconstrucción del tejido social es un Estado desguazado y desfinanciado durante cuatro años de coexistencia de deterioro social, endeudamiento irresponsable y fuga masiva de capitales.

No fueron procesos paralelos sino entrelazados en una causalidad perversa: la pandemia agrava males que le preexisten, genera otros, altera pautas de convivencia, estimula la solidaridad pero también el egoísmo. En ese marco, el empobrecimiento y el sufrimiento de muchos conjugan, alimentan y explican la bonanza de algunos. Así es cómo funciona la perinola del capitalismo neoliberal: muchos “ponen” y unos pocos “sacan”. En los términos concretos de la vida cotidiana esto significa hospitales saturados y desabastecidos, escuelas y colegios en condiciones edilicias de peligro, obras públicas interrumpidas, pequeñas y medianas empresas que cierran, gente que se quedó sin trabajo, discapacitados a quienes se privó de sus tratamientos de salud o pensiones, chicos y chicas sin educación ni trabajo, vidas humanas que se pierden o se desperdician.

La estrategia adoptada por el gobierno nacional, tanto en el aspecto normativo como en el operativo, permite identificar dos momentos. El primero, eminentemente asistencial, signado por la urgencia de reducir el riesgo de contagios y mitigar el impacto tanto de la pandemia como de algunas de las acciones de contención en las condiciones de vida de los grupos más golpeados por la crisis social preexistente y por las restricciones impuestas por la eventualidad de inmediatos vencimientos de la gigantesca deuda externa. Un segundo momento, a partir de los resultados alcanzados y sin desatender las acciones que los hicieron posibles, que practica una mirada de más amplio alcance y la implementación de acciones orientadas a modificar aspectos estructurales que inciden en

las condiciones de vida de los grupos más vulnerables de la población. La culminación del difícil proceso de reestructuración de la gigantesca deuda externa marcó el paso de un momento a otro.

## LA POLÍTICA DEL AGUANTE

En este primer momento se dio prioridad a la contención del contagio hasta que esté disponible una vacuna, minimización de riesgos y asistencia a la población más afectada por la pandemia a través de líneas de acción que tuvieron inicio de ejecución desde los primeros días de gobierno, antes de la pandemia; ésta obligó a imprimirles una extraordinaria urgencia y una más amplia cobertura. Todas ellas condicionadas por la propia urgencia de los vencimientos del endeudamiento contraído por el gobierno precedente.

El hambre y en general los déficit alimentarios recibieron una primera respuesta con el Programa Alimentar y la asistencia a comedores populares; el empobrecimiento, con el IFE y sus sucesivas ediciones y otros mecanismos de transferencia de ingresos; el impacto en la caída de la producción, del empleo y los intercambios, con los ATP, las líneas de crédito a tasas cero o muy bajas; la restricción macroeconómica y la insolvencia externa a través del temprano inicio de renegociación del endeudamiento externo. Una amplia política asistencial apuntó directa e indirectamente tanto a los más vulnerables (los “de antes” y los “nuevos”), como a franjas de las clases medias (de donde proviene la mayoría “los nuevos”) e incluso un poco más arriba. No es ocioso destacar que esas acciones se llevan a cabo sin desatender otras cuestiones de las que el Estado se hace cargo en tiempos normales, incluso en un contexto de forzosa priorización. Un breve repaso de las principales decisiones adoptadas hasta ahora por el gobierno nacional permite dimensionar la complejidad del problema y la dimensión, alcances y celeridad de la respuesta.

Once millones de personas, es decir la cuarta parte de la población nacional, reciben asistencia alimentaria del Ministerio de Desarrollo Social en el marco de la pandemia. Alrededor de 9 millones perciben el IFE como complemento monetario a sus bajos ingresos familiares, reducidos

adicionalmente por la emergencia sanitaria. El programa ATP (Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción) asiste a 244 mil empresas y 2,3 millones de trabajadores. Sumando los bonos especiales a jubilados y perceptores de la AUH, el conjunto de incentivos fiscales y monetarios sumaba, en junio pasado, 760.000 millones de pesos (FIDE, 2020).

Se prohibieron los despidos sin justa causa o por falta o disminución de la actividad de la empresa; las tarifas de servicios públicos se congelaron en beneficio de perceptores de jubilaciones y pensiones no contributivas hasta dos salarios mínimos, empleadas de casas particulares, inscriptos en el monotributo social, perceptoras de la AUH y de la asistencia por embarazo, desempleados perceptores del seguro de desempleo; se prorrogaron los contratos de alquiler, se suspendieron los desalojos y la ejecución de sentencias judiciales, se congeló el precio de los alquileres y se ordenó la subsistencia de las fianzas tanto para unidades de vivienda como a consultorios u oficinas de profesionales, autónomos y monotributistas. Varias de estas decisiones asisten a sectores medios afectados directa o indirectamente por la pandemia y las medidas de prevención. Implican un reconocimiento de que el concepto de vulnerabilidad no es homogéneo; surge de los modos específicos de inserción en la estructura y el funcionamiento de la sociedad en sus variadas dimensiones materiales y territoriales.

El programa ATP asiste a empresas en el pago de los salarios, de acuerdo al nivel salarial de los/las trabajadores/as (hasta el 50% del salario) y tipo, ubicación geográfica (de acuerdo a niveles diferenciados de aislamiento obligatorio) y desempeño previo de la empresa (por ejemplo se excluye del beneficio a las empresas que hubieran distribuido dividendos hasta el 31/12/2019, comprado divisas o efectuado operaciones en el exterior), y se mantuvo y amplió el programa Recuperación Productiva (REPRO). El Banco Central (BCRA) redujo las tasas de interés y ordenó a los bancos la concesión de créditos a tasa cero a monotributistas y autónomos y reducidas a cooperativas y PyMES.

En síntesis: una política de asistencia amplia pero selectiva que presta atención al destinatario directo e indirecto de la misma y suficientemente flexi-

ble para reformularse en función de la experiencia recogida en los meses iniciales de su implementación, de la evolución de la emergencia en diferentes regiones del país y de las cambiantes coyunturas. Una política de asistencia que engloba a todos los afectados por la pandemia, en la que el grado de afectación y la cobertura de las acciones son diferenciadas de acuerdo a la variedad de situaciones concretas que se presentan.

La estrategia seguida hasta ahora ha sido, básicamente, de prevención de daños y contención de riesgos. Una conjugación racional de aplicación de saberes científicos (biología, ciencias de la salud, economía, finanzas públicas) y pragmatismo político. En una visión de conjunto de prueba y aproximaciones sucesivas, las acciones públicas han sabido adaptarse en tiempo real a los cambios en el comportamiento del virus y en los humores sociales, manteniendo la línea estratégica de contención y prevención, con acatamiento mayoritario de la población, aunque desigual en diferentes clases sociales y ámbitos jurisdiccionales.

La pandemia acelera los tiempos, impone urgencia a las decisiones y a las acciones, potencia la creatividad y el ingenio de los responsables, pone en tensión las capacidades decisorias y operativas estatales. Los ritmos, secuencias y procesos con los que se maneja la administración del Estado fueron diseñados para épocas normales -normas rígidas, controles cruzados, calendarios de pagos-, y los de ahora son tiempos extraordinarios. La urgencia impone creatividad. Pone en evidencia una tensión entre la manifestación y amplitud de las necesidades humanas y su fuerza normativa -“donde hay una necesidad hay un derecho”- y la capacidad (eficacia, eficiencia, transparencia) de las intervenciones públicas. En el acierto y efectividad de sus respuestas el Estado demuestra la firmeza de las convicciones políticas que lo conducen y el heroísmo cotidiano de sus trabajadores. Al mismo tiempo el desmantelamiento -humano, científico-técnico, financiero, logístico- producido por los enfoques empresariales de la gestión precedente pone de relieve las dificultades para acoplarse a la celeridad y la complejidad de los tiempos, y la pérdida de contacto con muchos aspectos de la realidad.

Algunas demoras y complejidades iniciales en la generación de respuestas, o desaciertos operativos,

encuentran explicación en esas carencias. El desempeño estatal del neoliberalismo fue de la mano con el desinterés por los efectos de su propia gestión en las condiciones de vida de las mayorías y en la configuración efectiva del mapa social resultante. Sobre la marcha se enteraron las agencias públicas que el universo efectivo de personas que calificaban para la percepción del IFE era casi el doble del inicialmente estimado con base a la información de la que el estado disponía. Sobre la marcha debió retomarse la construcción de los hospitales abandonada por la gestión neoliberal, y construir nuevas unidades. Sobre la marcha advirtió el Estado que la bancarización de jubilados y pensionados era mucho más reducida que la publicitada por la modernización financiera; que la falta o deficiencia de conectividad, la carencia de instrumentos o la falta de destreza en su manejo dificultaba o impedía a muchos el registro para la percepción del IFE; que el desmantelamiento del programa Conectar Igualdad dejó a varios miles de niños, niñas y adolescentes sin herramientas para acceder a la escolaridad virtual. Ninguna de las limitaciones o rigideces registradas en estas y otras cuestiones obedece simplemente a limitaciones técnicas o administrativas. En todo caso son efectos de decisiones políticas adoptadas en función de objetivos al servicio de intereses particulares.

Esto también explica el protagonismo alcanzado por las organizaciones populares, las redes de solidaridad social, los esfuerzos comunitarios, los movimientos sociales. No sólo desarrollan una logística que complementa e incluso suple a la estatal, también aportan parte del conocimiento situacional y el polo a tierra del que el Estado fue privado por la cerrazón ideológica de la gestión neoliberal. Ahora, por necesidad tanto como por vocación, la relación entre el Estado y la sociedad se reconfigura en un sentido de mayor protagonismo político de las organizaciones sociales.

## HACIA UNA POLÍTICA SOCIAL DE TRANSFORMACIÓN

Contrariamente a lo que a veces se piensa, no existe una separación entre el momento de la pandemia y el de la post pandemia -independientemente de que nadie sabe a ciencia cierta cuándo acabará la pandemia más allá de la incierta fecha de la disponibilidad de la vacuna y su accesibilidad universal.

El modo en que la pandemia se encara en el ahora contribuye a diseñar el después. Este encadenamiento ayuda a comprender las tensiones que se suscitan; ponen en descubierto que la pandemia es el terreno discursivo en el que se manifiestan la confrontación de intereses, las contradicciones sociales y el conflicto incluso en áreas y ámbitos que en sí mismos no guardan relación con ella. La pandemia deviene una metáfora de las pujas por el poder.

Un asunto eminentemente epidemiológico se metamorfosea en excusa, ocasión o herramienta para plantear, discutir y avanzar estrategias de construcción y despliegue de poder. Las regulaciones del transporte se presentan como violación del derecho al libre tránsito. El aislamiento preventivo obligatorio se enuncia como vulneración autoritaria de la libertad individual, por lo tanto violación de la Constitución Nacional que habilita enjuiciamientos y destituciones. De la preocupación por la salud se pasa, sin solución de continuidad, al cuestionamiento de la legitimidad de quien ejerce el poder político y conduce al conjunto social.

Las consignas enarboladas por los grupos “anticuarrentena” o “antivacuna”, que niegan la existencia de una pandemia o la peligrosidad del virus son ejemplo de este corrimiento discursivo de cuestiones sustantivas, llamativo por su agresividad y por la acumulación de reclamos ajenos a la peste. También por su cobertura, acompañamiento o justificación por actores de mayor proyección: organizaciones políticas, agrupamientos corporativos, medios de comunicación, influencers de variado tipo. Se ataca o cuestiona el modo de hacer frente a la pandemia y también la reestructuración de la deuda externa, las transferencias de recursos (“la canaleta de la droga y el juego”) a sectores de extrema vulnerabilidad con o sin peste, el proyecto de ley de reforma del poder judicial, el precio del dólar... Las palabras cambian o alteran su significado para dar expresión a un discurso político preexistente a la pandemia y que encuentra en ésta un espacio de desarrollo.

La distancia que con frecuencia existe entre el enunciado de una norma y su cumplimiento efectivo se amplía por las resistencias, dilaciones o picardías de los poderes fácticos, la complejidad de las relaciones sociales y el entrelazamiento de intereses en el capitalismo neoliberal. Con el riesgo de toda generalización, puede plantearse que en el

interés y la perspectiva de estos actores, el mundo de la post pandemia seguirá siendo, o debería seguir siendo, muy parecido al que le preexistió; tanto en sus efectos, incrementados de manera exponencial por la pandemia, como en las condiciones estructurales y de que lo hicieron posible.

Es importante por todo ello, y no solamente por razones de política social, haber encarado desde ahora acciones orientadas tanto a dar respuesta a demandas inmediatas, como a una progresiva reconfiguración de los escenarios socioeconómicos. Programas como “Potenciar trabajo” se orientan en esa dirección: incorporar a los descartados por el capitalismo neoliberal en áreas donde su inserción laboral es menos compleja (por los saberes y la experiencia ya adquiridos, menores requerimientos iniciales de equipamiento, entre otros) y de mayor virtualidad transformadora de los territorios. Un enfoque integral que apunta más allá de los reclamos inmediatos en la medida en que el tratamiento de las urgencias forma parte del diseño del futuro deseable. Integral también porque demanda la colaboración planificada y la coordinación de una variedad de agencias gubernamentales y de actores de la sociedad, con una dinámica coordinación intersectorial.

En la misma línea integral pero con una visión de mayor complejidad y alcance se halla el “Plan de Desarrollo Humano Integral” propuesto por una convergencia de organizaciones sindicales y de la economía social.<sup>1</sup> El documento de presentación del Plan plantea como grandes objetivos la creación de cuatro millones de puestos de trabajo social y 170 mil empleos registrados regulados por convenio colectivo; la integración urbana de los barrios populares, el acceso al suelo y a la vivienda de interés social; relocalización poblacional voluntaria y planificada; planificación territorial del parque industrial y de las redes de transporte multimodal; transición hacia esquemas energéticos no contaminantes.

Programas de este tipo contrastan con los más tradicionales y de menor eficacia en el mediano plazo, sobre todo de mucha menor virtualidad transformadora, de transferencia de ingresos. Sin desconocer su utilidad para resolver problemas inmediatos o situaciones específicas, poner plata

en el bolsillo de la gente no explica ni resuelve las causas por las que esas personas necesitan que el Estado ponga plata en sus bolsillos. Esas causas no son individuales sino producto del modo de organización y funcionamiento del capitalismo neoliberal. Es imprescindible por lo tanto, para dar sustentabilidad a los resultados, modificar esa organización y regular su funcionamiento.

Por lo demás, no hay que olvidar que la eficacia de las transferencias de dinero, independientemente de las restricciones cuantitativas de origen fiscal siempre está mediada por el sistema de precios, respecto del cual los perceptores carecen de capacidad de acción. También por razones de utilidad, ofrecer y generar trabajo ofrece mayor utilidad que las transferencias, tanto más si la política de empleo va asociada a propuestas de transformación del modo de organización y funcionamiento de la economía y las estructuras de poder social y político. Es interesante destacar, en este sentido, el protagonismo de las organizaciones sociales en el diseño y no sólo la ejecución de estos esquemas, por contraste al involucramiento casi exclusivo -y excluyente- de las burocracias fiscal-financieras de los dispositivos de transferencias monetarias.

Y hay más: en la cultura popular argentina, el trabajo cotiza mucho más y tiene mejor prestigio que el subsidio. Estudios realizados por investigadores de universidades nacionales demuestran que el subsidio se toma por necesidad, pero a nadie le entusiasma imaginar para sí, mucho menos para sus hijos o hijas, un futuro de perceptores de subsidio como medio de subsistencia (Hopp y Lijterman, 2018). Pero sí un futuro de trabajo. “El trabajo dignifica” sigue siendo parte importante del imaginario de nuestro pueblo, el pedestal sobre el cual sustenta su autoestima y su sociabilidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Hopp, M y E. Lijterman. (2018). “Trabajo, políticas sociales y sujetos ‘merecedores’ de la asistencia: acuerdos y debates en el nuevo contexto neoliberal en Argentina”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 15:139-171.
- FIDE (2020). *Coyuntura y Desarrollo*, 393-394, junio.

1. Federación Nacional de Trabajadores Camioneros, Smata, Sindicato Nacional de Dragado y Balizamiento, Unión Ferroviaria, UOCRA, Unión de Trabajadores de la Economía Popular, Barrios de Pie, Corriente Clasista y Combativa, Movimiento Evita, Movimiento de Trabajadores y Trabajadoras Excluidos, Frente Popular Darío Santillán, Movimiento Popular La Dignidad.





Michael COHEN\*

\*: profesor de Asuntos Internacionales y Director del Programa de Doctorado en Políticas Públicas y Urbanas, The New School, Nueva York. Trabajó principalmente en políticas y proyectos urbanos en el Banco Mundial de 1972 a 1999. e-mail: CohenM2@newschool.edu

---

PRESENTADO: 06.09.20

ACEPTADO: 05.10.20

# CINCUENTA AÑOS DE ASISTENCIA URBANA INTERNACIONAL: 1970-2020. UNA EVALUACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DEL COVID-19

27

## Resumen

Este artículo considera algunas de las premisas, experiencias y desempeño de la asistencia urbana durante el último medio siglo a través del lente de la experiencia COVID-19. No pretende ser exhaustivo en su evaluación, sino que examina selectivamente algunas ideas clave que influyeron mucho en la política urbana en este período. Nuestro desafío ahora es comprender cómo se mantienen estas ideas frente a la pandemia de COVID-19 y cómo estas lecciones podrían ser útiles en una recuperación futura a nivel mundial, nacional y local.

**Palabras Clave:** Asistencia urbana; Ciudades; Nuevas prácticas urbanas.

## Summary

*This article considers some of the premises, experiences, and performance of urban assistance over the past half century through the lens of the COVID-19 experience. It is not intended to be comprehensive in its assessment, but rather selectively examines some key ideas that heavily influenced urban policy in this period. Our challenge now is to understand how these ideas stand up in the face of the COVID-19 pandemic and how these lessons might be helpful in a future recovery at the global, national, and local levels.*

**Key words:** Urban assistance; cities; new urban practice.

## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Han pasado 50 años desde la preparación y aprobación de la primera asistencia urbana del Banco Mundial a los países en desarrollo, un préstamo de US\$ 8 millones a Senegal para un proyecto de terrenos y servicios (Cohen, 2001a). De 1970 a 2000, el Banco Mundial, otras agencias multilaterales y agencias bilaterales brindaron asistencia urbana a 11.000 ciudades y pueblos, sin incluir una miríada de proyectos emprendidos por organizaciones de la sociedad civil (Cohen, 2001b). Desde 2000, cientos de otras áreas urbanas han recibido ayuda. Esta asistencia incluyó fondos para, entre otros sectores, vivienda, abastecimiento de agua, saneamiento, electricidad, transporte urbano, manejo de residuos sólidos, fortalecimiento municipal, mejoras ambientales, educación y salud.

Este 50° aniversario llega en un momento en que la pandemia de COVID-19 que ha matado a muchas personas en todo el mundo, ha socavado las economías locales, nacionales y globales y ha creado dificultades extremas para todos los países. La rápida propagación del contagio desde Asia y Europa a América del Norte, América Latina y África ha demostrado dramáticamente la importancia de la preparación global y la necesidad de compartir y coordinar la información. Nadie en ninguna parte puede volver a ignorar una enfermedad en rincón del planeta. La enfermedad revela que ya somos verdaderamente globales, mostrando cómo una realidad local puede afectar a todas las naciones, todas las ciudades, todos los barrios, todas las familias y todas las personas. Usar máscaras puede ayudar, pero solo si todos lo hacemos.

Si este período de COVID-19 es de crisis e incertidumbre, también debería ser un momento para la reflexión crítica, incluida qué tan bien hemos reconocido, preparado y gestionado el riesgo en el pasado. El nuevo contexto plantea nuevas preguntas sobre los altos costos de oportunidad de nuestras estrategias, políticas e inversiones urbanas pasadas. Los países construyeron muchas viviendas durante este período, pero en retrospectiva, no suficientes instalaciones de salud pública. La población urbana ha crecido de 1,350 millones en 1970 a 4 mil millones de personas en

2017, o aproximadamente 2,9 veces; sin embargo, el crecimiento de camas de hospital o personal médico ha sido mucho menor. La escasez de infraestructura sanitaria resultó ser una limitación grave y mortal en la mayoría de las zonas urbanas. Incluso, en ciudades ricas como Nueva York la premisa fundamental que guió la respuesta del “distanciamiento social” se basó en la noción de que la infraestructura de salud podría colapsar si había una demanda demasiado grande en cualquier momento. El mundo aprendió a “aplanar la curva”, es decir, la demanda de infraestructura, para evitar el colapso.

Este artículo considera algunas de las premisas, experiencias y desempeño de la asistencia urbana durante el último medio siglo a través del lente de la experiencia COVID-19. No pretende ser exhaustivo en su evaluación, sino que examina selectivamente algunas ideas clave que influyeron mucho en la política urbana en este período. Nuestro desafío ahora es comprender cómo se mantienen estas ideas frente a la pandemia de COVID-19 y cómo estas lecciones podrían ser útiles en una recuperación futura a nivel mundial, nacional y local.

Algunas de las ideas que han guiado la asistencia urbana internacional durante los últimos cincuenta años incluyen:

1. Se dio prioridad a la infraestructura y la vivienda sobre el lado productivo de la ciudad, incluido el empleo, la generación de ingresos y la informalidad.
2. Las economías de aglomeración, la productividad y el tamaño de la ciudad justifican el crecimiento demográfico urbano.
3. La densidad contribuye a la calidad ambiental, limita las emisiones de gases de efecto invernadero y promueve valores culturales positivos.
4. Reducir la pobreza es una prioridad mayor que reducir la desigualdad intra-urbana.
5. El capital humano, incluida la educación, la salud y la formación técnica, se consideró de menor prioridad.
6. El fortalecimiento de las capacidades institucionales locales y la resiliencia comunitaria no

1. El autor agradece los comentarios de Maria Carrizosa y Belen Fodde.

fueron los objetivos centrales de la mayor parte de la asistencia.

A continuación hacemos un breve repaso de estas ideas y su puesta en acción.

*La infraestructura y la vivienda recibieron prioridad en las discusiones sobre políticas urbanas sobre el lado productivo de la ciudad, incluido el empleo, la generación de ingresos y la informalidad.*

En efecto, los trabajadores humanitarios ingresaron a la ciudad por la casa y el baño. A pesar de la poca consideración que los economistas tienen por la vivienda como una contribución significativa a la economía,<sup>2</sup> durante las últimas cinco décadas, gran parte de la política urbana se ha centrado en la vivienda y la infraestructura residencial para los pobres.

Estos debates se han concentrado en las características de las llamadas viviendas para personas de bajos ingresos, incluidas sus dimensiones físicas y atributos, ubicación, composición racial y de ingresos, precios e integración con el área urbana más grande en la que se encuentra. El rápido crecimiento demográfico urbano reveló la débil respuesta de la oferta de los gobiernos al proporcionar viviendas e infraestructura y la consiguiente expansión floreciente de barrios marginales y asentamientos ilegales. Con alrededor de 2 mil millones de personas viviendo en barrios marginales en todo el mundo, hay pocas dudas de que éste es un gran problema, pero la pregunta sigue siendo qué y cómo los gobiernos locales, incluso cuando utilizan recursos financieros nacionales, pueden ayudar a las comunidades locales a mejorar sus viviendas e infraestructura.

La débil formulación del Objetivo de Desarrollo del Milenio #8, “Mejorar significativamente la vida de 100 millones de habitantes de barrios marginales entre 2000 y 2015”, que solo abordó el 5% del crecimiento mundial de habitantes de barrios marginales en este período, demostró la incapacidad de las organizaciones internacionales para proporcionar orientación estratégica significativa sobre este importante tema (Cohen, 2014).

Los estudios de ciudades latinoamericanas han concluido que la política de vivienda ha dominado generalmente la política urbana, lo que ha llevado a un rápido crecimiento de nuevos proyectos de vivienda construidos por desarrolladores privados, a menudo lejos de puestos de trabajo y otros servicios metropolitanos. Sólo la Ciudad de México tiene 5 millones de unidades de vivienda vacías en la periferia lejana del área metropolitana, con escaso acceso a empleos y otros servicios. Alicia Ziccardi (2019), una destacada analista urbana de México, describe esto como “muchas viviendas, poca ciudad”.

Esta perspicaz observación se refuerza cuando se considera dentro del arco histórico más amplio de los debates de política urbana. Como se señaló anteriormente, dado que la vivienda y la infraestructura residencial han sido las prioridades en la organización del espacio urbano, una característica importante de la asistencia urbana durante las últimas cinco décadas ha sido el relativo descuido del lado productivo de las áreas urbanas. La productividad de la economía urbana apenas se mencionó en las declaraciones de política de los organismos internacionales hasta que el documento de política urbana de 1991 del Banco Mundial (1991) discutió la gran proporción del PIB producido en las áreas urbanas, alrededor del 50 por ciento en 1991 y ahora más cerca del 75 por ciento en 2020, en la mayoría de los países. Si bien se hicieron cálculos elaborados sobre la asequibilidad de la vivienda y en las décadas de 1970 y 1980 se llevaron a cabo estudios sobre los ingresos de los hogares y, posteriormente, la disposición a pagar (Whittington, Briscoe et al, 1990), los especialistas en políticas de vivienda dedicaron poca atención al origen de los ingresos de los hogares. Por lo tanto, no pudieron comprender los flujos de efectivo reales de los pobres y los grandes riesgos de ocupar unidades de vivienda que tal vez no pudieran pagar.

Esta falta de atención a la disposición a pagar se remedia más tarde en la década de 1990 con estudios generales de la política de vivienda en su conjunto, que incluyeron un enfoque en la demanda de viviendas de diferentes tipos (Shlomo,

2. La mayoría de los economistas han tendido históricamente a considerar la vivienda como un consumo más que como una inversión productiva. Una excepción a esto fue Laughlin Currie, economista canadiense que vivió y trabajó en Colombia durante muchos años, y argumentó que la vivienda podría ser el motor económico del desarrollo.

2001), pero este trabajo con frecuencia no se trajo en decisiones de diseño y costos en el proceso de diseño de la vivienda. Tampoco abordó realmente el hecho de que los hogares urbanos tenían que generar empleo e ingresos para sobrevivir.<sup>3</sup>

Esta falta de atención al lado de la generación de ingresos de la economía urbana se reflejó en el uso internacional generalizado del eslogan “ciudades sin barrios marginales”, que no reconoció la realidad de que “barrios marginales” es un término relativo, que varía dentro de las ciudades y de una zona urbana a otra, con el resultado de que las ciudades siempre tendrían alguna vivienda de menor calidad.<sup>4</sup> Por tanto, es imposible tener “ciudades sin barrios marginales”. Pero es aún más grave imaginar “ciudades sin empleo”, perspectiva que sería el fin de las ciudades, porque sin ingresos la vida urbana sería imposible. Este escenario se hizo muy visible en la propagación de COVID-19 en 2020, donde los hogares pobres de repente se enfrentaron a la imposible elección entre quedarse en casa para evitar el virus o trabajar para obtener ingresos para la alimentación.

El tema de la informalidad también encaja dentro de esta perspectiva analítica más amplia. Si bien los estudios sobre informalidad se llevaron a cabo a principios de la década de 1970 (Hart, 1973), los economistas de la vivienda nunca pudieron hacer estimaciones realistas de la asequibilidad de las soluciones de vivienda, porque la mayoría de los hogares obtuvieron sus ingresos de manera informal, con ciclos semanales y estacionales, y con pequeños márgenes de error. Esta realidad fue visible en el hecho de que los economistas se sorprendieron continuamente con los niveles de inversión que los hogares podían hacer, ya fuera en la construcción de una habitación adicional o en la pintura de la casa.<sup>5</sup> La informalidad también se ignoró en su mayoría, porque los diseñadores

de proyectos no entendieron que muchas actividades generadoras de ingresos se llevaban a cabo en las casas. Esto ha sido reconocido más recientemente en estudios de “intensidad de uso del espacio”, que muestran cómo los hogares pobres usan sus viviendas con fines residenciales y de generación de ingresos (Carrizosa, 2020).

Esta falta de atención a la informalidad es aún más confusa después del reconocimiento oficial en 2018 por parte de la OIT de que la gran mayoría del empleo, que alcanza el 90 por ciento del empleo total en los países en desarrollo y el 60 por ciento en todo el mundo, es informal. Parece absurdo que se hagan estimaciones de la asequibilidad de la vivienda y la infraestructura sin apreciar de dónde proviene la mayor parte de los ingresos familiares. Los estudios realizados por investigadores de WIEGO informan que muchos de estos trabajadores son mujeres, a menudo trabajadoras a domicilio, que se ven obligadas a ganar sus bajos ingresos como recolectoras, recicladoras y productoras en la parte inferior de la cadena de valor.<sup>6</sup>

El mismo problema se aplica a los servicios de infraestructura que se dan por sentados, hasta que se rompen repentinamente, sorpresas resultantes de un mantenimiento deficiente y, por lo tanto, detienen los procesos de producción. La economía urbana no funcionará por sí sola sin una infraestructura funcional y una fuerza laboral saludable.

Una de las consecuencias del enfoque intensivo en la vivienda y la infraestructura residencial ha sido la distorsión de la forma urbana, sin un transporte urbano adecuado y sistemas de movilidad para que los residentes periféricos se desplacen a su trabajo, y la des-densificación de muchas ciudades. Si bien este resultado es predecible en los programas que permiten a los desarrolladores

3. Esta visión analítica anterior contrasta marcadamente con el trabajo de los premios Nobel Abhijit Banerjee y Esther Duflo, que se centra cuidadosamente en la microeconomía de los pobres, como en su libro, *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*, (New York: Public Affairs, 2011)

4. Ver, por ejemplo, UN Habitat's Campaign on Cities without Slums, or the program title of the Cities Alliance of "Cities without Slums".

5. Estas sorpresas se observaron, por ejemplo, en los programas de mejora de los barrios marginales en Chennai en la década de 1980 o en los proyectos de emplazamientos y servicios en Uagadugú en la década de 1990.

6. WIEGO significa Mujeres en el Empleo Informal: Globalizando y Organizando, que es una organización dedicada a producir estudios sobre trabajadoras informales y movilizar acciones para la reforma de políticas.

privados seleccionar la tierra más barata que pueden encontrar, como en Brasil y Sudáfrica, esto demuestra la falta de políticas y regulaciones urbanas efectivas.

Dos resultados de estos patrones se relacionan con la pandemia de COVID-19. Primero, es bien sabido que la proliferación de barrios marginales y asentamientos ilegales son lugares propicios para un mayor número de casos de COVID-19, tanto por la falta de suministro de agua y saneamiento en viviendas de mala calidad como por la escasez de instalaciones de salud pública adecuadas en estas comunidades. En segundo lugar, la concentración de millones de personas en comunidades desatendidas que dependen de ingresos informales ha demostrado que estas personas no pueden seguir políticas de “distanciamiento social” porque necesitan ganar dinero para la comida a diario y sus hijos a menudo no tienen acceso a Internet para la educación en línea.

El COVID-19, por tanto, ha demostrado que las áreas urbanas más integradas y conectadas son esenciales. Los trabajadores que deben viajar largas distancias en transporte público tienen claramente un mayor riesgo de contagio de COVID-19, como se muestra en la Ciudad de México o Delhi. La forma urbana, como se analiza a continuación, se ha convertido así en un tema clave para la salud pública urbana.

*La aglomeración, la productividad y el tamaño de la ciudad justifican el crecimiento demográfico urbano.*

Un segundo conjunto de ideas con enorme impacto político ha sido el fuerte principio de la economía urbana de que una gran parte de la productividad de la actividad económica urbana se deriva en parte de la escala y proximidad de formas complementarias de producción, ensamblaje, comercialización y transporte. La escala y la proximidad generan economías de aglomeración. Si se venden más botones de diferentes colores en un distrito, como Garment District en Nueva York, es probable que el distrito produzca una mayor diversidad de ropa y estilos. Este principio se aplica en Silicon Valley, en el distrito de la moda de Milán, o en ubicaciones específicas en el barrio pobre de Dharavi en Mumbai. Cuanto más grande es mejor porque aumenta la productividad, el empleo y los ingresos.

Otra “creencia” urbana importante durante el último medio siglo ha sido que el tamaño de la ciudad, ya sea en términos espaciales o demográficos, no era un problema en sí mismo. Una investigación clásica de George Tolley y John Cihfield publicada en la década de 1980 mostró que la idea de un “tamaño óptimo de ciudad” en términos demográficos no podía probarse rigurosamente (Tolley y Cihfield, 1987). Las ciudades individuales tenían su propia base de recursos, una composición económica específica y, lo que es más importante, sus propias historias económicas y políticas. Cada área urbana puede tener su propio “óptimo”, pero lo que eso significaba en Abidján era diferente de Bogotá o Cebú.

Cuando se considera junto con el argumento de la importancia de las economías de aglomeración en la promoción de la productividad económica, esto ha llevado a una falta general de atención a la distribución de las áreas urbanas dentro del patrón de asentamiento nacional en un país determinado. El tema de las políticas urbanas nacionales fue descartado durante décadas, como evidencia de una planificación demasiado centralizada en las economías de mercado y la percepción de que muy pocos gobiernos nacionales tenían las herramientas e instrumentos de política para tener mucha influencia en los patrones de asentamiento urbano nacional. Esta afirmación fue cuestionada por Bertrand Renaud en su documento de trabajo para el Informe sobre el desarrollo mundial de 1979 cuando presentó tres justificaciones para las políticas urbanas nacionales: 1) la corrección de los efectos espaciales no intencionales y no deseados de las políticas económicas nacionales; 2) la gestión interna más eficiente de las ciudades; y 3) políticas de descentralización para aumentar la eficiencia económica nacional y la integración socioeconómica mediante la eliminación de barreras a la movilidad de recursos, el comercio y la difusión de innovaciones (Renaud, 1981).

Sin embargo, esta visión estratégica fue ignorada en gran medida por los macroeconomistas que sostuvieron durante muchos años que las señales del mercado deberían ser el indicador clave de si las ciudades secundarias deberían recibir inversión o no. Sin embargo, esta afirmación se vio cada vez más cuestionada a medida que los demógrafos notaron que una proporción cada vez

mayor del crecimiento demográfico urbano global se estaba produciendo en áreas urbanas secundarias y terciarias y que la proporción del crecimiento de la ciudad primaria se estaba reduciendo. De hecho, el tema de las ciudades secundarias se estudió cada vez más, con ejemplos como la obra clásica de T.M. McGee e I.M. Robinson (1995) sobre regiones megarurbanas en Asia que incluían ciudades secundarias, el trabajo de Akin Mabogunje (1991) sobre Nigeria, y el trabajo de Jorge Enrique Hardoy y David Satterthwaite (1986) en ciudades medianas de América Latina, posteriormente se integró muy bien en el estudio analítico de Brian Roberts (2014) sobre ciudades secundarias publicado en 2016.

El descuido de las consecuencias negativas de la “escala” se hizo más visible después de la Cumbre de la Tierra de Río de 1992, cuando se cuestionó la capacidad de transporte de recursos naturales hacia las ciudades en las discusiones sobre la gestión de los recursos hídricos. Es posible que las grandes ciudades no tengan suficiente agua y otros recursos para poder abastecer a la creciente población de megaciudades. Casos recientes como Beijing, Ciudad del Cabo y Los Ángeles ilustran la escasez de recursos hídricos.

Estos altibajos en la aceptación de ideas sobre la distribución del tamaño de las áreas urbanas dentro de los países parecen haberse estancado después de Hábitat III, donde se reconoció la importancia potencial de las estrategias urbanas nacionales que se habían mencionado en términos generales en el documento de la Nueva Agenda Urbana de 2016. Incluso organizaciones como la OCDE, que tiende a estar orientada al mercado, comenzaron a hablar y escribir sobre la importancia de las políticas urbanas nacionales.<sup>7</sup>

Como se sugiere a continuación, el tamaño, la distribución y la densidad de las áreas urbanas se han convertido en temas de mucha discusión en muchos países durante la era COVID-19, donde gran parte del debate inicial a principios de 2020 se centró en las ciudades grandes y densas como sitios de agrupaciones de contagio y nuevos ca-

sos. Sin embargo, el análisis de la distribución de casos sugiere que esta conclusión es demasiado simple, con, por ejemplo, muchos grupos de casos que ocurren en plantas empacadoras de carne en áreas rurales de los EEUU, o en hogares de ancianos en todo el mundo.

La crisis del COVID-19 sugiere que quizás, desde una perspectiva de salud pública, una red más descentralizada y menos densa de producción económica y cadenas de valor puede ser menos riesgosa. Este tema se ha discutido en otros contextos, por ejemplo, como los incendios de fábricas de ropa en Bangladesh que ilustraron los altos riesgos de condiciones de trabajo superpobladas. No obstante, la existencia de COVID-19 en casi todos los países ha puesto estos riesgos en un enfoque más claro como un problema global generalizado.

*La densidad contribuye a la calidad ambiental, limita las emisiones de gases de efecto invernadero y los valores culturales positivos.*

Otro tema que ha recibido una amplia discusión en el período COVID-19 ha sido la densidad urbana. Pocas personas cuestionarían la afirmación de que, a medida que aumenta el número de personas en un espacio determinado, aumenta el riesgo de contagio. Esto ha llevado a la especulación de que algunas personas abandonarán las grandes ciudades en busca de entornos menos riesgosos. Este ha sido ciertamente el caso en muchas ciudades del mundo donde los ocupantes de viviendas que pueden permitirse dejar sus ciudades de origen, se han ido a entornos menos riesgosos. Sin embargo, algunos estudiosos, como Shlomo Angel, han cubierto sus apuestas, señalando que otro factor de riesgo es si una ciudad es una “ciudad de entrada” para los viajeros internacionales o el comercio. Angel y sus colegas combinaron la densidad con el factor de la ciudad de entrada y escribieron un análisis interesante de los patrones de contagio en los Estados Unidos, señalando que Nueva York no era el “epicentro” del virus, sino la “vanguardia” (Shlomo et al. 2020).

7. OECD, National Urban Policy Program, 2015-present

8. Estudio alemán.

Otros académicos han sugerido que el análisis empírico, por ejemplo de Alemania, muestra que la densidad no juega ningún papel en la predicción precisa de la propagación de la pandemia.<sup>8</sup> El caso de Albany, Georgia, una pequeña ciudad de los Estados Unidos que tuvo un nivel sorprendentemente alto de casos, sugiere que la densidad en sí misma no cuenta toda la historia. Los casos de Seúl y Singapur demuestran que se pueden diseñar medidas de salud pública eficaces para zonas urbanas densas.

El debate sobre la densidad de COVID-19 contrasta así con la afirmación desde 2000 de que la densidad era “verde”, es decir, respetuosa con el medio ambiente. ONU Hábitat, por ejemplo, argumentó repetidamente en conferencias internacionales que la densidad era inequívocamente buena para el medio ambiente, la generación de ingresos y la vida cultural.<sup>9</sup> Pero estos defensores de la densidad tampoco habían reconocido que el aumento de la densidad, particularmente en lo que respecta a la construcción vertical de viviendas, estaba conduciendo a la gentrificación en muchas ciudades. La construcción vertical aumenta el costo por metro cuadrado y por lo tanto el costo total de los apartamentos.

Si bien el uso compacto de la tierra puede reducir los desplazamientos y por lo tanto limitar la emisión de gases de efecto invernadero, no resuelve todos los problemas al mismo tiempo. Como se sugirió anteriormente, las altas tasas de contagio en los asentamientos de ocupantes ilegales en el centro y la periferia de Buenos Aires o en comunidades bien conocidas como el barrio de Kibera en Nairobi sugieren que los riesgos para la salud pública deben recibir mayor peso y consideración en los debates sobre la densidad urbana.

*Reducir la pobreza es una prioridad mayor que reducir la desigualdad intraurbana.*

Un objetivo central de la asistencia urbana en 1970 fue reducir la pobreza urbana. Este objetivo surgió de la ideología de desarrollo predominante de finales de los sesenta y setenta, en la que el alivio de la pobreza se consideraba la máxima

prioridad de la ayuda al desarrollo. Si bien el proyecto de Senegal comenzó a prepararse en 1970 y fue aprobado en junio de 1972, cabe destacar que en agosto de 1973, el presidente del Banco Mundial, Robert McNamara, declaró en su discurso ante la Reunión Anual de Gobernadores del Banco Mundial y el FMI que la prioridad del Banco sería sea el alivio de la pobreza rural. Esta prioridad se basó en la realidad empírica de que las poblaciones rurales tenían, en promedio, niveles de ingresos más bajos que los residentes urbanos, incluso los pobres urbanos.

La única forma de cambiar esta prioridad era mediante un trabajo intensivo de políticas internas y cabildeo dentro del Banco Mundial para convencer al presidente y a sus colegas principales de que el futuro crecimiento demográfico urbano sería la principal transformación demográfica de las próximas décadas y que la proporción de la población rural en realidad disminuiría con el tiempo (Beier *et al.*, 1975). El mensaje al presidente: “¿Ha visitado Calcuta recientemente?” demostró ser lo suficientemente provocativo como para llevar a reconsiderar las prioridades y, como mínimo, a la inclusión de los préstamos urbanos en los modos de asistencia del Banco Mundial en 1975.

Vale la pena señalar que esta “prioridad rural” había reflejado en parte lo que podría llamarse un “sesgo del sur de Asia” en el pensamiento del desarrollo en las décadas de 1960 y 1970, reflejando la preocupación por el hambre y la pobreza en India y Pakistán, y más tarde también en Bangladesh. También reflejó la fuerte influencia intelectual de destacados académicos del sur de Asia como Mahbub ul Haq, Amartya Sen y Montek Ahluwalia en el pensamiento del desarrollo global. Sus ideas se vieron reforzadas por el trabajo de UNICEF y otras organizaciones de ayuda como CARE que difundieron fotografías de niños hambrientos en la India.

Por el contrario, el tema de la desigualdad intraurbana recibió escasa atención en la comunidad de ayuda internacional hasta la década de 1990, cuando se proclamó “el fin de la historia” y se celebró el triunfo del capitalismo. Solo después

9. Véanse, por ejemplo, los discursos del ex. Véase, por ejemplo, los discursos del ex Director Ejecutivo de ONU Hábitat, Joan Clos, en el Foro Urbano Mundial 2014 en la Conferencia Hábitat III en 2016.

de que los impactos de las políticas neoliberales se hicieron evidentes, con desigualdades mayores y más visibles dentro de las ciudades, se prestó más atención al tema de las diferencias intraurbanas. Un estudio del gasto público en Buenos Aires para el período 1991-1997 reveló que el 11 por ciento de la población recibió el 68 por ciento del gasto público. Algunos distritos recibieron más de 20 veces per cápita lo que recibieron otros distritos o el mismo sector, como educación o salud (Cohen y Debowicz, 2004).

En retrospectiva, vale la pena señalar que políticamente es más difícil trabajar para reducir la desigualdad que la pobreza, porque reducir la desigualdad implica redistribuir la renta y / o la riqueza. Por lo tanto, no es sorprendente que esto haya llevado a la comunidad internacional a no abordar la desigualdad a pesar de que cada vez hay más evidencia de que los altos niveles de desigualdad reducen el crecimiento macroeconómico (World Bank, 2000). Hoy en día, la desigualdad es mucho más visible, en parte debido a Internet, y hay mucha más información disponible sobre los diferentes niveles de vida dentro de las ciudades y entre las ciudades.

Por supuesto, esto no es solo un problema para los países en desarrollo. Nueva York es un buen ejemplo, con el 56 por ciento de la población en 2014 viviendo por debajo de la línea de pobreza, mientras que en 2018 los datos mostraron que había 650,000 millonarios en Nueva York, lo que refleja el alto valor de los bienes raíces.<sup>10</sup> El alcalde DiBlasio tenía razón cuando se refirió a Nueva York como “ciudad del apartheid” en su discurso sobre el estado de la ciudad de 2015 cuando señaló marcadas diferencias raciales en ingresos, riqueza y oportunidades (DiBlasio, 2015).

*El capital humano, incluida la educación, la salud y el desarrollo de capacidades institucionales locales, es una prioridad menor.*

Otro supuesto curioso incorporado en muchos programas de asistencia urbana desde la década de 1970 ha sido la prioridad relativamente menor dada a la educación y la salud. Si bien se han rea-

lizado repetidos eventos de la ONU y otras conferencias mundiales dedicadas a estos temas, es importante señalar que, si bien estos indicadores han mejorado significativamente durante el último medio siglo, no obstante, existe una enorme acumulación de personas para quienes los servicios de salud y la educación siguen siendo solo un sueño lejano. Esto queda bien ilustrado en los resultados de la Década Internacional del Agua Potable y el Saneamiento de la década de 1980 de la ONU, durante la cual 550 millones de personas recibieron agua potable, un logro asombroso, pero al final de la Década más personas se quedaron sin agua que al comienzo de la década. Este fue un resultado dramático del crecimiento de la población.

Como se señaló anteriormente, si se hubiera prestado más atención a los problemas de salud pública, seguramente habría habido una mejor preparación para la pandemia de COVID-19 en lugar de considerarla como una completa sorpresa o, como algunos afirmaron en el Reino Unido y los Estados Unidos, que fue una conspiración ideológica o un engaño de los medios. La atención activa al trabajo, por ejemplo, de la especialista en salud pública Laurie Garrett, que se remonta a la década de 1990, podría haber hecho sonar las alarmas y fundamentar la apreciación no partidista de los crecientes riesgos asociados con el cambio climático (Garrett, 1994).

*El fortalecimiento de las capacidades institucionales locales y la resiliencia comunitaria no fueron los objetivos centrales de la mayor parte de la asistencia.*

Otra dimensión de este tema fue la relativa falta de atención al fortalecimiento de las capacidades institucionales, técnicas y financieras de las instituciones locales en los países en desarrollo. El “componente de capacitación” de un proyecto se ignoraba con frecuencia, o como un grupo de trabajadores humanitarios mencionó una vez al autor, era el componente diseñado “en el camino al aeropuerto, yendo a casa”.<sup>11</sup> La capacidad local nunca fue una prioridad para la mayoría de las agencias, independientemente de la palabrería y los millones de dólares asignados a este tema.

10. Datos de la ciudad de Nueva York.

11. Comunicación personal al autor, 1985.

Este problema es obviamente importante en la era COVID-19. El desafío de fortalecer la resiliencia de las comunidades afectadas es un componente central de cualquier estrategia de recuperación. La resiliencia se había convertido en un tema de interés y acción mundial mucho antes del COVID-19, con organizaciones como Global Resilience Partnership, una ONG internacional que reunió a la comunidad y otras organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo. Se había centrado en las crecientes manifestaciones del cambio climático. A medida que el concepto de resiliencia se ha vuelto más conocido, también ha dado lugar a muchos debates sobre lo que realmente significa. Programas como el “Programa 100 Ciudades Resilientes” buscaban convencer a los gobiernos locales de que todos necesitaban los mismos instrumentos técnicos y personal para construir resiliencia, por ejemplo, un director de resiliencia o una forma específica de estrategia de resiliencia local. Si bien estas recomendaciones se ajustan a las necesidades del patrocinador, la Fundación Rockefeller, estaba menos claro que aplicar la misma fórmula a 100 ciudades diferentes con diferentes niveles de ingresos, circunstancias físicas y sociales e historias, necesariamente conduciría a un resultado productivo. No es de extrañar que el “Programa 100 Ciudades Resilientes” se derrumbó en el verano de 2019, dejando las expectativas de muchas autoridades locales decepcionadas, por decir lo menos.

En contraste, un proyecto ejemplar de mejoramiento de barrios marginales en Villa 20, un barrio pobre de aproximadamente 28.000 personas en el área sur de Buenos Aires, siguió un proceso participativo que construyó la resiliencia comunitaria a través de decenas de reuniones comunitarias para discutir los planes técnicos sobre cómo las calles y las viviendas deberían diseñarse, cómo debería proceder la implementación y cómo se podrían incluir las necesidades de todos los grupos en el programa de mejora. Esta experiencia desde 2015 hasta el presente ha construido una forma de resiliencia que resultó en menos casos de COVID-19 y una mejor gestión del virus contagioso en el vecindario. En contraste con un programa intensivo en capital, construido de arriba hacia abajo, visto en muchas otras ciudades, la experiencia de Villa 20 ofrece un modelo de autoayuda y propiedad comunitaria.

## HACIA UNA CONCLUSIÓN: APRENDER A VALORAR EL CONOCIMIENTO LOCAL

La experiencia reciente en el fortalecimiento de la resiliencia local vuelve a enarbolar la bandera de alerta sobre las turbulentas aguas de la intervención externa a nivel local. Hace casi cuarenta años, el entonces vicepresidente senior de Operaciones del Banco Mundial, Ernest Stern, recordó al personal del Banco Mundial que la asistencia para el desarrollo se volvería cada vez más difícil con el tiempo a medida que los funcionarios locales, capacitados en las mismas escuelas que el personal del Banco Mundial, con el beneficio de la experiencia y el conocimiento locales, tendrían sus propias ideas sobre las prioridades de sus propios países y comunidades locales. También tendrían opiniones sobre la mejor manera de diseñar e implementar proyectos. El peso de la toma de decisiones entre instituciones externas y locales solo podría cambiar de una manera, hacia más poder para las autoridades locales. Eso requeriría mucha más imaginación por parte de instituciones externas para pensar sobre cómo ser realmente útiles para las comunidades locales.

También hizo hincapié en la importancia de comprender y valorar los contextos locales en los que la asistencia urbana podría resultar útil. Esta valoración de los contextos locales significó, como insistió el arquitecto e historiador argentino Jorge Enrique Hardoy, primero comprenderlos, en segundo lugar valorar sus fortalezas y apreciar los desafíos continuos y, en tercer lugar, saber qué significaba realmente ser útil.

Este último punto está bien ilustrado en una experiencia a principios de la década de 1990 cuando el Banco Mundial estaba organizando evaluaciones de programas de asistencia de países individuales con el gobierno nacional en cuestión. En el caso de Sri Lanka, el Gobierno explicó que la asistencia del “sector urbano” había sido la más útil. Esto dejó al personal del Banco Mundial rascándose la cabeza, porque no había habido préstamos para el sector urbano en Sri Lanka. La contraparte del gobierno sonrió y dijo en voz baja: “Ese es el punto, ¿no?”

En lugar de movilizar millones de dólares para “resolver” un “problema local”, la ayuda del

Banco Mundial a Sri Lanka consistió en pensar en opciones y capacidades locales y, lo que es más importante, en valorar el conocimiento local. Esto estaba muy lejos de lo que ahora se vende en todo el mundo como “ciudades inteligentes”, como soluciones impulsadas por la tecnología que asumían que los problemas en Colombia eran similares a los encontrados en Singapur o Seúl. La tecnología puede ayudar, pero solo cuando encaja en un contexto local. Los proyectos a menudo se promocionan como “exitosos”, es decir, han desembolsado los fondos disponibles, construido edificios y han abierto el suministro de agua o electricidad. Pero se necesita mucho más conocimiento local para saber si en realidad el proyecto había sido “el proyecto correcto”, uno que podía resolver múltiples problemas críticos al mismo tiempo o que generaba beneficios secundarios y terciarios positivos. Es poco probable que las soluciones a problemas graves provengan de “proyectos exitosos”. Más de lo mismo no es

suficiente. Lo que se necesita son nuevas formas de imaginar soluciones que aún no han aparecido.

Es esta imaginación la que se necesita ahora para ayudar a las comunidades de países de todo el mundo a recuperarse del COVID-19. Este artículo sugiere que las ideas que son muy valoradas en un momento histórico dado no son necesariamente apropiadas en un momento posterior a medida que aprendemos más sobre las necesidades de las comunidades. Las ideas tienen que cambiar. Las actitudes deben reajustarse y recalibrarse a las condiciones del momento. Y lo más importante, tenemos que dedicar más tiempo y energía a anticiparnos a las necesidades del futuro. El escritor argentino Jorge Luis Borges preguntó una vez por qué dedicamos tanto tiempo y esfuerzo a tratar de comprender cómo se dividió el Mar Rojo para permitir que los judíos escapasen del ejército egipcio y tan poco tiempo en lo que sucederá mañana.<sup>12</sup>

---

12. Citado en Gutman (2011)

## BIBLIOGRAFÍA

- Akin Mabogunje. (1991). "Traditional Institutional Radicalization as a Development Strategy". *Occasional Paper Series, Ibadan Socio-Economic Group*. No.1.
- Beier, G; Churchill, A; Cohen, M y Renaud, B. (1975). *The Task Ahead in Cities in Developing Countries 1975-2000*. World Bank Staff Working Paper #209.
- Carrizosa, M (2020). "Space-Use Intensity in Informal Housing in Bogota", PhD dissertation, Doctoral Program in Public and Urban Policy, The New School, New York.
- Cohen, M y Debowicz, D (2004). "The Five Cities of Buenos Aires". Paris: UNESCO.
- Cohen, M. (2001a). "Aid, Density, and Urban Form: Anticipating Dakar" *Built Environment*, Vol.33, no.2, pp.145-156.
- Cohen, M. (2001b). "Urban Assistance and the Material World: Learning by Doing at The World Bank". *Environment and Urbanization*. Volume 13, No.1, pp.37-60.
- Cohen, M. (2014). "The City is Missing from the Millennium Development Goals", *Journal of Human Development and Capabilities*. Vol.15, Nos. 2-3, pp.261-274.
- DiBlasio, M, B (2015). *State of the City Address*.
- Garrett, L (1994). *The Coming Plague: Newly Emerging Diseases in a World Out of Balance*. Nueva York: Farrar, Straus, and Giroux.
- Gutman, M. (2011). *El Poder de Anticipación: Imágenes itinerantes del futuro metropolitano de Buenos Aires en torno del Centenario*. Buenos Aires: Ediciones Infinito.
- Hardoy, J. E y D. Satterthwaite (ed). (1986). *Small and Intermediate Urban Centres: their Role in National and Regional Development in the Third World*. Hodder and Stoughton (UK) and Westview (USA).
- Hart, K. (1973), "Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana", *The Journal of Modern African Studies*. Vol. 11, No. 1, March, pp. 61-89.
- McGee T.G. y Robinson I.M. (1995). *The Mega-Urban Regions of Southeast Asia*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Renaud, B (1981). *National Urbanization Policies in Developing Countries*. Nueva York: Oxford University Press para World Bank.
- Roberts, B. (2014). *Managing Systems of Secondary Cities*. Washington: Cities Alliance.
- Shlomo A, A. M. Blei, P, Lamson-Hall y M. M. Salazar Tamayo. (2020). "The Coronavirus and the Cities: Explaining Variations in the Onset of Infection and in the Number of Reported Cases and Deaths in U.S. Metropolitan Areas as of 27 March 2020". Documento de trabajo, The Marron Institute of Urban Management, New York University, March 31.
- Shlomo A. (2001). *Housing Policy Matters*. Londres y Nueva York: Oxford University Press.
- Tolleyand, G y Crihfield, J. (1987). "City Size and Place as Policy Issues". En Edwin Mills y David De Ferranti (ed). *Handbook on Regional and Urban Economics*. Elsevier Publishing.
- Whittington, D; Briscoe, J, et al. (1990). "Estimating the Willingness to Pay for Water Services in Developing Countries: A Case Study of the Use of Contingent Valuation Surveys in Southern Haiti". *Economic Development and Cultural Change*. Vol.38, No.2, January, pp.293-311.
- World Bank. (1991). *Urban Policy and Economic Development: An Agenda for the 1990s*. Washington: World Bank.
- World Bank. (2000). *Inequality, economic growth and economic performance*. Washington: World Bank Group. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/452501468762363599/Inequality-economic-growth-and-economic-performance>.





Mónica **LACARRIEU\***

\*: Dra. en antropología Social (UBA). Profesora titular (UBA). Investigadora Principal CONICET. Directora Proyectos PIP, PICT y UBACYT. Directora Maestría en Cultura Pública (UNA), Co-directora Maestría Habitat y Pobreza Urbana en América Latina (FADU-UBA), Directora Posgrado de Patrimonio Inmaterial (UNC). e-mail: monica.lacarrieu@gmail.com

---

PRESENTADO: 15.10.20

ACEPTADO: 16.11.20

# HABITAR Y GOBERNAR LOS TERRITORIOS DE LA POBREZA EN TIEMPOS DE PANDEMIA: TENSIONES ENTRE EL AISLAMIENTO Y LOS DERECHOS A LA CIUDAD

39

## Resumen

El objetivo de este artículo es reflexionar críticamente sobre la visión teórica y empírica relacionada con el concepto de marginalidad urbana, con el propósito de poner en discusión las estrategias adoptadas por los gobiernos nacional y locales de Argentina, con énfasis en la ciudad de Buenos Aires y, el conurbano bonaerense, en relación a la propagación de la pandemia y la instauración de la cuarentena el 20 de marzo de 2020. A partir de investigaciones previas nos interesa repensar modalidades y mecanismos vinculados al “buen barrio” y el aislamiento físico y social. Para esto se revisa la idea de “cerco sanitario” desde la perspectiva antropológica de la marginalidad / relegación en los territorios de la pobreza (en particular, villas de emergencia).

**Palabras Clave:** Marginalidad urbana-ciudad-aislamiento físico y social.

### Summary

*The purpose of this article is to critically analyze both theoretical and empirical perspectives related to the concept of urban marginality, in terms of discussing the strategies adopted by national and local governments in Argentina, with emphasis on Buenos Aires city and its metropolitan area, in reference to the propagation of the pandemic and the establishment of the quarantine on March 20, 2020.*

*Based on previous research, we are interested in thinking again about modalities and mechanisms linked to the “good neighborhood” and physical and social isolation. To this end, we have reviewed the idea of “sanitary fence” from the anthropological perspective of marginality/relegation in territories of poverty (in particular, the slums).*

**Key words:** *Urban marginality city physical and social isolation.*

### INTRODUCCIÓN

Hacia fines de la década de los 90, la Cumbre de Hábitat II preanunciaba ciudades del futuro pertenecientes al mundo y el surgimiento de una nueva “revolución urbana”. En ese contexto las ciudades fueron vistas como homogéneamente globales, al mismo tiempo que fragmentadas hacia adentro. El camino a Hábitat III, Conferencia de las Naciones Unidas que en 2016 se desarrolló en la ciudad de Quito Ecuador, reflejó, nuevamente, el protagonismo que en los últimos años adquirieron las ciudades. La necesidad de centrarse en una “nueva agenda urbana”, en este reciente evento, llevó a pensar en la importancia de atender asuntos ligados a la pobreza, la cohesión social y los déficits de habitabilidad y vivienda, pero sobre todo a un compromiso con el desarrollo urbano sostenible que atienda a una planificación de ciudades más densas, pero al mismo tiempo más diversas e innovadoras. Desde hace tiempo suponen que es en las ciudades donde se resolverán los problemas del mundo contemporáneo.

La Nueva Agenda Urbana, elaborada al finalizar Hábitat III, propuso un “ideal de ciudad para todos” y su consagración a través del “derecho a la ciudad”, pensando en la necesidad de aportar a un desarrollo sostenible que contribuya a mejorar la calidad de vida, sin dejar de atender el papel de la cultura y la diversidad cultural como fuentes de enriquecimiento de las metas propuestas. Aunque, en medio de la “revolución urbana” y de “nuevas agendas urbanas” vinculadas a objetivos de innovación y desarrollo; la pobreza, los déficits habitacionales y las críticas condiciones

de vida constituyeron un horizonte de asuntos a atender, paradójicamente, el énfasis fue puesto mucho más en la ciudad como entidad planificada abstraída de las lógicas y dinámicas sociales, sobre todo de los sujetos y grupos sociales que la conforman, la producen y la transforman.

La impostación de este tipo de discursos y propuestas transnacionales incidió en las perspectivas de las ciencias sociales, de igual modo en que sucedió en otros contextos del siglo XX. Es decir, que los modos de pensar y actuar sobre la ciudad variaron según la relevancia adquirida por proyectos urbanos diferentes y las perspectivas teóricas y conceptos legitimados, discutidos o perimidos desde los campos disciplinares en torno de los cuales hemos investigado. Así, previamente a la visibilidad y diseminación del COVID-19, podríamos aventurar que aquellos discursos, manifiestos y desafíos planteados por las Cumbres de Hábitat contribuyeron en la legitimación de políticas y procesos. Redireccionaron los ejes y dimensiones asociados a la configuración urbana y sustituyeron palabras y conceptos en pos de una “nueva comprensión de lo urbano” en la contemporaneidad. Por ejemplo, la palabra pobreza sin conceptualización definida, fue y aun es usada en forma generalizada, mientras las ciencias sociales ensayaron conceptos como “nueva pobreza”, exclusión, vulnerabilidad y -sobre todo en los últimos años- relegación, para aludir a procesos materializados en barrios pobres. También renegaron de otros conceptos como el de marginalidad, y cuando se dio continuidad a éste, se redefinió bajo conceptualizaciones como “marginalidad avanzada” (Wacquant, 2001).

La pandemia como acontecimiento dramático o como “drama social”<sup>1</sup> de la contemporaneidad, sin embargo, produjo situaciones urbanas conflictivas que obligan o autorizan a repensar los procesos de producción y/o reproducción pero también de activación asociados a la pobreza urbana, por ende, a la pertinencia de lógicas de comprensión y de sentido dados a las palabras y conceptos mencionados.

Desde la primera frase del Ministro de Economía argentino, cuando se declaró la cuarentena el 20 de marzo, explicitando que nos quedáramos en casa y solo usáramos el “barrio” y el “comercio de proximidad”, pasando, luego, por el “encierro” y el “aislamiento comunitario”, hasta la práctica del “cerco sanitario” en determinados barrios, se disparó una interpelación en relación a nuestros conocimientos teórico- prácticos construidos desde las investigaciones desarrolladas en el pasado y en el presente previo a la pandemia. Con el tiempo, no solo fuimos tomando distancia de nuestros conocimientos / desconocimientos, sino también percibiendo las diferencias locales / contextuales entre países y ciudades. Además se observó que las metrópolis o grandes ciudades comenzaron a verse como las más afectadas por el denominado “enemigo invisible”. Por ejemplo, Arundhati Roy describió cómo la población india reaccionó frente a un primer discurso sobre la necesidad de “distanciamiento social”:

*“No es sorprendente que la solicitud de Narendra Modi fue recibida con gran entusiasmo. Hubo marchas, bailes comunitarios y procesiones. No hubo mucho distanciamiento social. En los días siguientes, los hombres fueron por barriles de estiércol de vaca sagrada, y los partidarios de BJP*

*organizaron fiestas para beber orina de vaca. Para no quedarse atrás, muchas organizaciones musulmanas declararon que el Todopoderoso era la respuesta al virus y pidieron a los fieles que se reunieran en mezquitas en gran número”.*<sup>2</sup>

Un festejo que dejó de serlo en el momento en que, unos días después, se anunció el aislamiento, provocando el encierro de las clases medias y de los ricos en sus barrios privados, expulsando de las grandes ciudades a los trabajadores y los pobres como “una acumulación no deseada”, hasta cerrar fronteras, incluso para los caminantes, quienes fueron obligados a volver a los campamentos de esas mismas ciudades, algo que ni siquiera pudieron hacer los desempleados o los “sin techo”.

Fue difícil pensar esta realidad. Tan difícil como pensar de qué “normalidad” veníamos, para luego imaginar hacia qué “nueva normalidad” (como le llaman) iríamos, cuando aún estamos en una especie de “limbo”, “liminaridad” o “estado de excepción” según nuestras clásicas conceptualizaciones antropológicas. “Encierro”, “aislamiento social / comunitario”, “distanciamiento”, el retorno a la antinomia y dicotomía construida entre la casa y la calle, fueron y aún siguen siendo, no solo palabras que contienen sentidos diversos, sino también procedimientos institucionales / institucionalizados destinados a la delimitación y atenuación del quiebre y crisis, fases cruciales del “drama social”.

Como señalara Raquel Rolnik en una charla brindada recientemente (5 de agosto de 2020) para la Maestría en Habitat y Pobreza Urbana de la FADU (UBA) hemos estado “años hablando de “in-

1. “Los dramas sociales, por lo tanto, son unidades de procesos inarmónicos o a-armónicos, que surgen en situaciones de conflicto”. Dichos “dramas sociales” se constituyen entre 4 etapas, de las cuales la primera y la segunda pueden ser estrechamente asociadas al momento de pandemia: 1) el quiebre de las relaciones sociales regulares y el seguimiento de normas preestablecidas, 2) el consiguiente estado de crisis creciente que puede expandirse más allá de un grupo en el que el quiebre se haya producido. La tercera fase también es rastreable en este contexto: nos referimos al protagonismo que, ante el quiebre y la crisis, adquieren los miembros líderes o autoridades en pos de formular y ejecutar mecanismos/estrategias institucionales/institucionalizadas, a fin de delimitar esos estadios. Víctor Turner formuló esta conceptualización a fin de entender los símbolos rituales entre los ndembu (como el autor señalara, no solo precisaba de teorías preestablecidas, sino como ya lo habían realizado otros antropólogos, encontrar perspectivas y conceptos que iluminaran la realidad social de los grupos sociales con los que él trabajó (Dramas, Fields, and Metaphors, Ithaca, CornellUniversityPress, 1974, pages. 23-59, traducción confeccionada para la cátedra Teorías Antropológicas Contemporáneas, FFyL, UBA).

2. Ver: “Arundhati Roy: ‘The pandemic is a portal’”. Financial Times. Abril 3 de 2020. Disponible en: <https://www.ft.com/content/10d8f5e8-74eb-11ea-95fe-fcd274e920ca>

clusión territorial” como modelo de ciudad que debía llegar a las periferias, generando operaciones de des-territorialización y negación, haciendo pocas lecturas de lógicas y dinámicas complejas”. Agregando, que esa fue una forma permanente de construir esos barrios, asentamientos, favelas, villas, como “espacios de carencia/de falta”. Interesante reflexión desde y sobre la ciudad de San Pablo, ante la situación que la pandemia contribuyó a visibilizar. La mirada retrospectiva desde la que Rolnik desarrolló su charla, nos llevó a la relectura de un artículo publicado, apenas hace 2 años (Lacarrieu, 2018), en el que el foco de análisis apuntaba al/a los futuro(s) de los asentamientos precarios y que, aun desconociendo la llegada de la pandemia, nos condujo por una visión de incertidumbre que hoy “satura el presente”<sup>3</sup> (Lomnitz, 2016).

Este artículo procura reflexionar críticamente sobre los procesos de producción de las “marginaciones/marginalidades” urbanas, considerando los espacios y los grupos sociales asociados a las mismas. Partiendo del juego teórico en el seno del cual las ciencias sociales, particularmente la antropología, han discutido y cuestionado el uso del concepto de “marginalidad urbana” e incorporando nuevas categorías, y sobre todo observando el impacto de estas perspectivas en los campos empíricos sobre los cuales se han aplicado las mismas, focalizaremos nuestra atención en el hábitat/habitar, las poblaciones vulnerables y los procesos de “integración” socio-urbana vinculados a las villas y/o asentamientos populares. No obstante, específicamente relacionado al contexto de pandemia y cuarentena derivada de la expansión del virus en el contexto local de la ciudad de Buenos Aires.<sup>4</sup>

Desde esta perspectiva nos preguntamos: ¿Tiene sentido (desde una mirada particularista) seguir

tratando los asentamientos precarios como excepciones poseedoras de un estatus específico que los distingue de los espacios formales de las ciudades? ¿Es posible continuar construyendo dichos asentamientos o barrios como espacios marginales o constituidos en torno del concepto y la producción de la marginalidad socio-urbana? ¿Son solo el producto de intervenciones del estado que acaban regulando las representaciones y prácticas de quienes, aparentemente, se constituyen en los márgenes? ¿Cómo se habitan estos espacios en el contexto de pandemia y de aislamiento/distanciamiento (ASPO/DISPO)? ¿Qué procesos de violencias institucionales (materiales y simbólicas) han tenido lugar en este contexto? ¿Cómo y dónde se ubica el sentido de futuro en la experimentación que vivencian estos pobladores? ¿Cuál es el futuro imaginado que atraviesa los sentidos de experimentación asociados al vivir en la villa?

## DESCENTRANDO LA MARGINALIDAD URBANA/TRABAJANDO EN LOS MÁRGENES

Aproximadamente hace un año (2019) fuimos convocados por el Observatorio Universitario de Buenos Aires (OUBA) de la Facultad de Filosofía y Letras, UBA, para la confección de un Informe sobre la crisis habitacional en la ciudad de Buenos Aires. Algunas cuestiones naturalizadas se presentaron como problemáticas, reorientando nuestra primera mirada. ¿Dónde se situaba el problema de la crisis habitacional? Empíricamente hablando, desde la antropología, aunque no desde quien dirige el observatorio, se ubicaba en los asentamientos, villas o barrios con conventillos y hoteles pensión, o casas tomadas, en suma en la pobreza. Por el contrario, para quien organizaría y organizó el informe para los medios de comunicación, el problema involucraba a las clases medias que

3. Retomando lo que ha dicho Lomnitz (2016): “Ha habido algo en el ritmo de lo cotidiano, en estas épocas recientes, que nos ha llevado a ser muy presentistas; hay una saturación del presente, que tiene un lado horrible y otro agradable, donde parece que solo importa ese presente: nos coloca en una situación donde pareciera que no hay futuro, y si no hay futuro no hay pasado”.

4. En este artículo retomaremos datos etnográficos relacionados con la investigación desarrollada en el proyecto al PICT-FONCYT (2013-2016) “Proceso de integración y exclusión en medios urbanos. Las políticas culturales y sociales y su implicancia en la configuración de la ciudad”, bajo la investigación responsable de Mónica Lacarrieu y Adriana Clemente y en el marco del Centro de Estudios de Ciudad (CEC). Todas estas investigaciones centradas en la villa 21-24, a las que se suman, el inicio de un archivo de memorias, mediante la puesta en práctica de relatos de vida de referentes del Movimiento Villero de la Ciudad de Buenos Aires (en colaboración con Julia Nesprias). Resulta de importancia destacar que las apreciaciones sobre el impacto de la pandemia y el aislamiento en este tipo de barrios, son el resultado del uso de fuentes secundarias que han sido puestas en diálogo con el trabajo de campo mencionado.

habían adquirido un UVA<sup>5</sup> y obviamente nos interpelaba con las viviendas vacías que deberían ser habitadas, pero sus propietarios no colocan en el mercado y el estado no considera como viviendas que deberían ser socializadas para solucionar la crisis habitacional.

Por lo tanto, mientras íbamos confeccionando el informe y, sobre todo, cuando fue finalizado, encontramos, en palabras de Bourdieu y Wacquant (1995, 178-9), “un problema socialmente producido dentro de y mediante un trabajo colectivo de construcción de la realidad social”, no obstante, construido en base a preconceptos y formulaciones sesgadas en relación a: reducir el déficit habitacional a la cuestión de la escasez de viviendas, cuando la problemática es más compleja y excede a la falta de vivienda; visibilizar y ubicar la pobreza y la vivienda deficitaria en determinadas zonas de la ciudad, particularmente las periféricas (los márgenes de la ciudad) y en especial la zona sur, donde encontramos las villas de emergencia, los asentamientos populares; la invisibilización, por ende la omisión y negación de otras formas de viviendas o sitios pobres, que se distribuyen en otras zonas de la ciudad y se entremezclan con otros tipos de hábitats y sectores sociales (nos referimos a los conventillos que, aun en el barrio de La Boca, no son visibilizados, las casas tomadas y ocupaciones ilegales, los hoteles-pensión, los “sin techo”, entre otros). Estas ideas preconcebidas entre luces y sombras, simplificaron el problema de la crisis habitacional en la ciudad de Buenos Aires a un sector minimizado de la misma, además localizado en zonas ocultas para la mayor parte de los habitantes. Asimismo, llevó a pensar en una ciudad delimitada y distante del AMBA. Recordemos que en el contexto de pandemia esta visión ampliada y asociada al Área Metropolitana, ha sido permanentemente remarcada como de gran relevancia debido a la circulación de gente que lleva a que, en el presente, sea imposible pensar en dos territorios autónomos.

En buena medida estas miradas sesgadas son parte de representaciones hegemónicas construidas desde diferentes ámbitos, incluyendo los académicos, las investigaciones de las ciencias socia-

les, los medios de comunicación, los asociados a las políticas públicas, y fortalecedoras de una “visión dicotómica de la sociedad marcada por la oposición ciudad/favela...” (do Prado Valladares 2005: 129, n/traducción). La autora, de hecho, refuerza una visión que ha recorrido el camino de las ciencias sociales en relación a las favelas de las ciudades brasileras: la que parte de la “favela-problema a la favela-solución”, asunto que no solo trabaja desde el campo empírico, sino también desde la formulación y diseminación de la teoría de la marginalidad, muy presente en sus orígenes en las ciencias sociales, y como veremos también en la antropología.

Para la antropología, el desembarco en los asentamientos de la pobreza urbana (producido entre los `40 y los `50 del siglo pasado) visibilizó una tensión entre la representación de la “aldea indígena”, visualizada como pura e intocada por la civilización (el “lugar antropológico” planteado por Marc Augé 1999) y la de los sectores pobres de las ciudades, asociados a la impureza e incluso a la inmoralidad -caracterización denominada por Claudia Fonseca (2005, 118-19) como “hiposuficiencia cultural”-. De allí, una primera intención de extrapolar, no solo enfoques metodológicos, sino también perspectivas teóricas, como la postulada por Oscar Lewis (1961), quien introdujo la noción de “cultura de la pobreza”, con fuertes consecuencias, no solo sobre la academia, sino también sobre las políticas públicas que procuraron entender y solucionar el problema bajo el prisma culturalista (aún presente en la visión de la diferencia y el arraigo de la misma en el territorio). En la década de los `60, Larissa Lomnitz (1975, 18), por un lado, cuestiona la visión de Lewis, y por el otro, recupera la categoría de marginalidad definida en una primera etapa por la sociología y desde una perspectiva economicista, diferenciándola de la de pobreza “que implica más bien una situación de escasos ingresos”, incluso planteando la relación entre ambas pero como no necesaria para la definición de marginalidad. Desde esta perspectiva, Lomnitz incorporó el concepto de *marginalidad de pobreza* como variante específica de la marginalidad definida desde la desvinculación del sistema económico

5. Préstamo implementado durante el gobierno anterior, con el objetivo de adquirir una vivienda, pero que con el tiempo, comenzó a ser impagable debido a los intereses que fueron sumándose a las cuotas.

urbano-industrial, pues la pobreza era considerada como más profunda en América Latina que otros países industrializados. La pregunta que la autora desarrolló en su conceptualización aludía a “cómo sobreviven los marginados”, partiendo de la falta de integración al sistema de producción económico, pero con una respuesta fundada en el presente de las barriadas de la ciudad de México, particularmente en el proceso migratorio que se estaba produciendo y que, de hecho, fue condición de las diferentes perspectivas, nos referimos a las redes de intercambio entre parientes y vecinos, específicamente redes de ayuda mutua y reciprocidad, pensadas y analizadas desde la teoría antropológica del funcionalismo (una visión que, como en el caso de la “cultura de la pobreza”, aún persiste en investigaciones y políticas públicas).

Como puede observarse, la marginalidad se ha construido desde diversas concepciones, como hemos planteado, en los primeros tiempos fue una categoría economicista y solo con el tiempo fue desplazándose hacia la comprensión del espacio urbano. Es decir, ese desplazamiento abrió el camino hacia una conceptualización asociada a la “marginalidad social” traducida en “una expresión territorial en los *barrios marginales* [...] percibidos por los especialistas latinoamericanos como la manifestación más típica de la no integración de amplios segmentos de la sociedad urbana” (do Prado Valladares 2005, 128, n/traducción).

La cuestión de la integración socio-urbana fue el eje desde el cual pivotaron las diferentes categorías de la marginalidad, aunque con sutiles matices: por un lado, para algunos autores (no solo vinculados a la antropología) que partían de la lógica dicotómica que separaba a la ciudad de los espacios marginales a la misma, en un futuro cercano, pensaban que se produciría la integración de los marginales a la ciudad y la modernidad; por el otro, para autores como Carolina María de Jesús (citada por do Prado Valladares, 129) que trabajó en las favelas de Río de Janeiro (aunque si releemos las historias de vida que hizo Lewis en las vecindades mexicanas, era visible esa visión de la autora mencionada) la integración ya era un hecho, la población favelada no era marginal, tampoco habitaba espacios aisladas, aunque sí

estuvieran insertos en las ciudades de maneras diferentes. Es decir, que los primeros autores pensaban la favela, la villa de emergencia, la vecindad como un problema propio de la marginalidad que, sin embargo, la veían como etapa de transición que en poco tiempo haría de esos asentamientos precarios, barrios integrados a la ciudad y de los pobres urbanos, ciudadanos legales y asociados a la formalidad. Pero, al mismo tiempo, los otros observaban una integración relacionada con otros ámbitos como el del trabajo, el de la política, el de la salud, e incluso el de la cultura.

Como ha señalado do Prado Valladares (2005, 130), una vertiente teórica que llevó a una planificación de políticas públicas urbanas, enfatizó en la idea de los espacios marginales como “problema” o como problemáticos, atravesando a los mismos como anti-favela (en las ciudades brasileras) o como anti-villa (en Buenos Aires). Esta perspectiva fue la que fortaleció la visión del aislamiento. No obstante, en la mirada futurista de algunos expertos y de ciertas políticas, así como con el correr de las décadas, los espacios llamados y considerados “marginales” comenzaron a observarse como la “solución”. Los primeros avances, en este sentido, se forjaron simultáneamente con la idea de la marginalidad urbana como problema, enfatizando en la visión de la integración socio-urbana. Pero también, algunos autores en la cronología meticulosa que hace la autora (como William Mangin y John Turner), vieron en estos barrios “una respuesta popular y eficaz para la cuestión del déficit de viviendas en las grandes metrópolis en fase de urbanización acelerada” (2005, 132, n/traducción). En la visión de la “lógica del ascenso social” que fuera analizada, para esa etapa de las ciudades por Donzelot (2004), la marginalidad urbana vista como solución, se asoció a la idea de la “sobrevivencia y transición” y a la posibilidad posterior de producir a futuro una movilidad social, no solo en los sectores medios de la población urbana, sino también en los habitantes de estos barrios.

Es evidente, al menos en la ciudad de Bs As, que la visión problemática o la asociada a la solución relacionada con las villas, asentamientos, barrios con conventillos y/o hoteles-pensión, entre otros, no ha sido lineal en términos cronológicos, sino contextual y discontinuada. Basta con mirar la etapa de la última dictadura militar (1976/83) para

observar la vuelta a la idea de la anti-villa puesta en juego a través de la erradicación de las poblaciones con estrategias diversas: desde la violencia desarrollada con topadoras hasta el traslado de los pobladores al conurbano bonaerense estimulados, en general por las iglesias asentadas en estos espacios, mediante prácticas de autoconstrucción. Pero también en el período menemista (la década de los 90) cuando el gobierno focalizó la mirada en la villa 31 de Retiro bajo la lógica antagónica basada en el atraso (la villa) o el progreso (la autopista, que finalmente se construyó). No obstante, en esta clave, para la misma época, la idea de integración volvió a traer una solución desde la política urbana de la ciudad de Buenos Aires (si bien, atravesada por la cuestión del “problema”): el plan de villas partía del prejuicio y preconcepto según el cual, aquellas eran visualizadas como espacios caóticos, desordenados y problemáticos (el atraso) que, por ende, debían convertirse a través de estos programas de urbanización, en barrios ordenados, modernos, moralizados (el progreso).

Juan Dukuen (2010) retoma el capítulo “Villeros o cuando querer es poder” publicado por Rosana Guber (1991) donde la autora conceptualiza la “identidad villera” en base a la lógica antinómica del adentro-afuera relacionada con las voces de los villeros, los vecinos del entorno villero y los expertos de las ciencias sociales (particularmente los antropólogos). De acuerdo a Dukuen, la autora observa en relación a los tres actores, que sus discursos (incluso los asociados al sentido común) se encuentran permeados por componentes de la teoría de la marginalidad elaborada por el sociólogo argentino Gino Germani (1980) (tal como señalamos en relación a Larissa Lomnitz, en su versión funcionalista). “Estar fuera de la sociedad”, señala Dukuen, es “ser marginal” y ser parte de un lugar definido desde adentro como carente, haciendo al villero (como a otros pobladores de este tipo de barrios) responsable de ese estado de carencia/falta, considerando que son las instituciones e incluso los expertos, los que deberían traer la solución. Resulta interesante del análisis de Dukuen, su hipótesis anclada en el carácter “residual” (recuperando a R. Williams, 1980, 1994) de los aspectos centrales de la teoría de la marginalidad que Guber encuentra en aquellos discursos de los años 80 y que el autor rastrea, más recientemente, en los medios de comunicación.

Mientras el mundo académico en general ha cuestionado esa teoría “mitificada” de la marginalidad (aún expandida en ciertos discursos), incluso criticada en tanto “mito de la marginalidad” (Perلمان 1977, citado por do Prado Valladares 2005, 129), el concepto de marginalidad no ha desaparecido del todo. En 2007 Wacquant retoma el mismo señalando algunas consideraciones:

“...la marginalidad urbana no está en todos lados tejida con las mismas fibras y, si se lo piensa bien, no es algo sorprendente. Los *mecanismos genéricos* que la producen, así como las *formas específicas* que reviste, se vuelven plenamente inteligibles cuando uno se toma el trabajo de ubicarlas en la matriz histórica -característica de cada sociedad en una época dada- de las relaciones entre las clases, el Estado y el espacio” (Wacquant, 2007, 14).

Este autor vuelve sobre una “perspectiva sociológica de la *marginalidad avanzada*” (un nuevo régimen de relegación socioespacial y de cerrazón excluyentes) (2007, 15) al comparar y analizar el “hipergueto” norteamericano y la *banlieu* francesa, mientras Donzelot (2004), también desde la mirada puesta en las *banlieus*, elude el término y vincula estos espacios a uno de los procesos urbanos contemporáneos, entre los que se encuentra el de relegación urbana. Wacquant (2001,167) habla de nuevas formas de desigualdad y de un nuevo régimen de marginalidad urbana que sitúa desde el final de la era fordista, denominándola “marginalidad avanzada” y vinculándola a la “nueva pobreza” asociada a la “modernización de la miseria” ante la reestructuración del capitalismo en las ciudades y el “ascenso de un nuevo régimen de desigualdad y marginalidad urbanas” (Wacquant, 2001,168).

Sin embargo, su conceptualización no es factible de ser aplicada del mismo modo en los países y ciudades estudiados por el autor, como en los de América Latina, pues para Wacquant la marginalidad en el pasado era residual, cíclica, solucionable por la expansión del mercado y difundida en los barrios obreros de la ciudad, mientras en el presente, ubica ese nuevo tipo de marginalidad en barrios aislados y desconectados de la estructura macroeconómica.

Wacquant (2001,171-180) enfatiza 4 lógicas vinculadas a la nueva marginalidad, como el resurgi-

miento de la desigualdad social, los cambios en el trabajo asalariado, el achicamiento y la reestructuración del estado de bienestar, la concentración y estigmatización ligada a la lógica espacial (asociado a nuevas distribuciones en el espacio, si antes se ubicaba en “barrios obreros”, ahora atraviesa áreas a las que “no se puede ir”); dinámicas que, con excepción, de la segunda, el resto nunca se presentaron con esas características en nuestra región.

En América Latina, el concepto de marginalidad dentro del campo académico ha sido cuestionado, particularmente en relación a la teorización inicial y clásica, considerando que para las nuevas conceptualizaciones anteriormente, es una “idea fuera de lugar” en el sentido dado por Lins Ribeiro (2005, 43), y en su aplicación a las políticas y planes urbanos, también comenzó a omitirse, sin por ello atenuarse del todo en los discursos, voces y palabras que lo retoman desde el sentido común (los habitantes de los espacios de pobreza urbana, los pobladores de las ciudades en su conjunto, los medios de comunicación, entre otros). Aunque no lo desarrollaremos en este texto, retomamos un testimonio que citamos en un artículo de nuestra autoría, que da cuenta de la relevancia que adquirió en los últimos años palabras como “urbanización” y la visión conceptual/empírica, pero también asociada a la política y la gestión vinculada a la “urbanización con integración al barrio”. En aquel artículo señalamos: “La palabra urbanización y la visión vinculada a la integración al barrio en el caso de las villas históricamente constituidas, parece ser el eje que los constituye discursivamente pero también en relación a las demandas hacia el estado” (Lacarrieu 2018, 387-88). Considerando a continuación, el testimonio brindado por Mario de la villa 21-24:

*“...la cuestión de una buena vez que el poder político, asuma el compromiso de **urbanizar con integración al barrio**, eso es un paso que hay que dar. Dando ese paso, vamos a tener la tranquilidad de poder respirar profundo, ustedes saben que acá, la llaman «ciudad de Dios» por un alto consumo*

*de paco.... Lo que pasó hace poco con esta familia paraguaya en la villa 11, 14. Por ahí, tenemos, queremos hacer algo, no es no queremos que se haga porque es juntadero de fisura, gente que se quiere hacer una placita, no, no, no, porque si no va a ser una placita va ser juntadero de fisuras, una fisura es un enfermo. De hecho, yo creo que el Estado no ha intervenido como corresponde ahí yo creo que la urbanización con integración, con el tema de la interacción con el barrio, aquel digamos expuesto ante la ley hoy el tema de un pasillo, de los recovecos, se ocultan, nosotros no tenemos poder factico, le voy a decir «no venda» y me va a decir: «quien sos vos», absurda. El Estado debería encarar de una buena vez, un proceso concientizador de generar una expectativa de **cultura de la calle**”.*

Es decir que diversas palabras y conceptos han sustituido la idea de marginalidad, si bien algunos de ellos, como radicación o urbanización con integración, se han construido en oposición a prácticas de gestión política recusatorias de los espacios y habitantes aludidos, mientras muy pocos, como el de relegación urbana, han sido parte de elaboraciones conceptuales desde las ciencias sociales.

Ahora bien, cuestionar el concepto de marginalidad, no se ha traducido necesariamente en el uso de otras palabras con implicancias teórico-metodológicas. En el seno de la perspectiva antropológica, como ha señalado Fonseca (2005), se observa un persistente “trabajar en los márgenes” que, aunque no refiere a la marginalidad (tal como la desandamos)<sup>6</sup>, continúa teniendo consecuencias sobre la mirada que construimos en relación a los espacios y pobladores involucrados. La antropología y la etnografía se han constituido en esa visión anclada en las periferias, pero no solo en los espacios que han sido adjetivados como peligrosos y situados en las afueras, sino también en los sujetos y grupos sociales visualizados como al margen del orden y de la urbanidad civilizatoria. También en lo que refie-

6. “...trabajar en los márgenes”, aunque ese trabajo no es asociarse al concepto de marginalidad urbana, tan presente en los años 50-60 y aún hoy rescatado en algunas investigaciones...” (Fonseca, 2005).

re a los sujetos y grupos sociales, la autora señala los cambios que ha habido en relación a quienes son definidos como pobres, de hecho, remarca la aparición del término excluido, incluso como una forma de discriminación hacia los pobres urbanos que no encajarían en las nuevas categorías sociales de la contemporaneidad (Fonseca, 2005). En consecuencia, de “tres tipos de actitudes que pueden obstaculizar nuestras investigaciones: 1) no debería haber pobres, 2) si existen, deberíamos poder solucionar su situación y transformarlos, 3) la etnografía, en caso de no llegar a una solución, debería poder denunciar ese estado de pobreza.

Algunos avances desde la antropología, en particular, permiten repensar esa visión que fuera asociada al “trabajar en los márgenes”. Agier (2012), por citar un antropólogo francés, refiere a tres procesos de descentramiento, de los cuales el que más nos interesa para lo que estamos trabajando, es el segundo:

“...que consiste en desplazar el lugar y el momento de la mirada desde el centro y el orden hacia los bordes y el desorden. Para ello, es preciso tomar a las fronteras como eje de observación y punto de partida de la reflexión, entendidas -en un sentido antropológico muy genérico- como espacios intermedios, como umbrales y límites, como momentos de incertidumbre e indecisión... Desplazando así el foco hacia el desorden, la carencia y el aparente caos de los “márgenes”, de los bordes y los límites -en sentido más amplio, de las fronteras-, las descripciones y análisis logran dar cuenta de los procesos y los orígenes”. (Agier, 2012, 11)

Aunque el propio Agier dice que esta forma de descentrar no es novedosa para la antropología, lo original y nuevo estaría en extender la mirada sobre los mundos y sin prejuicios. Asunto que Fonseca ya había planteado, cuando retoma la idea de “trabajar en los márgenes” o en “situación de frontera”, como señala Agier, en relación a los flujos y entre-lugares.

En la introducción de este artículo, nos preguntamos: ¿tiene sentido seguir tratando los asentamientos precarios como excepciones poseedoras de un estatus específico que los distingue de los

espacios formales de las ciudades? ¿Es posible continuar construyendo dichos asentamientos o barrios como espacios marginales o constituidos en torno del concepto y la producción de la marginalidad socio-urbana? ¿Son solo el producto de intervenciones del estado que acaban regulando las representaciones y prácticas de quienes, aparentemente, se constituyen en los márgenes? Evidentemente, los planes e intervenciones del estado, aunque con algunas excepciones, contribuyen en el fortalecimiento de una territorialización de los “problemas”, convirtiendo los espacios y colectivos sociales de la pobreza urbana en recortes/fragmentos pensados en torno de políticas y planes tendientes a revertir el territorio-problema en territorio-solución. Desde esta perspectiva, los planes e intervenciones reproducen ese estatus específico de “excepción”, así como retoman el concepto “clásico” de marginalidad y producen la construcción de representaciones e imaginarios desde los cuales las poblaciones urbanas miran esos territorios como social y espacialmente caóticos, así como carentes de un estado que no ha podido regular un orden.

Esta perspectiva que parece no haber transformado la ciudad contemporánea y sobre todo, los lugares habitados por los sectores de la pobreza urbana, reproducen, en cierta forma, el modelo de ciudad de matriz colonial que, en el caso de Buenos Aires, ha sido negado, fundamentalmente hacia fines del siglo XIX cuando la visión eurocéntrica de ese período tomó fuerza a partir de la idea de modernidad urbana. No obstante, podemos especular que, entre la ciudad colonial y la ciudad moderna, ha persistido un modelo asociado a la “colonialidad del poder” (Quijano, 2000) a partir del cual el concepto de “ciudad letrada”, postulado por Rama (1984), se volvió clave para segmentar las urbes a través de una versión segregacionista y racializada de las mismas. La “ciudad letrada” es la del orden construida a distancia social, cultural y espacial, materializada en su visibilidad (sobre todo en una visibilidad representacional), pero también en la conflictividad que, constantemente, desde “otras visibilidades”, disputan los territorios relegados.

Frantz Fanon (1963) en el contexto de colonización europeo de fines de siglo XIX y principios del XX, nos interpelaba con la visión de la ciudad

colonial de ese momento (no tan diferenciada de la que “conquistó” las ciudades de América Latina en tiempos previos), considerando las experimentaciones de los habitantes situados en las periferias en contextos de violencia material y simbólica. Es decir: “Fanon concibe la ciudad como una grilla que organiza las relaciones de poder y la experiencia colonial...” (Catelli, 2014, 61). Al parecer estos modelos colonizadores que impactaron sobre las ciudades fueron la base y el sustento de las perspectivas que teórica y empíricamente dieron lugar a la marginalidad, a una lógica dicotómica entre centro-periferia y a los territorios situados en “los márgenes” (no solo geográficos, sino también promovidos por las mismas ciencias sociales, como hemos visto en el caso de la antropología).

¿Por qué resulta relevante la historización del recorrido teórico que hemos desarrollado hasta aquí? Ante todo, para comprender que, aunque la teoría ha avanzado y discutido conceptos como el de marginalidad, no siempre eludiéndolo, sino en ocasiones reubicándolo según contextos localizados diferenciados (como observamos en el caso de las ciudades norteamericanas o el propio París donde el concepto ha regresado, aunque tal vez con pocas probabilidades de instalarse en nuestras ciudades); ciertas representaciones y prácticas institucionalizadas se producen y reproducen en las ciudades del presente. De hecho, la “urbanización con integración” que se consensuó con fuerza, en los últimos años, incluso entre los habitantes de los barrios populares de Buenos Aires, se fundó en una visión que no escapa de la segmentación y el fortalecimiento de territorios relegados en su marginalidad.

La integración pensada hacia adentro de las mismas “villas de emergencia” mediante estrategias de urbanización, parten del deterioro urbano preexistente, pero no de legitimar su articulación compleja con el resto de la ciudad. En efecto, el “arraigo” hacia adentro o la desconcentración de organismos públicos (como se procuró efectivizar en los últimos años del kichnerismo), la ley sancionada por aquellos años como Ley de la Identidad Villera, son solo algunos elementos que permiten observar ese consenso puesto en un modelo urbano en que la pobreza debe quedar por fuera de la ciudad. En este sentido, regenerando el mapa del déficit, la crisis y la carencia en esos pequeños puntos situados en los márgenes y que, como

observamos al inicio de este tópico, contribuye a imaginar una ciudad de “mercedores” (Oszlak, 1991). Pero también este recorrido nos permite comenzar a reflexionar sobre que permaneció y/o que se transformó con la llegada del virus global que, que como hasta ahora hemos podido observar, ataca en mayor grado a las metrópolis.

Entonces, en los siguientes puntos nos preguntaremos: ¿Cómo se gobiernan y se habitan los espacios marginales en el contexto de pandemia y de aislamiento/distanciamiento social (ASPO/DISPO), en el origen de cuarentena estricta?

### EL “ACONTECIMIENTO DRAMÁTICO” DEL COVID-19 Y EL “ENAMORAMIENTO DEL BARRIO”: ¿AISLAMIENTO ES IGUAL A MARGINALIDAD?

Para pensar los acontecimientos “dramáticos” que atravesaron y atraviesan los espacios de la pobreza urbana, se hace necesario preguntarnos: ¿en qué estado de situación nos encontrábamos, teóricamente, pero también en relación a las políticas, al momento de llegar el COVID-19 a nuestras ciudades, y en particular al AMBA?

A fines del siglo XX, la globalización era la meta a seguir, mientras se produjeron contextos en los que, en contrapartida con ese proceso, se producían situaciones de repliegue comunitario que, en las ciudades de América Latina, se materializaron fuertemente en relación a los barrios cerrados, en los que los sectores medios y altos se entusiasmaron con el “urbanismo afinitario” -así denominado por Donzelot (2004)- concepto asociado a ese tipo de procesos. Por este camino, los estudios antropológicos sobre lo urbano discutieron el espacio de lo local en la visión del “fragmento” y en las que los conflictos entre sectores sociales diversos se resolvían entre muros (Lacarrieu, 1998). Es decir que el “encierro” urbano fue un proceso electivo por parte de algunos sectores con el fin de tomar distancia física y social de grupos sociales percibidos como amenazantes. En ese contexto, muchos especialistas definieron las ciudades de ese momento como “ciudades medievales”, y otros pusimos en cuestión dicha caracterización. La partición de la ciudad, vista desde la antropología, podía suponer pensar en la visión

comunitaria o del “lugar antropológico” (simultáneamente a que Augé conceptualizara el “no lugar” en relación a la globalización) pero, además, fortalecer la construcción de diferencias (sobre las que nuestro campo se constituyó), desechando una mirada compleja sobre las conexiones que, como señalara Hannerz (1996), la antropología tendió a omitir.

El barrio, obviamente los espacios relegados, se reconvirtieron en un “problema”, al decir de Donzelot (2004), y el “ser pobre” se constituyó bajo el “estatus de una *anomalía social*” (Wacquant, 2001, 129). Al momento de inicio de la pandemia podríamos aventurar que nuestra ciudad se analizaba entre la visión de los barrios pobres como “problema”, aunque bajo políticas construidas en la ambigüedad y conflictividad producida por el “urbanismo social” y la “destrucción creativa” (Harvey, 2013). Hasta el advenimiento de este virus, dependiendo de la perspectiva con la que se intentaba comprender la ciudad, ésta, veíamos, se reproducía bajo patrones de la “colonialidad del poder” (ese modelo “racializante”, del que hablamos anteriormente, y que, por estos días, ante la toma de tierras del conurbano bonaerense resurge)<sup>7</sup> o bien bajo paradigmas clasistas, como el que retomó la noción de “destrucción creativa”, vista como:

“La absorción del excedente mediante la transformación urbana (...) que ha supuesto repetidas rachas de reestructuración urbana mediante una ‘destrucción creativa’ que casi siempre tiene una dimensión de clase, ya que suelen ser los más pobres y menos privilegiados, los marginados del poder político” “implican las desposesión de las masas urbanas de cualquier derecho a la ciudad”<sup>8</sup> (Harvey, 2013). En ese sentido, “... relaciona la urbanización con la división de clases, ya que siempre se extraería el excedente desde algún sitio, mientras

que serían otros los que tendrían el control y harían uso de éste” (Riffo Quintana, 2015, retomando a Harvey).

Así, entre la lucha colonial y racializante del poder (como hemos visto más arriba) y la lucha de clases (en la visión de Harvey), se agregó la lucha/disputa de/por los lugares. Deberíamos agregar a estas formas de configuración de la ciudad, la extrapolación (como “idea fuera de lugar”) del urbanismo social. En ese contexto, en el que los barrios pobres (particularmente las villas de emergencia oficialmente legitimadas por el gobierno local) eran visualizados en la perspectiva del “deterioro urbano”, pero con respuestas diferenciadas: por un lado, como hemos mencionado, hasta 2015 el gobierno nacional entró a estos territorios bajo la idea del “arraigo” y en relación a la desconcentración de organismos públicos de cercanía, incluyendo el campo cultural (en la villa 21-24, la Casa de la Cultura fue un ejemplo paradigmático), a lo que se sumó la perspectiva de la urbanización con integración consensuada con los pobladores y en la que participaron ambos gobiernos, si bien con diferentes visiones; por el otro, desde 2016, se acentuó el modelo del urbanismo social, tomado desde la ciudad de Medellín (Colombia), estrechamente asociado a la perspectiva del gobierno local. Este tipo de plan fue centralmente definido desde una renovación urbana popular, sin presencia, en la primera etapa, de la vivienda social, procurando procesos de transformación en zonas críticas, a través del diseño y ciertas estéticas (donde el color es priorizado), basado en el marketing urbano, aunque con la idea de generar equidad e inclusión social. Probablemente, el barrio 31 de Retiro, ha sido el ejemplo más acabado de este tipo de urbanismo, recuperando de Medellín esa visión relacionada con la “monumentalidad de la periferia” (Duque Franco, 2014). La inclusión de casas de la cultura y de intervenciones en los espacios públicos, con integración de plazas, por ejemplo, son parte de esa perspectiva.

7. La Unión de Trabajadores de la Tierra ante las tomas, plantearon: las tomas de tierras “NO son un problema de seguridad, sino un grave conflicto social!! Vemos con preocupación el resurgimiento de discursos racistas y xenófobos ante quienes luchan por una vida digna”.

8. Este proceso de reestructuración urbana, no es imparcial, ya que busca la acumulación de mayor capital concentrado a su vez en un número contado de personas. Es por eso que “casi siempre tiene una dimensión de clase, ya que suelen ser los más pobres y menos privilegiados, los marginados del poder político, los que más sufren en esos procesos” (Harvey, 2012).

La pandemia desembarcó en la ciudad en marzo de 2020, provocando la “ruptura de un cotidiano socio-antropológico”. Desde el inicio, un consenso gubernamental recorrió una posible nueva forma de habitar la ciudad: la vuelta al barrio en todo su esplendor, visualizado en su sentimentalismo, y en la materialización de un “buen barrio” por efecto de ese movimiento que, de un día para el otro, nos llevó a tener que recurrir a la clausura en la casa (omitiendo la situación de habitantes viviendo en casas precarizadas, e incluso el estado de vulnerabilidad social que atraviesa a indigentes y “sin techo”), y la proximidad residencial. Por un breve tiempo, todos aquellos modelos y planes pensados para los espacios de la pobreza, parecieron quedar suspendidos (de hecho, los técnicos del Instituto de la Vivienda de la Ciudad, durante ese período se dedicaron a repartir bolsones de comida, o acompañar, desde el asistencialismo, a los diferentes grupos sociales, familias y sujetos inmersos en esos territorios). Durante ese tiempo, entonces, esquivamos nuestras miradas y debates en relación a qué tipo de barrios eran posibles de ser imaginados como “barrios de proximidad”, y hasta negamos la presencia de esos territorios críticos, o bien los neutralizamos como barrios integrados al resto de la ciudad. Es decir, pareció haber un “solo tipo de barrio”: calificado en torno de la “pureza del barrio”. En esta primera etapa, la “pureza” pareció atravesar la ciudad en su conjunto. Sin embargo, a medida que el virus comenzó a expandirse y tomar territorios de los denominados confines, ese carácter puro del barrio comenzó a resquebrajarse. Desde aquí resulta interesante volver sobre Bernand (1994), quien en su análisis sobre la segregación urbana, retoma a Mary Douglas (1973).

En “Pureza y Peligro” (1970), la vinculación con la higiene que construyó Mary Douglas en relación a las sociedades indígenas, y que le permitió demostrar que “todo lo que se sitúa en los confines/márgenes es considerado como una potencial amenaza sobre el conjunto. Estos márgenes pueden ser internos o externos. Los riesgos de contaminación pueden rondar las fronteras exteriores del cuerpo social y ejercer una presión sobre ellas, o bien caen sobre las divisiones internas...” (Bernand, 1994, 78), nos retrotrajo a antiguas pandemias en las que el higienismo fue el vector desde el cual se definió dónde estaba el peligro y cómo debía

disccionarse la ciudad entre “regiones morales” a fin de moralizar los diferentes territorios y grupos sociales (basta volver sobre la fiebre amarilla a fines de siglo XIX en la ciudad de Buenos Aires, epidemia que cambió la fisonomía urbana y generó desplazamientos poblacionales como sucedió desde el centro histórico hacia nuevos barrios). Carmen Bernand continúa reafirmando:

“La idea de Mary Douglas es que lo inarticulado se ubica en los confines de la sociedad y se opone a aquello que permanece bajo el control de la sociedad: aquellas regiones inarticuladas son pues los márgenes, los límites confusos, aquello que está más allá de las fronteras. Reflexionar sobre la sociedad, en antropología, es preguntarse por la relación del orden y el desorden, del ser y el no-ser, de la forma y la falta de forma, de la vida y la muerte” (1994, 78).

Aunque las ciudades contemporáneas no pueden mirarse con el mismo lente con que Douglas observó las sociedades indígenas, e incluso la impureza con que la autora definió esos márgenes de aquellos pueblos, pues como señala Bernand (1994, 79), lo impuro puede no ser representado, ni reconocido por las sociedades de la contemporaneidad, sin embargo, tal como hemos observado sucedía previamente a la pandemia (aun cuando los barrios pobres fueran vistos como “solucionables”), en la etapa siguiente a ese primer momento de la pandemia-cuarentena, los riesgos del peligro y la impureza comenzaron a construir material y simbólicamente los “márgenes”.

Por otro lado, a medida que la cuarentena permaneció entre nosotros, ese “buen barrio” que se suponía requería de un “buen vecino”, sacó a relucir, no solo la presencia del “mal vecino” que, como ha señalado Bernand (1994, 82), “invade la intimidad del otro, se hace ver, se hace escuchar” (en la práctica actual el vecino que controla sin producir esa urbanidad controlada y regulada que conocimos en la etapa de la modernidad urbana); sino también visibilizó la territorialidad de la pobreza, concebida como “marginal” respecto del resto de la ciudad, pero también del poder político. Es decir que, así como se esperaba la idea-

lización -promovida por Jane Jacobs (2011)- del “barrio imaginado” (que con énfasis resaltaban, hace ya varios años, los habitantes de los barrios cerrados), también se esperaba cierta empatía entre “buenos vecinos” que Bernard resaltó como garantía de neutralidad.

En esta perspectiva, en el primer momento de la pandemia-cuarentena en lo que refiere a los espacios de la pobreza, que algunos continúan definiendo como marginales, se neutralizó esa visión mediante la puesta en marcha de una representación material y simbólica del “barrio imaginado” y la del “buen vecino”. No obstante, el propio virus se encargó de visibilizar esos “márgenes” y profundizar su peligrosidad, cabe entonces preguntarse: ¿es posible y cómo puede neutralizarse, en este nuevo contexto, ese “aparente caos de los márgenes” (Agier 2012: 11) que escapó de los controles representacionales, de las regulaciones espaciales y del cotidiano urbano?

#### LA GOBERNABILIDAD DE LA POBREZA: DEL ENCIERRO AL “AISLAMIENTO COMUNITARIO” Y AL “CERCO SANITARIO”

*“El gueto de Varsovia es esto. Es un gueto. Tendrían que haberlo hecho (el cerco policial) el primer día. Están ahí encerrados”* (Juan José Sebrelli, mayo de 2019).

Los dichos de Sebrelli dan testimonio de una mirada que construye “anomalía” socio-urbana y en su argumento autoritario refiere a la perspectiva de Wacquant (2001, 129) sobre “la *desposesión simbólica* (agregaríamos, también, material) que transforma a sus habitantes [los pobladores marginales] en verdaderos parias sociales”.

Aproximadamente un mes después de iniciada la cuarentena, el problema se focalizó en algunas villas de emergencia de la Ciudad de Buenos Aires (como la 31, situada en Retiro, un barrio cercano a otros de mayor poder adquisitivo y la 1-11-14

ubicada entre varias otras en el Bajo Flores, una zona periférica y relegada). Y como ya había señalado, en el caso de la India, Arundhati Roy<sup>9</sup>: “Las carreteras principales pueden estar vacías, pero los pobres están hacinados en cuartos estrechos en barrios marginales y chabolas” mientras Giles-Vernick<sup>10</sup> recalcó: “es un error referirse a África como un único ente sin reconocer su diversidad”, y pide evitar los prejuicios. “Veo algunos artículos en la prensa que apuntan a la ‘cultura africana’ como una barrera para el confinamiento”, apuntando, en ese sentido, a que no debe ser atribuible a la “cultura”, lo que seguramente es un problema de pobreza y las consecuencias” derivadas. En algunos casos, como señalaba Giles-Vernick, el problema de la cuarentena en determinados continentes y países era asociado a la cuestión cultural, sin embargo, rápidamente rebatido por otros especialistas en el tema e incluso por antropólogos atravesados por el tema de la cultura y las diferencias culturales y hasta epidemiólogos, que consideraron que las medidas de contención del virus, no afectaba por igual a todas las poblaciones y que, por ende, podía incrementar las desigualdades. En este sentido, de a poco, se comenzó a ver que la pobreza es la que dificulta el confinamiento y no la cultura.

Cuando la pobreza se hizo visible para el virus, también se visibilizó el confinamiento como “concepto burgués” (Hamza Esmili, sociólogo y habitante de una banlieu en Saint Denis), recordándonos el hacinamiento en que habitan los sectores relegados de las grandes ciudades y que en el caso de las *banlieus* parisinas, hace unos años fue visto, como se intentó en el presente, como parte de la “cuestión cultural africana”, es decir la poligamia como costumbre con consecuencias sobre las tipologías de viviendas. Esmili definió el confinamiento desde esta perspectiva:

*“Creo que el confinamiento es necesario para frenar la pandemia actual, evidentemente. Ahora, como sociólogo, veo que la idea del confinamiento tiene un cierto número de presuposiciones y no corresponde a la realidad.”*

9. Roy “La pandemia es un portal” (Argentina: Comunicar: una página del pensamiento antiidentitario), 2020, s/página.

10. Chaparro, Laura “La medicina no basta: por qué necesitamos ciencias sociales para frenar esta pandemia”, Comisión Universitaria para la atención de la emergencia, CORONAVIRUS, Agencia SINC, abril 2, 2020.

*Especialmente, no corresponde a la realidad de la gente en los barrios pobres. El confinamiento es un concepto burgués. La idea es que todos tengamos una casa individual, un poco burguesa, en la que podamos refugiarnos cuando haya una pandemia o un desastre natural. Pero lo que veo en los barrios pobres no es para nada eso. Existe una realidad rodeada de condiciones insalubres, pero no solo eso. En este tipo de barrios, hay casas en las que viven cuatro o cinco personas por habitación, por ejemplo. También hay viviendas que no son habitables, en las que no puedes quedarte todo el día, porque prácticamente el espacio no se presta para ello [...] Eso no significa nada para ellos. Es como si hablaras en una lengua que nadie comprende. No se traduce en el día a día de mucha gente”.*<sup>11</sup>

52

Es decir, para el cientista social el confinamiento está lleno de preconceptos y mentiras, en tanto esas poblaciones no se quedan en sus casas, salen a la calle para realizar sus trabajos y como también lo señaló Rolnik, efectivamente, el modelo del aislamiento social está basado en una idea falsa: solo se aislaron los sectores con posibilidades de hacerlo (especialmente, dice la arquitecta, las clases medias).

En este contexto, el Presidente de la Nación, siguiendo asesoramientos epidemiológicos y posibles soluciones diferenciadoras para estos espacios, particularmente en la ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense, planteó en su conferencia de prensa del 10 de abril de 2020, en la que extendió la cuarentena:

*“Nosotros tenemos, además, una experiencia, que venimos haciendo con*

*resultado incierto, esta es la verdad, en los barrios más humildes del Gran Buenos Aires, como allí es muy difícil controlar la cuarentena individual, lo que nos propusimos fue hacer eso que llamamos **cuarentena comunitaria**, es decir tomo el barrio y me garantizo que nadie salga y que nadie de afuera entre al barrio, y si el barrio no está infectado evito que alguien entre o alguien salga a buscar la infección”* (Transcripción de la Casa Rosada, el resaltado es nuestro)<sup>12</sup>.

El aislamiento comunitario como estrategia fue reforzado por el Secretario de Economía Social, también referente de un movimiento social:

*“Nuestro planteo, junto con las organizaciones sociales, era que había que hacer el aislamiento comunitario, es decir, tratar de que el virus no entre al barrio, antes de que hubiese circulación”, dijo. “Lo que había que hacer desde el primer caso era aislar y procurar que el entorno también se aisle; pero eso no se hizo, sí a la persona, pero no a su entorno”* (16 de mayo de 2020).<sup>13</sup>

Como hemos señalado en páginas anteriores, el “aislamiento comunitario” retomó algunas prácticas gubernamentales anteriores a la cuarentena: la llegada de ministerios y organismos a las villas fue una forma aparente de aproximar el estado a los habitantes, justificado en la idea del “arraigo”, desestimando la práctica de circulación e interacción entre el barrio y los diferentes lugares de la ciudad. Evidentemente, nuestros estudios sobre estos espacios, ha dado resultados sobre circulaciones intra-barriales (donde hay comercios de proximidad tanto como en los barrios), pero también sobre entradas y salidas del barrio por

11. Ver: “El confinamiento es un concepto burgués”: cómo el aislamiento afecta a las distintas clases sociales, entrevista realizada por Norberto Paredes para News Mundo, 12 abril 2020. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52216492>

12. Disponible en: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/conferencias/46825-conferencia-de-prensa-del-presidente-de-la-nacion-alberto-fernandez-acerca-de-la-extension-de-la-cuarentena-por-el-coronavirus-covid-19-desde-olivos>

13. Ver: “Emilio Pérsico: ‘Había que hacer aislamiento comunitario, pero no se hizo’”. Página 12, 16 de mayo de 2020. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/266212-emilio-persico-habia-que-hacer-aislamiento-comunitario-pero->

efecto de las diversas inserciones laborales de los hombres y las mujeres que lo habitan.

La práctica del “aislamiento comunitario” que se vinculó estrechamente a las villas y asentamientos del conurbano bonaerense (al menos discursivamente, aunque también se sumó como estrategia gubernamental a las villas de la ciudad de Buenos Aires), en una primera instancia, volvió a recurrir en la idea de “barrio imaginado” a través de la noción de “comunidad”. Las ciencias sociales, en especial la antropología, la han discutido en relación a las perspectivas culturalista y funcionalista que la conceptualizaron como homogénea (donde todos son iguales), próxima, familiar, desconflictivizada. De hecho, Robert Redfield (1947) en los primeros años del siglo XX, cuando construyó el *continuum* folk-urbano, situó en el ámbito folk la idea de comunidad, así como Larissa Lomnitz cuando introduce la noción “marginalidad de pobreza” y explica la sobrevivencia entre los pobres de las vecindades mexicanas a través de las redes de ayuda mutua que crean “comunidad”.

Como se observa, esta práctica fue pensada en torno de una representación similar a la del barrio, la proximidad y el “buen vecino”. Pero, en una segunda instancia, la estrategia gubernamental ligada a este tipo de aislamiento, aparentemente diferente del pensado para otros lugares y pobladores, recuperó (probablemente sin que esto haya sido consciente) una lógica binaria del adentro-afuera que, como hemos señalado en las primeras páginas de este texto, atravesó diversos análisis que fueran realizados en los 80-90 del siglo pasado (ya discutidos), pero que, como ya señalamos, fue retomado recientemente, aunque desde modelos vinculados a los gobiernos. El “encierro” no electivo por parte de los habitantes, supuso una serie de características atribuidas a los territorios de la pobreza: la solidaridad como un componente clave, la interacción e intercambios sociales desproblematizados, las relaciones sociales horizontales, la confianza como un valor simbólico de relevancia, la familiaridad y la vuelta a las redes de ayuda mutua, la des-conflictivización, todo ello visto como pre-existente y, por ende, apropiable en este contexto de cuarentena. Hacia los inicios del siglo XXI, Donzelot (2004), habló de tres procesos urbanos para las ciudades contemporáneas, situando en uno de ellos,

el de relegación urbana, a los barrios “problema”, analizó las experiencias y prácticas de sus habitantes en torno de una cierta “inmovilidad voluntaria” o de una relativa “débil movilidad de los habitantes de esos barrios hacia los de clases medias”, devenidas de su naturaleza constreñida del entre-sí. Aunque, de acuerdo al autor, estos pobladores pueden salir y establecer relaciones electivas, esa relativa inmovilidad se asienta en estados de situación preexistentes que los ha ubicado en procesos de estigmatización territorial y social, asumiéndose como “otros acusados”, desde los cuales acaban apropiándose de estos espacios, encontrando una forma positiva de identidad nutrida de relaciones de vecindad intensa que los coloca, siguiendo a Donzelot, en la paradoja de fijarse entre ellos (“el otro explícito”), y el evitar constituirse entre un “nosotros” que deja ver en demasía lo que tienen en común. La distancia física, social y legal son tres dimensiones fundamentales, según el autor, que explican la permanencia de estos contextos aún a pesar de las políticas públicas.

Si bien Donzelot analiza estos territorios de relegación desde las banlieus francesas, no deja de llamar la atención que ciertos presupuestos acerca de las representaciones y prácticas de las poblaciones involucradas han sido observados como propios de nuestros barrios pobres, enfatizando ese carácter marginal que aún prevalece como concepto naturalizado entre las políticas y planes. Por otro lado, aunque desde la perspectiva antropológica hemos discutido con este sentido restrictivo y constreñido vinculado a la relegación urbana, la idea de “inmovilidad” acompañó la versión edulcorada del “aislamiento comunitario” y del probable ataque al virus mediante este encierro electivo que, no sería difícil de obtener, en la medida en que dichos pobladores ya lo estarían desarrollando, previamente a la pandemia. No obstante, esta visión rigidizada, cae por su propio peso, pues la distancia espacial (que el autor coloca en relación a un desempleo creciente) no se observa respecto de estos territorios y el resto de nuestra ciudad, la distancia social (asociada a la ausencia de vínculos con los otros sectores sociales) parece improbable cuando observamos el tipo de empleos que estos hombres y mujeres desarrollan en el resto de las ciudades, en consecuencia, la circulación intra y extra comunitaria no solo es fluida e intensa

previamente a la pandemia, sino que continuó aun con la existencia del virus entre nosotros.

La “pureza” con que se pensó el barrio de proximidad, en primera instancia, y luego en los asentamientos populares a través del “aislamiento comunitario” (como si la comunidad “entre nosotros” atacara y extrajera el virus del lugar), no alcanzó a la hora de producirse contagios masivos en las villas de emergencia de la ciudad de Buenos Aires (la visibilización política y mediática de la 31 en Retiro, y de la 1-11-14 en Flores, intentó invisibilizar la problemática de la pobreza en la ciudad y de las desigualdades estructurales), dejando ver que aquellos procesos de recualificación asociados al “urbanismo social” no habían sido suficientes para frenar el Covid y que otros problemas, como la falta de agua, de cloacas, de higiene urbana, de viviendas hacinadas, excedían la posibilidad del reforzamiento comunitario.

Con el agregado que llevó la problemática allende la Avenida General Paz, o sea hacia el conurbano bonaerense, particularmente a la extremadamente mediatizada Villa Azul ubicada entre los municipios de Avellaneda y Quilmes en el Gran Buenos Aires, donde ante el incremento del peligro del contagio, se instalaron los denominados “cercos sanitarios”, cuestionados en un comienzo (desde la noción del “gueto” y de las prácticas violentas asociadas a la última dictadura militar), incluso por los propios movimientos sociales, luego naturalizados ante la visión protocolizada mediante presencia policial y vallas de metal, límites (casi controles de seguridad) a los que los pobladores debían llegar en caso de emergencia para salir del barrio; reinstaló el poderoso estigma territorial y territorializado sobre estos barrios -también denominados por Wacquant (2001, 129-130)-, como “barrios de exilio” donde quedan cada vez más relegadas las poblaciones marginadas).

¿Podremos especular con la presencia de procesos de violencias institucionales (materiales y simbólicas) que han tenido lugar en este contexto? En cierta forma sí, y no solo con la instauración de “cercos sanitarios”, el mismo “aislamiento comunitario” y el despliegue casi invisible de estrategias ya desenvueltas previamente a la pandemia, como las ligadas al “urbanismo social” y que en el caso más extremo ha llevado a la instalación (en

2019) de un “paseo-patio gastronómico” en la villa Rodrigo Bueno emplazada en la Costanera Sur (a pocos metros de Puerto Madero en la ciudad de Buenos Aires) o aquellas como el realojamiento de habitantes del barrio 31 en plena pandemia; son ejemplos que contribuyen a pensar en una mayor negación de estos espacios y sus habitantes, pero que también hablan de una escasa lectura y comprensión de lógicas y dinámicas que discuten con los presupuestos naturalizados.

En este contexto, ciertas narrativas y metáforas que determinados autores asociaron en tiempos anteriores al virus con estos lugares y sus pobladores y en la tensa relación con el resto de los habitantes urbanos, han sido potenciadas: por ejemplo, “*esto es como una peste*” (Wacquant 2001, 130), aunque no haya sido explicitada literalmente en los casos mencionados, la representación de esa metáfora (esta vez fuertemente literalizada en la presencia de la “peste” real) ha estado atravesando sensaciones y prejuicios. Incluso, hasta en contradicción con las estrategias gubernamentales asociadas a la renovación urbana popular, los habitantes de la ciudad esperan ver un arrasamiento, como si el estigma quedara fijado más allá de cualquier cambio (las tomas de tierras producidas en el conurbano bonaerense, recientemente, son la representación de esa imagen y deseo). No obstante, los vecinos, por ejemplo de la Rodrigo Bueno, ante la edificación de viviendas y la instalación del patio gastronómico, imaginan (aún más en el presente en que es posible continuar con las mesas y sillas al aire libre):

*“Lo que me dicen los vecinos es que para ellos este lugar significa un punto de encuentro entre el barrio y la ciudad. Estos lugares rompen prejuicios y empiezan a generar una unión. Acá la gente del barrio sirve un producto de excelente calidad. Esta gente tiene mucho que aportar, solo hay que generar puntos de encuentro para que todos, los del barrio y la ciudad, se den la oportunidad de conocerse», concluyó Randle, coordinador del proyecto”* (realizado en vínculo entre el Instituto de Vivienda de la Ciudad y BA Capital Gastronómica)<sup>14</sup>. Y como se despren-

14. “La villa Rodrigo Bueno ya tiene su patio de comidas al aire libre” por Alejandro Horvat, La Nación, 24 de agosto de 2019.

de del testimonio, hay una intención de romper con la aparente inmovilidad, aun cuando esto se desea se produzca desde la movilidad hacia la villa, bajo el supuesto atractivo que puede producir el encuentro con otras culturas (peruana, paraguaya).

### REFLEXIONES FINALES: ¿CÓMO IMAGINAR/PENSAR EL FUTURO DE LA TERRITORIALIDAD DE LA POBREZA?

En la introducción de este texto, nos hicimos algunas preguntas que fuimos respondiendo parcialmente a lo largo de estas páginas. Los interrogantes planteados fueron: ¿Tiene sentido seguir tratando los asentamientos precarios como excepciones poseedoras de un estatus específico que los distingue de los espacios formales de las ciudades? ¿Es posible continuar construyendo dichos asentamientos o barrios como espacios marginales o constituidos en torno del concepto y la producción de la marginalidad socio-urbana? ¿Cómo se habitan estos espacios en el contexto de pandemia y de aislamiento/distanciamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO/DSPO)? ¿Qué procesos de violencias institucionales (materiales y simbólicas) han tenido lugar en este contexto? Efectivamente, hemos observado que antes y durante la pandemia, los asentamientos precarios continúan siendo tratados como “excepciones” y con un estatus específico que continúa colocándolos en el lugar de la “marginalidad”, pero también en el de la peligrosidad, cuestión que con el aislamiento social y territorial se ha potenciado, incluso a partir de estrategias y procesos de violencia institucional ya comentadas.

¿Por qué volver a repensar las situaciones de vulnerabilidad social en el contexto problemático de pandemia y aislamiento? Porque, como hemos observado, el aislamiento no solo ha producido cambios o estados de excepción en la ciudad en su conjunto, sino sobre todo ha profundizado situaciones de vulnerabilidad y potenciado desigualdades sociales, sobre todo cuando las estrategias de gobernabilidad de la pobreza, han tendido a producir este tipo de procesos. No obstante, la organización social preexistente, ha sido de gran relevancia en la relación con la población, el acom-

pañamiento y la autogestión de la cotidianeidad. En pos de realizar algunas reflexiones finales quisiéramos remarcar algunos asuntos relacionados con la temática. En primer lugar, nos interesa resaltar que hemos transitado (con algunos avances, en el presente, hacia un regreso al tiempo anterior a la pandemia) por una ruptura de la “normalidad” en general, pero sobre todo de la cuestión urbana. La imprevisibilidad, la incertidumbre, han producido una ruptura o al menos un “estado de suspensión” de una cotidianeidad regulada por reglas y normas que, aunque en los últimos años, se han producido en crisis respecto de la urbanidad moderna, volvió inteligible la experimentación de la ciudad. Ahora bien, el primer asunto que nos parece que hay que mirar es que esa liminaridad (concepto que los antropólogos clásicos impostaron para traducir el paso de un antes hacia un después en determinadas situaciones, aunque claro bajo los parámetros de rituales que permitían salir de un orden y llegar a otro), o esa suspensión, no se advierte en los barrios populares: durante el momento más álgido de la cuarentena, incluso cuando en algunas villas del conurbano se cerraron rígidamente, mientras las de la ciudad se “controlaron” con mayor flexibilidad, los comercios de proximidad internos, se abren, los asados grupales se realizan, se comparten “juntadas” de jóvenes en las esquinas, los adolescentes juegan al fútbol, se entra y se sale en pos de procurar la calle y el trabajo, es decir podríamos aventurar que la rutina no se ha roto. En realidad, es el aislamiento impuesto a través del “cerco sanitario” el que apareció como norma acerca de cómo debe hacerse y casi culpando a los habitantes que no la cumplen. Sin embargo, dichos cercos ya no son parte del escenario pandémico en la ciudad, aunque sí hay regímenes de control territorial que se producen y auto-promueven desde las organizaciones sociales y la población de dichos territorios (la Garganta Poderosa nacida en la villa 21-24, Barracas, ciudad de Buenos Aires, es una de las agrupaciones de jóvenes que más han trabajado en este sentido, por ejemplo, en relación al campo educativo o la Casa de la Cultura Popular en la misma villa, ha desarrollado un programa “La casa en casa” desde la que ha procurado consolidar actividades por vía virtual).

En segundo lugar, resulta interesante pensar

la naturalización con que todos los sectores sociales (no solo los pobres) desarrollan su vida social. Es bastante claro para quienes trabajamos en barrios relegados que estas poblaciones (no homogéneamente) desarrollan experiencias ordenadas y naturalizadas de la cotidianeidad. Es decir, los peligros, los miedos, las sospechas y amenazas, suelen ser acordados y consensuados como regularidades a las que se han acostumbrado: frente a lo comentado, un habitante señaló: *si viví siempre entre basura, en viviendas ruinosas, entre ratas, etc., ¿por qué el virus me enfermaría?* Estas ambigüedades, confusiones, dudas, el propio “enmascaramiento del peligro” (Auyero y Swistun 2008) es parte de esa dinámica social y del conocimiento/familiarización de la misma. Entonces, ¿por qué imaginar que el cierre no voluntario producirá una aceptación sobre el miedo a un virus desconocido hasta para la medicina?

En tercer lugar, el saber antropológico ha discutido contundentemente sobre la visión del hábitat como única medida de comprensión de los barrios, asentamientos, y espacios en general. Hace ya tiempo que la dicotomía entre la casa y la calle (Da Matta, 1997) ha sido debatida con fuerza. El propio Antonio Arantes en 1994 discutió esa lógica binaria mediante resultados empíricos de la ciudad de San Pablo, donde el autor observó “zonas morales de ambigüedad y contradicción” que revelan que calle y casa se entremezclan en el desarrollo de la vida social urbana. Así, ha tomado protagonismo la noción del “habitar” (Giglia, 2012) que, como dice la autora, introduce la construcción del lugar, no solo como la casa, sino como conjunto de espacios (incluyendo los márgenes de la urbanización, los “sin techo”, entre otros espacios y grupos sociales) en los que prácticas y representaciones asocian a los sujetos a un orden espacio temporal (Giglia, 2012,13), el cual es reconocido, comprendido, regulado. El modelo de habitar que instaura la política pública (el “quédate en casa” o el “aislamiento comunitario”), llega con un discurso único y una forma de practicado

homogéneamente. Esa modalidad del habitar no suele coincidir con el habitar social que no es homogéneo, sí diferenciado, pero también desigual. Por lo tanto, acaba no funcionando, produciendo vaciamientos en algunos sectores territoriales de la ciudad, por ende, zonas deshabitadas, pero también territorios, como los de la pobreza, que nunca se deshabitaron u otros que con el paso del tiempo, se han habitado en el seno del desborde social.

Como dijo Rita Segato<sup>15</sup>, “es un equívoco pensar que la distancia física no es una distancia social”. No solo porque como ella dice, hay pueblos con conexiones no verbales (indígenas que desarrollan co-presencia en silencio), sino porque incluso en las ciudades la “sociabilidad intensa” requiere de encuentros consensuados y encuentros en conflicto y/o en disputa necesarios para reconocernos, experimentar la urbe, vivenciar los espacios y reconocer a los “otros”. Pero agregaríamos que, incluso la distancia/distanciamiento, como hemos visto, deben ser relativizados, sobre todo cuando se trata de los barrios populares.

¿Cómo imaginar o pensar el futuro del habitar y experimentar los territorios relegados en ciudades pandémicas?

Resulta aún difícil pensar en el futuro, o tal vez el futuro es el presente o retomará aspectos del pasado, porque como ha señalado recientemente Darío Sztajnszrajber en una entrevista televisiva<sup>16</sup>: “el tiempo está desquiciado”, o como alguna vez planteó Claudio Lomnitz (2016), “estamos saturados de presente” y podríamos agregar, por eso mismo, el “tiempo está desquiciado”. Entre el pasado, presente y futuro (en clave de linealidad temporal), la pandemia nos retrotrajo a un pasado, no tan lejano, en el que en la ciudad no podía vivir cualquiera, había que merecerla, claro que en ausencia de prácticas dictatoriales como aquellas de la última dictadura militar (Oszlack, 1991). Y tal vez, no tan alejado de ese pasado, el presente-fu-

15. SEGATO, Rita. 2020. “Es un equívoco pensar que la distancia física no es una distancia social”, La Nación, 2 de mayo de 2020.

16. Viernes 4 de setiembre de 2020 al canal América.

turo avizorado por el escritor Federico Andahazi, es el de un proceso de “favelización”, donde ese oscuro objeto asociado a la favela brasileña, se vuelve referencia de que lo peor está entre nosotros, recrudence la estigmatización territorial y al parecer (a raíz de las tomas de tierras ocurridas recientemente en el conurbano bonaerense) las villas que llegaron a la ciudad en los 30-40, ya no son los espacios de la gente pobre que venía a trabajar, sino el resultado de cierto descontrol político-social.

Si estos caminos son los que podría dejarnos la expansión del virus, es probable que más que soluciones estaríamos volviendo sobre el barrio popular como “problema” estigmatizable y puesto a distancia (marginado) del resto de la población. Sin embargo, para finalizar podríamos pensar que, por un lado, puede haber reconceptualizaciones propicias para repensar la territorialidad urbana y obviamente, los territorios de la pobreza, así como,

por el otro, puede haber principios y estrategias de hacer ciudad en los que los derechos ciudadanos sean la clave de los cambios requeridos. En cuanto a la primera cuestión, la antropología dedicada a estos temas ha pensado y repensado mucho sobre el espacio de lo local, como superador de lo barrial. Lo local como “el efecto de una serie de operaciones de “localización”, de construcción continua y más o menos concertada de un universo de prácticas y simbólicas ad hoc”, y De la Pradelle (2000) continúa que los antropólogos trabajamos sobre los “efectos de la sociedad” en este sentido de lo local, o como ha dicho Bourdieu (1999), “efectos de lugar”, no solo habitados sino sobre todo apropiados. En cuanto al segundo asunto, los derechos a la tierra, la centralidad, la urbanidad / sociabilidad, e incluso la densidad, pueden ser centrales para entender el derecho a la ciudad e incluso principios innovadores para re imaginar un futuro de inclusión territorial, social, política y cultural.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agiar, M. (2012). "Pensar el sujeto, descentrar la antropología". Cuadernos de Antropología Social. núm. 35, julio, 2012, pp. 9-27.
- Arantes, A. (1994). "A guerra dos lugares. Sobre fronteras simbólicas e liminaridades no espaço urbano". *Revista do Patrimônio Histórico Nacional*, Nº 23, 1994, Río de Janeiro.
- Augé, M. (2009). *Los No lugares. Espacios del Anonimato: Antropología sobre modernidad*. España, Gedisa.
- Auyero, J. y SWISTUN, D. (2008). *Inflamable, estudio del sufrimiento ambiental*. Buenos Aires, Paidós.
- Bernand, C. (1994). "Ségrégation et anthropologie, anthropologie de la ségrégation. Quelques éléments de réflexion". En C. Bernand (Ed.) *La ségrégation dans la ville*. Paris, L'Harmattan.
- Bourdieu, P. (1999). "Los efectos de lugar". En: Miseria del Mundo. Argentina, Fondo de Cultura Económica.
- Bourdieu, P. Y Wacquant, L. (1995). *Respuestas por una antropología reflexiva*. México: Grijalbo.
- Catelli, L. (2014). "La ciudad letrada y los estudios coloniales: perspectivas descoloniales desde la "ciudad real". *Vanderbilt E-Journal of Luso-Hispanic Studies*, 9.
- Chaparro, L. (2020). "La medicina no basta: por qué necesitamos ciencias sociales para frenar la pandemia". SINC, 2 de abril de 2020.
- De La Pradelle, M. (2000). "La ville des anthropologues" en: *La ville et l'urbain. L'état des savoirs* sous la direction de Thierry Paquot, Michel Lussault et Sophie Body-Gendrot. París : Éditions La Découverte.
- Da Matta, R. (1997). *A casa e a Rua. Espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil*, Río de Janeiro.
- Do Prado Valladares, L. (2005). *A invencao da favela. Do mitode origema favela.com*. Río de Janeiro : Editora FGV.
- Donzelot, J. (2004). "La ville a trois vitesses: relégation, périurbanisation, gentrification". *Revue Esprit, La Ville a trois vitesses*, Num.303, marzo-abril, Francia.
- Douglas, M. (1973). *Pureza y Peligro. Un análisis de los conceptos de contaminación y tabú*. España, Siglo XXI.
- Dukuen, J. (2010). Las astucias del poder simbólico. *Las "villas" en los discursos de Clarín y la Nación*, Buenos Aires, Editorial Koyatun.
- Duque franco, I. (2014). "Políticas públicas, urbanismo y fronteras invisibles. Las disputas por el control espacial en Medellín". *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. 18, Universitat de Barcelona.
- Fanon, F. ([1961]1963). *Los condenados de la tierra*. México, D.F, Fondo de Cultura Económica.
- Fonseca, C. (2005). "La clase social y su recusación etnográfica". *Revista Etnografía Contemporánea* nº 1, UNSAM.
- Germani, G. (1980). *El concepto de marginalidad*. Buenos Aires, Nueva Visión.
- Giglia, A. (2012). El habitar y la cultura. *Perspectivas teóricas y de investigación*, Anthropos, coedición con México-Barcelona: UAM-Iztapalapa.
- Guber, R. (1991). "Villeros o cuando querer es poder". En Guber y Gravano: *Barrio sí, villa también. Dos estudios de antropología*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Hannerz, U. (1996). *Conexiones transnacionales. Cultura, Gente, Lugares*. España, Frónesis, Catedra Universidad de Valencia.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Salamanca, Akal.
- Jacobs, J. (2011). *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Madrid: Capitán Swing Libros.
- Lacarrière, M. (1998). "El dilema de lo local y la producción social de la feudalización". *Alteridades*, vol. 8, núm. 15, 1998, pp. 7-23.
- Lacarrière, M. (2018). "Futuros Inciertos y precarios: Asentamientos precarios en la ciudad de Buenos Aires". *Oculum Ensaíos*, Vol. 15, nº 3.
- Lomnitz, C. (2016). "Estamos saturados de presente" Entrevista de Bertha Hernández, Crónica, 12 de marzo de 2016.
- Lomnitz, L. (1975). *Cómo sobreviven los marginados*. México, Siglo XXI.
- Lins Ribeiro, G. (2005). "Post-imperialismo: para una discusión después del post-colonialismo y del multiculturalis-

- mo". En Mato, D. : *Cultura, política y sociedad Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires, CLACSO. pp. 41-67. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/mato/LinsRibeiro.rtf>
- Lewis, Oscar (1961). *Antropología de la pobreza*. Méjico, Fondo de Cultura Económica.
- Oszlak, O. (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires, Humanitas.
- Quijano, A. (2000). "Colonialidad del poder y clasificación social". *Journal of world-systems research*. Special Issue: Festschrift for Immanuel Wallerstein - Part I; 342-386.
- Rama, A. (1984). *La ciudad letrada*. Hanover, Ediciones del Norte.
- Redfield, R. (1947). "La sociedad folk". *Revista Mexicana de Sociología*. Año IV, Vol. IV, Núm. 4, UNAM, México, D. F.
- Turner, V. (1974). *Dramas, Fields, and Metaphors*. Ithaca, Cornell University Press, 1974.
- Wacquant, L. (2001). *Parias Urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires, Manantial.
- Wacquant, L. (2007). *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y estado*. Argentina, Manantial.
- Williams, R. (1994). *Sociología de la Cultura*. Barcelona, Paidós.





Juliana **GARCIA PERES MURAD\***

\*: Psicóloga, posee maestría en psicología en la Universidad de São Paulo (USP). Consultora en políticas sociales y asesora técnica del Programa de Justicia Presente del Consejo Nacional de Justicia.  
e-mail: jumurad3@gmail.com.

Camila **POTYARA PEREIRA\***

\*: Socióloga, posee maestría y doctorado en Política Social en la Universidad de Brasilia (UnB). Profesora del Departamento de Trabajo Social y del Programa de Posgrado en Política Social de la UnB.  
e-mail: camilapotyara@gmail.com

---

PRESENTADO: 10.09.20

ACEPTADO: 30.10.20

61

# INSEGURIDAD ALIMENTARIA, HAMBRE Y POBREZA: COVID-19 EN BRASIL

## Resumen

En este texto, buscamos debatir, con base en investigaciones recientes e informes sobre la situación actual, algunas de las consecuencias de la pandemia de COVID-19 en Brasil para la seguridad alimentaria de la población nacional. Observamos que los desafíos inherentes a nuestra condición política y económica han sido reforzados y expuestos por la crisis de salud. Al mismo tiempo, la forma en que el Gobierno ha tratado el tema ha sido especialmente brutal para la clase trabajadora. La apatía expresada en la no acción junto con la acción irresponsable e irreflexiva señala la necropolítica brasileña actual que naturaliza el sufrimiento y ha condenado a la muerte miles de personas.

**Palabras Clave:** Alimentación; COVID-19; Hambre; Pobreza; Brasil.

## Summary

*In this text, we seek to debate, based on recent research and reports on the current situation, some of the consequences of the COVID-19 pandemic in Brazil for the food security of the national population. We noticed that the challenges inherent to our political and economic condition have been reinforced and exposed by the health crisis. At the same time, the way the Government has dealt with the issue has been especially brutal for the working class. Apathy expressed in non-action coupled with irresponsible and thoughtless actions marks the current Brazilian necropolitics that naturalizes suffering and has condemned to death thousands of people.*

**Key words:** Food; COVID-19; Hunger; Poverty; Brazil.

## INTRODUCCIÓN

La alimentación de calidad, esencial para el mantenimiento y la reproducción de la vida, es una necesidad humana básica, la más elemental y universal de todas. Sin embargo, a pesar de su indispensabilidad, ha sido históricamente descuidada por los gobiernos de todo el mundo y su satisfacción ha sido dada a la responsabilidad individual y no estatal. Siendo así, si no se atiende, incluso hoy, sus consecuencias solo ganan visibilidad cuando se relacionan directamente con el hambre; sus otras implicaciones son generalmente ignoradas. En consecuencia, la enfermedad resultante del bajo consumo de comida de verdad<sup>1</sup> junto con el alto consumo de productos industrializados comestibles no suele ser una preocupación del gobierno. Aún menos atención recibe la ingesta generalizada e involuntaria de alimentos ricos en venenos<sup>2</sup>, una de las causas contemporáneas de la creciente incidencia de diversas enfermedades y muertes, especialmente en los países capitalistas periféricos, que tienen una legislación y aplicación más indulgentes que la de países capitalistas centrales. Brasil, por ejemplo, ha sido considerado, desde 2008, como el mayor consumidor de pesticidas del planeta. Desde el comienzo del gobierno de Jair Messias Bolsonaro, en enero de 2019, el país rompió el

récord de venenos liberados, alcanzando, hasta julio de 2020, el total de 701 nuevos pesticidas registrados (Andrade; Bittencourt, 2020).

La alimentación, por lo tanto, es una necesidad que tiene lugar por medio de la acción del consumo. Todavía, el consumo de alimentos como valor de uso, a lo largo de los siglos, ha sido reemplazado gradualmente por el consumo mercantilizado. Comer, bajo el capitalismo, es comprar una mercancía, no siempre de calidad, no siempre saludable, no siempre comida, aunque siempre comestible. Paradójicamente, cuanto mayor es el poder de compra del consumidor, mayor es el acceso a frutas, verduras, carne y huevos. La investigación sobre el precio de las calorías en las variedades de alimentos, realizada por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en ocho países de América Latina y el Caribe, reveló que los azúcares, los refrescos, los jugos en polvo, las gelatinas y los chocolates son más baratos que los vegetales (FAO, 2017).

Por lo tanto, cuando el mercado satisface la necesidad básica de alimentos, ella se expresa, para las clases dirigentes, en una alimentación sofisticada, cultural, diversa, saludable, fresca y regular.

1. Compreendida como compuesta de alimentos frescos o mínimamente procesados.

2. En este artículo, hemos elegido usar el término veneno o pesticidas, en un intento de nombrar estas sustancias por lo que son en esencia, evitando el subterfugio retórico que puede confundir o manipular a la opinión pública sobre su daño. Por lo tanto, refutamos el uso de terminologías tales como productos fitosanitarios.

Por otro lado, para la clase trabajadora, consiste en comer para sobrevivir.

La comprensión de que mejorar las condiciones de alimentación de las personas aumenta la productividad de la clase trabajadora, daña menos el medio ambiente, contribuye a la economía del gasto social en políticas de salud, fortalece los lazos culturales comunitarios tradicionales, entre muchos otros beneficios, poco a poco, fue ganando espacio a lo largo del siglo XX. Todavía, las presiones populares que resultaron en conquistas políticas en el área de los alimentos no constituyeron una tendencia de expansión constante. Discontinuidades, retrocesos y retrasos señalan las acciones públicas desarrolladas en este campo.

Para tener una idea, los alimentos solo adquirieron estatus legal con la proclamación de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) en 1948. Sin embargo, en Brasil, solo se la consideró un derecho social cincuenta y cinco años después, con la Enmienda Constitucional (PEC) 047, de 2003. Este reconocimiento elevó los alimentos al nivel de los derechos de los ciudadanos y deber del Estado. Antes de eso, el tema, aunque presente desde fines de la década de 1930, especialmente después de importantes estudios del geógrafo brasileño Josué de Castro sobre el hambre, no ocupó un lugar destacado en la agenda del gobierno.

Josué de Castro trató el hambre como un problema social - y no natural - directamente relacionado con la falta de ingresos, lo que, para él, constituía una de las mayores amenazas a la provisión de alimentos de las familias trabajadoras (Silva, 2014). En Brasil, el hambre nunca ocurrió por la escasez, sino debido a la condición de pobreza y falta de aprovisionamiento que impiden el acceso a alimentos para grupos considerables de la población. De esta manera, hay una yuxtaposición de los determinantes de la pobreza y del hambre en este país. Por lo tanto, su pelea necesariamente tendría que estar asociada con la institución de políticas sociales específicas. Los estudios de Josué de Castro tuvieron grandes repercusiones nacionales e internacionales e influyeron, entre otras acciones, en el establecimiento, por parte del presidente Getúlio Vargas, del salario mínimo, que empezó en Brasil en enero de 1940.

Castro fue también responsable de presentar el debate sobre el “hambre oculto”, que mata a muchos brasileños, incluso hoy, a pesar de que, como señala el autor, comen todos los días. Bajo la noción de hambre oculta, el componente nutricional de los alimentos empezó a ser considerado como un indicativo de la calidad de la alimentación y a refutar la idea de que la solución al hambre debería ser la mera ingestión de un *quantum* de calorías. Los avances teórico-conceptuales en relación con el tema de los alimentos no fueron necesariamente, como ya se indicó en este texto, acompañados de iniciativas gubernamentales recíprocas. El progreso observado ocurrió debido a la fuerte movilización y lucha de los movimientos sociales organizados.

Por lo tanto, a pesar de la apatía del Estado, se alcanzaron logros importantes en esta área, especialmente en la primera década del siglo XXI. Con la elección de Luíz Inácio Lula da Silva a la presidencia de la República en 2003, el tema de la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) fue ganando importancia en la agenda pública y se convirtió, aún en ese año, en una prioridad del gobierno (Silva, 2014).

De ahí, transcurrió el intento de equiparar los ingresos insuficientes de las familias trabajadoras a través de programas de transferencia directa de renta, como el Programa Bolsa Família (PBF); el establecimiento de un Registro Único para Programas Sociales del Gobierno Federal (CadÚnico); el fortalecimiento e institucionalización de una Política Nacional de Asistencia Social, con un enfoque en el fortalecimiento de la función protectora de las familias; las acciones desarrolladas para impulsar la agricultura familiar por medio de compras públicas, la reducción de la burocracia en la comercialización mediante la exención de impuestos y la dispensa de los procesos de licitación para la compra de productos agrícolas familiares para el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA); y el Programa Nacional de Comidas Escolares (PNAE), también incorporado en el PAA, en 2008. El acceso a restaurantes populares y cocinas comunitarias fueron también estrategias para garantizar, en grandes centros urbanos, comidas saludables y accesibles para la población pobre. Y el fortalecimiento de instancias participativas de la sociedad civil, como los Consejos y Conferencias Naciona-

les, los cuales fueron instrumentos democráticos proposicionales y consultivos de control democrático fundamental, que han reunido a varios representantes de movimientos y sectores sociales que han permitido

*(...) inclusión del derecho a la alimentación en la Constitución Federal; la defensa de los derechos constitucionales de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes [quilombolas]; el fortalecimiento de cultivos alimentarios en línea con los biomas y ecosistemas brasileños; el fortalecimiento de la agricultura familiar y agroecológica; reducción del uso de pesticidas; progreso en la agenda reguladora, por ejemplo, en el área de etiquetado de alimentos (transgénicos, ultraprocesados) y la tributación de alimentos e insumos; el avance del código de salud para hacerlo más inclusivo y adecuado para la producción a pequeña escala y la comercialización en circuitos cortos, entre muchos otros (Castro, 2019: 2, texto traducido).*

Otro aspecto importante fue el de proporcionar investigación calificada a las políticas públicas de seguridad alimentaria en Brasil, como el Informe sobre “Seguridad alimentaria y nutricional y el derecho humano a una alimentación adecuada: indicadores y monitoreo” (2010), una iniciativa del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA). En 2014, Brasil salió del Mapa del Hambre.

Sin embargo, a pesar de estos avances, desde el final de los gobiernos del PT, de Lula (2003–2011) y Dilma Rousseff (2011–2016), - este último interrumpido abruptamente por el golpe político-judicial-mediático que llevó a Michel Temer a la Presidencia de la República - se puede observar: el desmantelamiento de instituciones, organizaciones y consejos de defensa de la alimentación y el campesinado; flexibilización de las leyes sobre pesticidas y reducción en el gasto social; decrecimiento del poder de compra de la población pobre y extremadamente pobre y el desguace de las políticas nacionales de salud y educación. En su primer día de gobierno, Jair Bolsonaro firmó la

Medida Provisional No. 870, que extinguió a CONSEA, comprometiendo toda la ardua y oscilante trayectoria de conquista, así como la garantía del derecho humano a la alimentación en un contexto nacional cada vez más propenso a regresar al Mapa del Hambre (Castro, 2019).

Desde marzo de 2020, Brasil enfrenta a la pandemia de Covid-19. Según datos del *Imperial College* de Londres, un importante centro de investigación de epidemias en todo el mundo, el país completó catorce semanas sin control del virus (Pinto, 2020). Desde la última semana de abril, la velocidad de transmisión en Brasil ha estado aumentando; y, mientras se prepara este ensayo, a fines de julio, Brasil ya ha registrado más de 2,5 millones de casos confirmados y alrededor de 92 mil muertes, según datos oficiales del Ministerio de Salud. En este contexto, los desafíos para garantizar el acceso a la comida de calidad, segura, limpia y justa para toda la población son colosales. Adelante, se busca enumerar y discutir críticamente, algunos de los desafíos más notables.

## LOS DESAFÍOS DE LA PANDEMIA DE COVID-19 Y LA ALIMENTACIÓN EN BRASIL

Cuando se abordan juntas la alimentación y la pandemia en informes publicados por los medios de comunicación, es rutinario que la discusión del tema oscile entre dos tipos de enfoques: 1) lo que recomienda el cuidado de los alimentos que la población debe adoptar ante la amenaza a la salud individual; y 2) lo que presenta y denuncia la situación de inseguridad alimentaria y nutricional de los estratos de población que no pueden comer adecuadamente debido a la profundización de la pobreza.

El desmantelamiento de las políticas de seguridad alimentaria, expuesto brevemente en la introducción de este artículo, causó graves daños a las condiciones de vida de la clase trabajadora, incluso antes de la actual emergencia sanitaria. A pesar de que Brasil ha avanzado hasta el punto de salir del Mapa del Hambre en 2014, la situación experimentada hoy es crítica, principalmente considerando la profundización de la crisis económica, política y social, debido a la incapacidad del gobierno brasileño para enfrentar a la pandemia.

La quiebra de la red de seguridad alimentaria y nutricional, la desmovilización de los movimientos sociales y la desarticulación de las formas democráticas participativas fueron prioridades del gobierno de Bolsonaro desde el primer día de su mandato.

Los desafíos planteados por la emergencia de salud pública exponen el resultado de la política depredadora implementada en el país desde 2019. Además, la “nueva normalidad” impone al campesino un cambio en la rutina de la siembra y la cosecha, para no generar la aglomeración de los trabajadores rurales; la disminución del acceso a los recursos estatales para la producción, distribución, flujos y comercialización de la producción; la reducción de ventas debido al cierre de ferias, restaurantes y otros espacios comerciales o la disminución en el número de clientes; la dificultad para transportar productos rurales al ambiente urbano, agravada por las medidas para restringir la circulación de personas, *lockdown* y la limitación de la adquisición de equipos, maquinaria e insumos, debido al aumento significativo del dólar.

Para la clase trabajadora consumidora, los obstáculos para tener el acceso a alimentos de calidad nunca han sido tan difíciles. En primer lugar, como se demostró, debido a la profundización de la pobreza, el aumento del desempleo, la disminución de los ingresos familiares, todo acompañado por el concomitante *laissez-faire* estatal, que ha dejado a gran parte de la población a sus propios recursos. Un estudio realizado en abril de 2020 por el Data Favela Institute, en asociación con Locomotiva Pesquisa & Strategy, en 269 *favelas* en todos los estados brasileños, se encontró que en el 47% de los hogares ni siquiera había agua para mantener los hábitos de higiene y casi el 15% de las familias no tenían jabón en casa. Casi todos los residentes de las *favelas* no tenían suficiente comida para un mes y la mitad de ellos no tenían suficiente comida para una semana. La gran mayoría, el 82% de los padres y las madres, tenían mucho miedo de no tener dinero para alimentar a sus hijos (en una escala de 0 a 10, con 0-1 sin miedo y 9-10 con mucho miedo), el 75% de los residentes estaban muy preocupados por su propia salud y 90% muy preocupados por la salud de sus familiares mayores. Es importante recordar que el 67% de los residentes de las *favelas* son de piel

negra (Data Favela; Locomotiva, 2020). Tres meses después del estudio, con el empeoramiento de la pandemia en el país, se estima que la difícil realidad de las *favelas* de Brasil, ilustrada por el estudio, es aún más hostil.

Andrade y Bittencout (2020: s/p, texto traducido) resumen la situación actual: “se está extendiendo un escenario de hambre. Las familias que producen alimentos, por falta de alternativas, no venden sus productos y las que necesitan alimentos, sin ingresos, no pueden satisfacer el derecho básico a una alimentación adecuada”.

Hoy, con la emergencia sanitaria mundial, es necesario no solo fomentar las discusiones sobre la seguridad alimentaria y la dimensión sanitaria, sino también su relación con el desempleo, la miseria, el racismo estructural, el estrangulamiento o la interrupción del suministro de alimentos, la desigualdad social y el medio ambiente. El concepto de seguridad alimentaria y nutricional implica el uso sostenible de la tierra; la semilla nativa; la biodiversidad; la distribución equitativa de los alimentos; el precio justo y la justicia en las condiciones de trabajo de campesinos, extractivistas, transportadores; respeto por las tradiciones culturales alimentarias; el conocimiento y los temas involucrados en toda la cadena diversificada de producción y distribución de alimentos. La comida debe expresar cultura, herencia, recuerdos y promover la salud, considerando que es una expresión de la vida individual y colectiva.

Imperatori (2020) analiza el contexto de la pandemia del COVID-19, proponiendo cinco dimensiones sobre sus implicaciones para la protección social de las clases trabajadoras y de bajos ingresos. Entre los aspectos planteados por la autora están:

- 1) dificultades en la “infraestructura” vinculada a las condiciones de vida que complican o incluso impiden la prevención (vivienda compartida con muchas personas, ausencia de agua para medidas de higiene, necesidad de trabajar, imposibilitando las condiciones necesarias al aislamiento social, entre otros);
- 2) los desafíos que enfrentan las personas mayores en el país, el cuarto en el mundo en el

proceso de envejecimiento de la población, muchas en situaciones de pobreza y pobreza extrema y, sin duda, uno de los principales componentes del grupo en riesgo de Covid-19;

- 3) obstáculos al precario Sistema Unificado de Salud de Brasil (SUS), que no tiene suficientes camas, equipos y personal calificado para satisfacer las demandas de esta emergencia de salud y que puede colapsar;
- 4) la imposición a la clase trabajadora - con el peor impacto para las mujeres - del trabajo presencial, rompiendo con las recomendaciones del aislamiento social y acelerando, especialmente entre los más pobres, el grado de contagio de la enfermedad. Además, aquellos que han estado fuera del trabajo o han perdido salarios debido al aislamiento, han tenido dificultad para garantizar sus condiciones de subsistencia;
- 5) las limitaciones del beneficio eventual creado como una de las acciones de protección para los trabajadores adultos informales, autónomos o desempleados que tienen un ingreso mensual individual de hasta la mitad de un salario mínimo (R\$522,50) o un ingreso familiar mensual total de hasta tres salarios mínimos (R\$3.135,00). Nombrado de Ayuda de Emergencia, el beneficio de R\$600,00 pago por hasta tres meses para hasta dos personas en la misma familia (o R\$1200,00 para mujeres jefas de hogar), ha presentado problemas para llegar a su público-objetivo, y, como cualquier beneficio enfocado, excluyó a las personas que no cumplen con los criterios de elegibilidad pero que también se encuentran en una situación social grave.

La situación de los trabajadores informales, las personas sin hogar, las personas mayores en centros de atención a largo plazo, las personas con discapacidad, las personas que viven en condiciones de vivienda precarias, las mujeres jefas de familia con hijos, niños y adolescentes, las familias que experimentan situaciones de violencia doméstica han tenido sus condiciones agravadas. La epidemia hizo pública la situación de la desprotección de una parte significativa de la población brasileña.

En vista de este contexto alarmante y la profundización de las desigualdades, el gobierno actual ha fortalecido su discurso extremo, colocando los derechos y garantías de ciudadanía como rivales del desarrollo económico del país y incentivando la flexibilización del trabajo y la reapertura económica, alegaciones que contradicen las directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y de los científicos y grupos de investigación nacionales.

En consideración a esto, es esencial resaltar la importancia de articular la política de salud con las otras políticas que conforman el trípode de la Política de Seguridad Social en Brasil (Salud, Asistencia Social y Seguridad Social) y fortalecer el núcleo social del Estado para proteger la sociedad, especialmente los más pobres, de los efectos de la desigualdad, de la inseguridad alimentaria y nutricional, en el contexto de la pandemia de COVID-19.

#### EL BENEFICIO EVENTUAL DE COVID-19 Y LA GARANTÍA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

La implementación de la Ayuda de Emergencia para los brasileños pobres y extremadamente pobres a fin de enfrentar la crisis desencadenada por la pandemia de COVID-19 tuvo muchos obstáculos. Las dificultades empezaron en la solicitud del beneficio, ya que una parte importante del público-objetivo no tenía acceso a la tecnología, no tenía documentos y, a veces, ni siquiera conocimiento sobre los servicios que podrían ayudarlos en el proceso de solicitud, como la Oficina del Defensor Público o los Centros de Referencia de Asistencia Social. Además, en este contexto, no solo por una pandemia, sino también por una crisis política y ataques ininterrumpidos contra los derechos sociales, ha habido un debilitamiento de los servicios de asistencia social que son cada vez más incapaces de contestar todas las demandas procedentes de la situación histórica actual.

La difusión de noticias falsas (*fake news*) sobre la pandemia, sobre las formas de prevenir la enfermedad, los tratamientos y servicios disponibles en la red de salud pública y la Ayuda de Emergencia en sí misma, han sido una gran desventaja para

la protección de la clase trabajadora, que muchas veces se convierte en la principal víctima de esta estrategia manipuladora. La falta de información confiable en contextos de crisis puede conducir a las familias y grupos no solo enfermedades y muertes por el coronavirus, sino también situaciones de inseguridad alimentaria, desempleo e informalidad, violencia contra niños, adolescentes, ancianos, personas con discapacidad y mujeres, incluso el feminicidio.

Se ha observado desde el comienzo de la pandemia el aumento de la violencia doméstica. Las mujeres y los niños están encerrados en el hogar con sus verdugos, aún más agresivos frente a la cohabitación intensiva, la reducción de los ingresos, la tensión inherente a cualquier aislamiento, el mayor uso de alcohol y otras drogas, ahora ya no en bares o en la calle, pero dentro de los hogares. En Brasil, los informes de parejas peleando por terceros aumentaron un 431% después de la adopción del aislamiento social y, en São Paulo, el estado más poblado del país, los casos de feminicidio aumentaron un 46,2% en comparación con el mismo período en 2019 (Foro Brasileño Seguridad Pública, 2020). Por lo tanto, incluso si se convierte en beneficiario de la Ayuda de Emergencia, la situación precaria de la clase trabajadora se perpetúa por distintas circunstancias, las cuales, en su mayoría, ya eran críticas en el período anterior a la emergencia de salud global.

Volviendo al tema de los alimentos, es importante destacar que la Ayuda de Emergencia no ha podido, a solas, garantizar la seguridad alimentaria de las familias atendidas.

Según la Investigación Nacional de Canastas Básicas de Alimentos (PNCBA), del Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos (DIEESE, 2020a)<sup>3</sup>, el precio de la canasta básica aumentó en 15 de las 17 capitales brasileñas encuestadas. El valor de la canasta básica en la ciudad de Río de Janeiro, la más cara del país, comprendió un total de R\$533,65, seguida de la canasta básica en São Paulo, que vale R\$517,13.

Considerando que el salario mínimo debe cubrir los gastos del trabajador y su familia con alimentos, vivienda, educación, vestimenta, higiene, transporte, recreación y seguridad social, Dieese defendió que, en marzo de 2020, el salario mínimo debería ser de R\$4.483,20, a saber, 4,29 veces más el valor actual (de R\$1.045,00). Para el trabajador remunerado con el salario mínimo, el costo de la canasta compromete el 47,95% de su rentabilidad. Teniendo en cuenta que la Ayuda de Emergencia es de R\$ 600,00 o 1200,00 para la mujer jefa de familia con hijos, el beneficio resulta insuficiente para proporcionar los alimentos y otros gastos de la familia, incluso los relacionados con la higiene (fundamental para la prevención de COVID-19).

Se sabe que cuanto más pobre es una familia, mayor es el peso relativo del gasto en alimentos sobre su ingreso total, lo que compromete seriamente el acceso a otros bienes y servicios necesarios. Por lo tanto, cualquier necesidad de gasto adicional afecta la capacidad de satisfacer las necesidades alimentarias básicas de sus miembros (Silva, 2014).

Considerando que el ingreso determina la elección de alimentos, la seguridad alimentaria y nutricional debe ser asegurada mediante políticas públicas efectivas. Además, acciones de distribución de alimentos y una política de suministro deben asociarse con la Ayuda de Emergencia para minimizar la urgencia alimentaria de la población en este contexto. Mejorar la situación económica de las familias, acortar la cadena de producción, especialmente para las personas en extrema pobreza, el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) y el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) son esenciales. Este último programa, por ejemplo, garantiza alimentos para estudiantes de todo el país en días escolares. La suspensión de las clases de educación básica, esencial para el control de la pandemia, afecta, por otro lado, la seguridad alimentaria de los niños y adolescentes que encontraron, en las comidas escolares, su -a veces la única- fuente de alimentos seguros.

3. "El Decreto Ley nº 399, de 30 de abril de 1938, que regulaba el salario mínimo en Brasil y aún está vigente hoy en día, determinó que la canasta de alimentos debería consistir en 13 productos alimenticios en cantidades suficientes para garantizar, durante un mes, el sustento y el bienestar de un trabajador adulto. Los bienes y cantidades estipulados se diferencian por región, de acuerdo con los hábitos alimentarios locales" (DIEESE, 2020).

Otro factor agravante con respecto a la garantía de seguridad alimentaria y nutricional para la clase trabajadora ha sido la sobrecarga de mujeres en la situación actual, generalmente las responsables, también, de la alimentación familiar. Según la investigación “Sin parar: el trabajo y la vida de las mujeres en la pandemia”, por la organización Género y Número, en asociación con la Organización Feminista Sempreviva, la mitad de las mujeres empezaron a cuidar a alguien en la pandemia<sup>4</sup>. El cuidado también se ha intensificado: según el estudio mencionada anteriormente, el 72% de las mujeres declararon que la necesidad de seguimiento o monitoreo aumentó. A pesar del aumento del trabajo doméstico no remunerado, la mayoría de las entrevistadas continuaron trabajando fuera de casa y el 41% de ellas dijeron que estaban trabajando más duro, aunque el salario sigue siendo el mismo. Esta realidad, sumada al desmantelamiento de programas y proyectos comprometidos con la agricultura familiar y el derecho humano a una alimentación adecuada, generó una marcha en los supermercados en busca de productos industrializados ultraprocesados. Es decir, incluso con un poder adquisitivo relativo y un suministro garantizado, el consumo ha sido y debe seguir siendo de productos alimenticios de baja calidad, lo que puede generar enfermedades como diabetes e hipertensión, ambas comorbilidades que aumentan las posibilidades de los pacientes con COVID-19 desarrollaren la forma más severa de la enfermedad.

Sin embargo, el gobierno de Jair Bolsonaro tiene prisa por suprimir la Ayuda de Emergencia, ya insuficiente como visto, para aumentar las medidas económicas, sin tener en cuenta la situación real de miles de brasileños y las garantías fundamentales previstas en la Constitución Federal de 1988, un caso emblemático en que el estado de excepción suspende el Estado de Derecho. No es en vano el término utilizado hoy en Brasil para describir el proyecto político en curso: *necropolítica*, un término acuñado por el camerunés Achille Mbembe

y que describe una situación en la que se ejerce la soberanía política al elegir quién puede vivir y quién puede o debe morir<sup>5</sup>.

En las *favelas* y las periferias nacionales, además del bajo suministro de agua potable, saneamiento básico y alimentos, los residentes han tenido acceso limitado a equipos de protección, como máscaras, alcohol 70% y guantes; mayor exposición al coronavirus en transporte público precario y que no cuentan con protocolos de seguridad contra la enfermedad; la pérdida y/o ausencia de una red de apoyo y apoyo comunitario y políticas públicas (asistencia social, educación, seguridad alimentaria); la ausencia del Estado con relación a las violaciones de los derechos de niños, niñas y adolescentes en el contexto de la pandemia; la intensificación de las acciones policiales con violencia. También se puede mencionar, afectando principalmente los niños, adolescentes y mujeres, la suspensión del año académico de la guardería y la escuela, en una situación que compromete los derechos de los bebés y niños y jóvenes que se quedan solos en casa o obligados a acompañar a sus madres en sus lugares de trabajo. Durante la pandemia, hay al menos dos casos trágicos y emblemáticos que ocurrieron en Brasil como resultado de la falta de protección de las familias pobres: la trabajadora doméstica (anciana y con comorbilidades) que murió como resultado de la transmisión de COVID-19 por parte de su empleadora, recién llegada de Italia; y la muerte de Miguel, un niño de 5 años que acompañó a su madre, una empleada doméstica, en el trabajo, y se cayó del noveno piso de un edificio de lujo en la zona privilegiada de la ciudad de Recife debido a la negligencia de la empleadora<sup>6</sup>. Es esencial mencionar, una vez más, que la mayoría de los residentes de las comunidades periféricas del país son negros y el racismo es un factor estructural en la construcción de la desigualdad y la miseria en Brasil.

Con respecto a la seguridad alimentaria, varios determinantes -económicos, políticos, ambienta-

4. Según la encuesta, el 50% de las mujeres indígenas, el 46% de las mujeres blancas y el 52% de las mujeres negras.

5. Sobre esto, ver Mbembe (2016).

6. Se puede encontrar más información sobre los casos en el estudio de DIEESE “¿Quién se encarga de los cuidadores? Servicio doméstico remunerado en tiempos de coronavirus (2020b).

les, educativos- afectan a las personas en situación de pobreza y exigen políticas convergentes que sean capaces de abarcar la compleja totalidad del problema. Por lo tanto, se deben promover varios frentes de acción, tales como: el fortalecimiento del Programa Nacional de Adquisición de Alimentos; la expansión y la operación ininterrumpida de restaurantes populares adaptados al contexto de la pandemia -con la distribución de equipos de higiene y máscaras y la dispensa del pago a las familias de bajos ingresos registradas en el CadÚnico y aquellos que accedieron a Ayuda de Emergencia o a las personas sin hogar, además de la posibilidad de coger comida en forma de *drive-thru*; la distribución de canastas de alimentos básicos en territorios con incidencia de pobreza, incluyendo las poblaciones indígenas, comunidades ribereñas, comunidades de afrodescendientes [quilombolas], gitanos, inmigrantes, entre otros; la distribución continua de alimentos en instituciones de acogida, hostales, viviendas transitorias y clínicas de rehabilitación; la permanencia de la oferta de alimentación escolar a los estudiantes durante el período de suspensión de clases o de la oferta remota de educación; garantizando el apoyo financiero estatal para la agricultura familiar, pequeños extractivistas, pescadores artesanales y productores de alimentos orgánicos; la implementación de medidas proteccionistas que eviten el aumento del precio de los alimentos, entre otras medidas (Bárcena; Berdegué, 2020).

En todas las iniciativas, es esencial considerar el tema de la raza, el género, la diversidad (*quilombolas*, indígenas y otras comunidades tradicionales, inmigrantes, personas sin hogar, personas mayores) y la resolución de la inseguridad alimentaria en contextos institucionales. En un artículo publicado en abril de 2020 por el Gobierno del Distrito Federal, se distribuyeron 4.4 toneladas de alimentos y 250 kilos de pastel en 30 instituciones de asistencia social a través del PAA, de 18 agricultores familiares en el Distrito Federal, una acción que involucró a varias agencias intersectoriales (AGÊNCIA BRASÍLIA, 2020). Sin embargo, esto no puede ser una acción única; debe ser una política estatal en curso.

La situación alimentaria en Brasil es crítica y el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) es una forma fundamental de enfrentar el hambre en

el país, especialmente considerando el escenario epidémico de COVID-19. Es esencial reforzar que el problema no es la falta de alimentos, ya que, a pesar de las adversidades, continúan siendo producidos por medio de la agricultura familiar. El problema es el impacto de la pobreza y la desigualdad social en el flujo, distribución y consumo de estos productos.

En un momento de retracción de las políticas públicas y los derechos sociales, la movilización social debe centrarse en la necesidad de medidas que garanticen la continuidad, incluso después de la pandemia, de medidas que fomenten la seguridad alimentaria y nutricional, incluida la reconstrucción inmediata de leyes, instituciones, consejos y organizaciones que fueron extinguidas por el gobierno federal. El hambre y la inseguridad alimentaria no pueden resolverse con donaciones específicas y solidaridad, sino con políticas públicas que respondan a un derecho social y ciudadano objetivo y universal.

## CONCLUSIONES

La austeridad mata, especialmente en un país como Brasil, el séptimo país más desigual del mundo y que ya estaba experimentando un severo proceso de recesión y crisis económica y política, incluso antes de la pandemia. Sin embargo, las altas tasas de desempleo e informalidad; el debilitamiento de los derechos como resultado de las reformas laborales y de seguridad social; las crisis del mercado laboral; el racismo estructural; las relaciones patriarcales de género; la violencia policial; todos los factores que ya habían matado a la población más pobre durante algunos años, fueron acentuados por la emergencia de salud pública causada por el COVID-19. El desmantelamiento progresivo de los derechos fundamentales como el derecho a la alimentación, el trabajo protegido y la seguridad social, el desguace del Sistema Único de Salud, el Sistema Unificado de Asistencia Social (SUAS), la Política Educativa, han afectado aún más a los ciudadanos en el contexto actual.

En este texto, buscamos debatir, con base en investigaciones recientes e informes sobre la situación actual, algunas de las consecuencias de la

pandemia de COVID-19 en Brasil para la seguridad alimentaria de la población nacional, especialmente los pobres y los extremadamente pobres. Se observó, como ya se informó, que los desafíos inherentes a la condición política y económica brasileña fueron reforzados y expuestos por la pandemia. Al mismo tiempo, la forma en que el Gobierno actual ha abordado la crisis estructural en curso ha sido especialmente brutal para la clase trabajadora. La apatía expresada en la no acción, cuando se debe hacer algo con urgencia, junto con una acción irresponsable e irreflexiva, señala la necropolítica brasileña actual que naturaliza el sufrimiento y ha condenado a muerte a miles de personas, tanto por COVID-19 como en consecuencia de la inseguridad alimentaria, del desempleo, de la miseria.

La destrucción de políticas y derechos sociales duramente obtenidos, como una estrategia más del poder del gobierno para decidir quién puede vivir y quién debe morir, se ve facilitada por la dificultad de la movilización social en el contexto del aislamiento y la cuarentena. Todos los días, en Brasil, se aprueban nuevos decretos y enmiendas que arruinan el ya precario sistema de protección social que existía antes de la elección de Jair Bolsonaro para la presidencia.

La defensa intransigente de las políticas sociales y el derecho fundamental a la vida, logrados mediante el acceso a alimentos adecuados, agua potable, buenas condiciones de higiene y saneamiento, viviendas de calidad, salud pública, debe ser la primera y no negociable bandera de la clase trabajadora.

## BIBLIOGRAFIA

- Agência Brasília (2020). “Programa de Aquisição de Alimentos ajuda a reduzir impactos da pandemia de Covid -19” (06/04/20). Disponível em internet, em: <https://agenciabrasilia.df.gov.br/2020/04/06/programa-de-aquisicao-de-alimentos-ajuda-a-reduzir-impactos-da-pandemia-de-covid-19/>
- Andrade, J. P. de; Bittencourt, N. A. (2020) “A boiada do veneno na pandemia”. In. *Terra de Direitos*. Disponível em internet, em: <https://terradedireitos.org.br/acervo/artigos/a-boiada-do-veneno-na-pandemia/23433>
- Bárcena, A.; Berdegué, J. Cómo evitar que la crisis del COVID-19 se transforme em uma crisis alimentaria: acciones urgentes contra el hambre en America Latina e el Caribe. *Informe COVID-19*. Roma: CEPAL/FAO, jul. 2020.
- Castro, J. (1948) *Geografia da fome*. Rio de Janeiro: O Cruzeiro.
- Castro, I.R.R.de. (2019) “A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição”. En *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v.35, nº 2, Disponível em internet, em: <https://doi.org/10.1590/0102-311x00009919>
- Conti, L.I y Schoeder, O.E. (2013). “Convivência com o Semiárido Brasileiro: Autonomia e Protagonismo”. Fundação de Apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – FAURGS/ REDEgenteSAN / Instituto Brasileiro de Desenvolvimento e Sustentabilidade – IABS / Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID / Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Brasília: Editora IABS.
- Data favela; Locomotiva pesquisa & estratégia (2020). *Coronavírus nas Favelas II*.
- DIEESE. (2020a) Pesquisa Nacional de Cesta Básica de Alimentos. São Paulo. Disponível em internet, em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/analiseCestaBasica202003.html>
- DIEESE. (2020b) “Quem Cuida das Cuidadoras? Trabalho doméstico remunerado em tempos de coronavírus. Disponível em internet, em: <https://www.dieese.org.br/estudose-pesquisas/2020/estPesq96covidTrabalhoDomestico.html>
- FAO; OPAS. (2017) *Panorama da Segurança Alimentar e Nutricional: sistemas alimentares sustentáveis para acabar com a fome e a má nutrição*. Sumário Executivo. Santiago/Chile.
- Fórum Brasileiro de Segurança Pública. (2020) *Violência Doméstica durante a pandemia de COVID-19*. Disponível em internet, em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/05/violencia-domestica-covid-19-v3.pdf>
- Gênero e Número; Sempre Viva Organização Feminista. (2020) *Sem parar: o trabalho e a vida das mulheres na pandemia*. Disponível em internet, em: <http://mulheresnapanemia.sof.org.br/> Acesso em 30/07/2020.
- Guimarães, C. (2020). “Covid -19: especialistas falam sobre políticas de proteção social”. Matéria de 27/05/2020. Disponível em internet, em: <https://agencia.fiocruz.br/covid-19-especialistas-falam-sobre-politicas-de-protecao-social>
- Imperatori, K. T (2020). “As implicações da COVID-19 para a Proteção Social”. Instituto de Ciências Humanas (ICH), Universidade de Brasília. Brasília. Disponível em internet, em <http://repositoriocovid19.unb.br/repositorio-projetos/as-implicacoes-da-covid-19-para-a-protecao-social/>
- Liveira, T. C y Abranches, M. V. y Lana, R. M. (2020) “(In)Segurança alimentar no contexto da pandemia por SARS-CoV-2.” En *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro , v. 36, n. 4, Disponível em internet em: <https://doi.org/10.1590/0102-311x0005220>.
- Malavê, M (2020) “Alimentação e Covid-19: o que você precisa saber” em IFF, Fiocruz, Rio de Janeiro. Disponível em internet, em: <http://www.iff.fiocruz.br/index.php/8-noticias/674-alimentacao-covid>
- Mbembe, A. (2016) Necropolítica. In: *Arte & Ensaios*, revista do ppgav/eba/ufrrj, n. 32, dezembro 2016. Rio de Janeiro. Disponível em internet, em [file:///C:/Users/camil/Downloads/8993-17970-1-SM%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/camil/Downloads/8993-17970-1-SM%20(1).pdf) Acesso em 03/03/2020.
- Pinto, A. E. de S. (2020). “Brasil completa 3 meses com transmissão acelerada de coronavírus, mostram cálculos”. In: *Folha de São Paulo*, 29/07/2020. Disponível em internet, em <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrio-e-saude/2020/07/brasil-completa-3-meses-com-transmissao-acelerada-de-coronavirus-mostram-calculos.shtml> Acesso em 29/07/2020
- Silva, P. S. (2014) “A Trajetória Histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na Agenda Política Nacional: Projetos, Descontinuidades e Consolidação”. *Texto para Discussão 1953*. Brasília; Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea. Disponível em internet, em [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD\\_1953.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf)





Martín **HORNES\***

\*: Dr. en Sociología. Docente de la carrera de Trabajo Social – Facultad de Ciencias Sociales (FSOC) – Universidad de Buenos Aires (UBA). e-mail: m\_hornes@hotmail.com.

Paula **ERASO\***

\*: Licenciada en Trabajo Social (FSOC-UBA). e-mail: paulieraso@gmail.com

Agustín **SCHMIDT\***

\*: Estudiante avanzado de la carrera de Trabajo Social (FSOC-UBA). e-mail: schmidtagustin@gmail.com

---

PRESENTADO: 06.09.20

ACEPTADO: 10.11.20

73

# ¿POLÍTICAS DE BIENESTAR?: EL CASO DE LOS CRÉDITOS ANSES (2015-2019)

## Resumen

En el presente artículo proponemos una aproximación al análisis de la política de Créditos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) para jubilados y pensionados que se desplegó bajo el gobierno de la Alianza Cambiemos durante el período 2015-2019. El objetivo del artículo es desentrañar las lógicas que subyacen en las políticas públicas de un gobierno con ideología neoliberal, para poder analizar el impacto que éstas tuvieron y tienen en la calidad de vida de los beneficiarios asociados a las intervenciones de la ANSES. Enmarcamos nuestro análisis en la tensión mercantilización/desmercantilización de las políticas sociales para poder explicar en profundidad el impacto real que tuvo dicha política de créditos ubicada en un área de seguridad social de larga data en la República Argentina. Recorreremos al material recabado a través de entrevistas semi-estructuradas realizadas a jubilados y pensionados pertenecientes al Frente de Adultos Mayores (FAM) durante el período 2017-2019, con el objetivo de analizar las apreciaciones de los actores sobre la política crediticia y los impactos de la misma en término de calidad de vida y endeudamiento.

**Palabras Clave:** Créditos; Expectativas; Endeudamiento; Infraestructura de bienestar.

## Summary

*In this article we propose an approximation to the analysis of the Credit Policy of the National Social Security Administration (ANSES) for retirees and pensioners that was deployed under the government of the Alliance Let's Change during the period 2015-2019. The aim of the article is to unravel the logics behind the public policies of a government with neoliberal ideology, in order to be able to analyze the impact that these had and have on the quality of life of the beneficiaries associated with the interventions of ANSES. We frame our analysis in the commodification/ demercantilization of social policies in order to explain in depth the real impact that this credit policy had located in a long-standing social security area in the Argentine Republic. We will draw on the material collected through semi-structured interviews conducted of retirees and pensioners belonging to the Senior Front (FAM) during the period 2017-2019, with the aim of analyzing the assessments of the actors on credit policy and the impacts of it in terms of quality of life and indebtedness.*

**Key words:** Credits; Expectations; Indebtedness; welfare infrastructure.

## INTRODUCCIÓN

“La deuda familiar no bancaria creció 16% en junio”, tituló el portal de noticias *Ámbito Financiero* el día 28 de junio de 2020<sup>1</sup>. Por supuesto que entre las principales causas del crecimiento del endeudamiento en las familias se encuentra la situación impuesta por la emergencia sanitaria y la pandemia COVID-19. Sin embargo, diferentes intervenciones revelan que dicha problemática social también guarda sus orígenes en las políticas llevadas adelante por la Alianza Cambiemos bajo la presidencia de Mauricio Macri entre 2015 y 2019 (Wilkis, 2019; Pozzo y Wilkis, 2018).

En el presente artículo proponemos una aproximación al análisis de la política de Créditos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) para jubilados y pensionados que se desplegó bajo el gobierno de la Alianza Cambiemos, la cual llevó a Mauricio Macri a la presidencia de la Nación. El objetivo es desentrañar las lógicas que subyacen en las políticas públicas de un gobierno con ideología neoliberal, para poder analizar el impacto que éstas tuvieron y tienen en la

calidad de vida de los beneficiarios asociados a las intervenciones de la ANSES.

Enmarcamos nuestro análisis en la tensión mercantilización/ desmercantilización de las políticas sociales para poder explicar en profundidad el impacto real que tuvo dicha política de créditos ubicada en un área de seguridad social de larga data en la República Argentina. A los fines de realizar un abordaje cualitativo, exploraremos expectativas que jubilados y pensionados expresaron tener sobre dicha política crediticia y su percepción sobre el endeudamiento al que se expusieron.

A lo largo del trabajo utilizaremos de referencia distintos textos académicos ligados al campo de las políticas sociales. Las producciones de autores de relevancia en la materia nos serán de utilidad para analizar las transformaciones que se sucedieron en la modalidad y oferta de los créditos de la ANSES durante el período en cuestión. Recorreremos al material recabado a través de entrevistas semi-estructuradas realizadas a jubilados y pensionados pertenecientes al Frente de Adultos Mayores (FAM) durante el período 2017-2019, con

1. Disponible en: <https://www.ambito.com/deuda/la-familiar-no-bancaria-crecio-161-junio-y-el-449-las-familias-teme-que-darse-trabajo-o-ingresos-n5114042#:~:text=Seg%C3%BAn%20el%20informe%2C%20si%20bien,por%20el%20retraso%20en%20el>

el objetivo de analizar las apreciaciones de los actores sobre la política crediticia y los impactos de la misma en término de calidad de vida y endeudamiento<sup>2</sup>. Para finalizar, expondremos algunas conclusiones en torno a las tensiones presentes en las políticas de provisión de bienestar durante el período de gobierno de la Alianza Cambiemos (2015-2019).

**¿Reestructuración o financiarización del bienestar?**  
El programa de Créditos Argenta fue creado en el año 2012 en el marco de las políticas públicas promovidas durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, financiado con recursos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) que administra la ANSES, y se encuentran en vigencia desde el 5 de julio de 2012. Esta forma de financiamiento se apoya en el decreto 246/2011, el cual permite destinar hasta un 20% de este fondo para créditos a jubilados y pensionados.

A partir de diciembre de 2015, con la asunción del gobierno de la Alianza Cambiemos que encabeza Mauricio Macri, el sistema previsional comenzó a sufrir cambios en relación a la inclusión de los sujetos en el mismo. A través de la Ley de Reparación Histórica se puso fin a la última moratoria de inclusión previsional (ley 26.970), con fecha de caducidad en julio 2019 (prorrogada hasta julio 2021) para las mujeres y en septiembre de 2016 para los hombres. Esto trajo aparejado que miles de personas en edad de jubilarse no pudieran acceder a ese derecho. Para contrarrestar dicha situación, el gobierno habilitó en la misma ley de referencia, la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), dirigida a todas las personas mayores de 65 años. Dicha pensión posee características regresivas en términos de derechos sociales: a) representa el 80% de la jubilación mínima, b) no genera derecho a pensión por fallecimiento en el caso que así lo requiera y, c) no es contributiva al sistema de aportes por reparto.

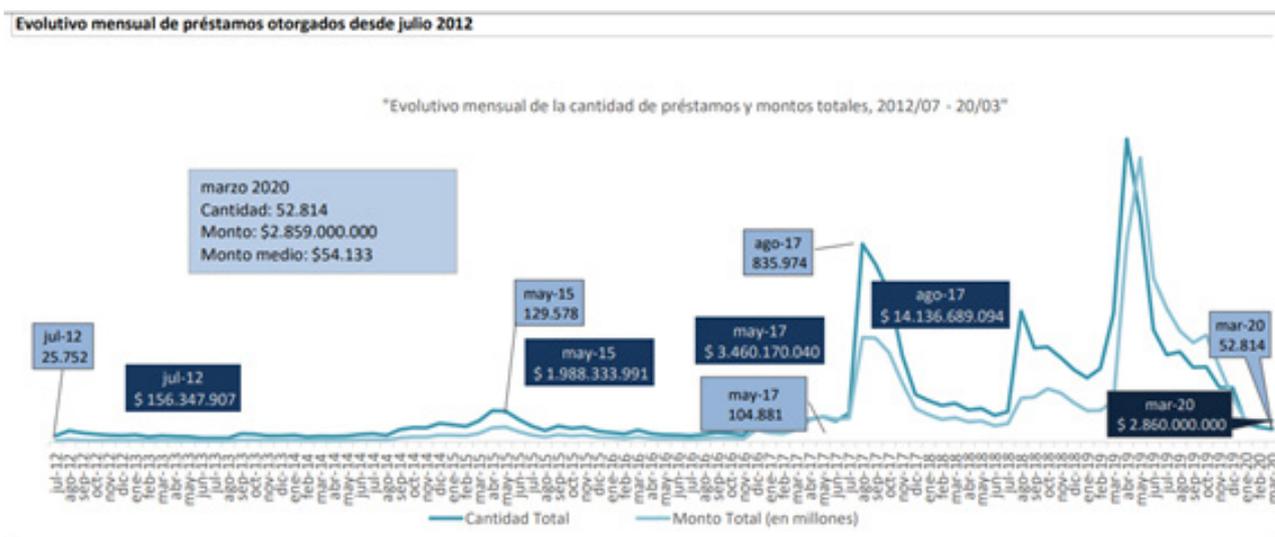
En ese nuevo contexto, y en el marco de las transformaciones políticas mencionadas, el programa de Créditos Argenta<sup>3</sup> pasó a denominarse Créditos ANSES. La modificación de la política propuso un aumento en los montos de los créditos y promovió la incorporación de cientos de beneficiarios, contando prestaciones de jubilación y pensión o asignaciones familiares por hijo. Mientras que la movilidad anual de las prestaciones llegó a incrementarse en un 28,4 %, la política de créditos ANSES llegó a contar con tasas del 40 a 44 % anual. De esta forma, los créditos ANSES resultaron ser un salto exponencial en la cantidad de personas endeudadas, reemplazando aquella política de inclusión social y financiera que representara la Tarjeta Argenta durante el último período de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015). Datos de los últimos dos años de gobierno de la Alianza Cambiemos resultan alarmantes en términos del endeudamiento de los titulares de créditos. Mientras que, entre enero y julio de 2017 se habían otorgado 583.838 créditos, el año 2018 cerró con 3.363.481 titulares de créditos. Al 31 de julio de 2018, ANSES había otorgado préstamos por un total de \$ 81.097.000.000, lo que representaba el 5,7% del total de la cartera del FGS. El 60% correspondía a jubilados, siendo el préstamo promedio asignado a los mismos en montos de \$ 33.000. El 40% restante se repartía entre asignaciones por hijo (AUH) y pensiones no contributivas (García, 2018). (ver figura 1).

El alto otorgamiento de créditos a jubilados, pensionados y titulares de AUH, fue el resultado de las condiciones de pobreza en que se encontraban dichos grupos sociales, en un contexto en el cual predominó la recesión económica, la devaluación e inflación, junto a un retroceso de ciertas políticas de inclusión y bienestar social (Hornes y Maglioni, 2019 y 2018). Esta condición de los grupos sociales mencionados, se profundizó con la orientación de una política pública en la que pri-

2. Se trata de un colectivo constituido desde octubre del año 2018 ante el deterioro el avasallamiento de las prestaciones y cobertura de PAMI. Promueve la asociación de los adultos mayores en el marco de las acciones propuestas por la agrupación Unidad Ciudadana. Las entrevistas realizadas tuvieron lugar durante los años 2017 y 2019, y se realizaron en una sede de ANSES ubicada en una comuna de la zona sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

3. A mediados de 2012, el gobierno presidido por Cristina Fernández de Kirchner lanzó el Programa ARGENTA que ofrecía a los jubilados y pensionados del sistema previsional créditos accesibles de hasta \$ 10.000 (y un monto máximo del 30% de sus ingresos netos mensuales) a devolver en 12, 24 y 40 cuotas y a tasas fijas en pesos. El objetivo inicial era sostener el consumo interno, facilitando a sectores que tienen una elevada propensión a consumir una línea crediticia acorde a sus posibilidades financieras.

Figura 1: Evolutivo mensual de préstamos otorgados, julio de 2012 a marzo de 2020.



Fuente: Boletín Estadístico de la Seguridad Social (Marzo 2020, 36).

76

mó la exacerbación de las tasas de interés a favor del capital estatal, antes que lógicas de seguridad social y redistribución del ingreso a los sectores más afectados económicamente.

Seguimos a Estela Grassi (2004) cuando expresa que las políticas sociales “son el conjunto de las relaciones sociales referidas a la participación en la producción y reproducción ampliada de la vida y que por lo tanto expresan principios que organizan la vida social respecto a la igualdad de sus miembros y de su constitución como sujetos de derechos”. Dentro de éste análisis sobre las políticas sociales se enmarca una tensión sobre la mercantilización / desmercantilización de las mismas. En nuestras sociedades capitalistas, la mercantilización de la fuerza de trabajo hace que la producción y reproducción de la vida no estén aseguradas, y que los sujetos dependan de la venta de su fuerza de trabajo. Entonces, el Estado es el actor principal que puede hacer política para desmercantilizar la fuerza de trabajo, pudiendo ofrecer prestaciones o servicios que garanticen derechos sociales a partir de sus intervenciones: “La desmercantilización implica entonces, que un sujeto pueda garantizar su producción y reproducción sin tener que acudir a la venta de su fuerza de trabajo en el mercado” (Cena y Chahbenderian, 2012: 38).

La iniciativa de créditos ANSES lejos está de favorecer la desmercantilización de los grupos sociales

más vulnerables, por el contrario, los jubilados no sólo se encuentran entre los grupos poblacionales que tiene menor expectativa de vender su fuerza de trabajo sino que, además, el Estado implementó una política de seguridad social que como resultado remercantiliza sus haberes jubilatorios en un esquema financieramente costoso.

En los siguientes apartados exploraremos las experiencias de jubilados y jubiladas tomadores de créditos ANSES durante el período 2017-2019. Expandimos nuestro análisis sobre la base de las voces de las y los endeudados para así explorar las dimensiones cualitativas de los datos descriptos.

## EXPECTATIVAS Y REALIDADES

Durante los últimos cinco años, y contemplando la coyuntura económica que caracterizó a todo el período de gobierno de la Alianza Cambiemos, las condiciones sociales y económicas de los jubilados y pensionados resultaron muy adversas e influyeron en la decisión de la toma de créditos ya sea para el consumo de bienes básicos, el pago de servicios públicos o el refinanciamiento de deudas personales y/o familiares.

Coincidimos con la postura de Cena y Chahbenderian (2012) sobre las políticas sociales bajo el régimen capitalista, que las consideran como un

instrumento que puede influir en las representaciones sociales que se crean alrededor del crédito, en la cual la condición de endeudamiento se convierte en un mecanismo soportable en la vida social de personas con gran vulnerabilidad social:

*“Las políticas sociales impactan en las estructuras subjetivas de las y los actores al transmitir un conjunto de imágenes mundo que influyen en las reglas y los roles que impactan en las maneras en que estos producirán y reproducirán su vida” (Cena y Chahbenderian, 2012, 40).*

El régimen de acumulación capitalista requiere de un modo de regulación social y político que ponga en sintonía los comportamientos de los actores respecto a los requerimientos sistémicos (Harvey, 2004). Las políticas sobre los cuerpos constituyen una vía privilegiada por donde se permea el régimen que configura las emociones y sensaciones de los actores:

*“Así configura y reconfigura los modos socialmente necesarios en que los actores desean, anhelan, aspiran, gustan y se comportan. Este tipo de regulaciones avanza sobre los cuerpos, emociones y acciones de los actores, consolidando y conformando los modos de vida y las percepciones que marcan el modo en que las poblaciones sienten” (Cena, 2012, 89).*

En este sentido, cuando indagamos los representaciones de los entrevistados acerca de la recurrencia y el acceso a los créditos ANSES, nos aproximamos a un conjunto de respuestas que se asemejan e ilustran un estado de situación:

*“Pienso que el crédito es necesario para vivir, al menos para mí. No estoy arrepentida, lo necesito.” (Entrevistada n°2).*

*“Lo volvería a sacar. El crédito me parece bien, porque hoy es la única opción que tenemos los jubilados”.*

(Entrevistado n°1).

*“Necesitaba pagar la deuda”.*

(Entrevistada n°5).

*“No sé si está bien sacar un crédito... pero en estos momentos lo prefiero, porque pagar la cuota no me cuesta tanto y me ayuda a pagar cosas”*

(Entrevistado n°7).

Acudimos a sus palabras para destacar algo significativo en torno a la política crediticia ANSES (2015-2019). Detenerse en el papel de la matriz de planificación estatal durante el período señalado permite reconocer la lógica de financiarización que se desplegó sobre un área históricamente destinada a la protección de los grupos sociales más vulnerables. Una cartera que debería velar por políticas de mayor inclusión social desplegó cierta accesibilidad universalista exponiendo a su población objetivo a créditos con tasas de interés a nivel de mercado<sup>4</sup> (Clemente, 2019).

Siguiendo la línea de respuestas que obtuvimos podemos interpretar que el crédito se convirtió no sólo en una de las posibilidades de acceso a bienes y servicios, sino también, en ciertas ocasiones, en la única forma posible de satisfacer algunas de las necesidades humanas básicas (Potyara Pereyra, 1997). Uno de nuestros entrevistados sintetizaba esta situación de la siguiente manera:

*“Ya estoy cubierto. Pero siempre que pudiera lo sacaría, para pagar cosas... es lo único que puedo hacer, no tengo otras posibilidades económicas. Espero que este sea el último y se reactive la economía, que es lo que nos interesa a todos.” (Entrevistado n°1).*

Las representaciones del crédito se asocian a la necesidad y al recurso como único posible. Los testimonios nos muestran cómo la condición de

4. Un informe elaborado por la Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos (PROCELAC) del Ministerio Público Fiscal de la Nación, revela que algunas entidades financieras destinadas al consumo utilizaban desde el año 2014 tasas de interés de referencia cercanas al 44% anual. Nos interesa señalar que, la política de Créditos Anses igualó las tasas de interés de referencia propuestas por los instrumentos financieros de mayor usura del mercado.

endeudamiento se inserta en el discurso de los sujetos de manera naturalizada y refuerza la representación del crédito a lo inevitable. Esto logra apaciguar el conflicto social porque se crea una percepción positiva del endeudamiento. De este modo lo que podríamos pensar como derechos universales que deberían estar garantizados por el Estado se desplazan al lugar de mercancías que debemos adquirir. Si el costo es endeudarse para conseguirlas, entonces ese costo tiene validez y es necesario. Los y las entrevistadas no logran cuestionar la lógica subyacente de remercantilización de los derechos adquiridos (jubilación, pensión, asignación universal por hijo) para el posterior endeudamiento de la población y el enriquecimiento de unos pocos.

Cuando indagamos sobre las representaciones de las tasas de interés, el 50% de los entrevistados, asumió que son desconocidas:

*“Ahora creo que lo están dando con el veintipico por ciento anual. La tasa es más o menos la misma. Perdón, las tasas han aumentado porque aumentaron las tasas de todos los préstamos de todo el sistema bancario”*

(Entrevistado N°3);

*“No, eso no me preguntes porque no entiendo. Pero entiendo que es el 25% del total de la jubilación”*

(Entrevistada N°4);

*“No, igual ahora está todo muy caro”*

(Entrevistado N°7).

Las necesidades expresadas por los entrevistados exponen principalmente derechos vulnerados. Sin embargo, éstos derechos (concernientes a la salud, vivienda, servicios básicos, entre otros) no son reclamados por ellos frente al Estado, sino que es el crédito lo que posibilita la satisfacción de los mismos. Sucede entonces que la satisfacción viene a reemplazar la garantía que debería existir en el acceso a los derechos. La diferencia entre situación real y situación deseada se convierte para el mercado en una beta rentable viabi-

lizada por el propio Estado. Por ende, las personas deben endeudarse para poder acceder a los derechos que posibilitan la subsistencia diaria.

Los créditos otorgados por ANSES durante el período analizado no sólo beneficiaron al mercado, sino que fue el propio Estado quien se beneficia a partir de las necesidades vitales que expresan los adultos mayores.

La jubilación/pensión debería alcanzar para asegurar una vida digna, sin tener la necesidad de pedir créditos para subsistir. Sin embargo, hemos encontrado que aparece un rasgo de resignación en cuanto a las políticas sociales. La mayoría ha mencionado que se deben aumentar los haberes jubilatorios: *“Sí, que nos dé más sueldo. Está muy bajo”* (Entrevistado N°1) *“Tiene que bajar la inflación y aumentar las jubilaciones”* (Entrevistada N°8). De sus discursos no se desprende una perspectiva de derecho. Cuando expresan que solicitaron los créditos porque era su única opción, no aparece en el discurso una representación de derecho, sino un paliativo de las políticas sociales que aceptan porque no hay otra opción posible. Es interesante destacar que ante la pregunta sobre el peso del pago de la deuda la mayoría expresa “no darse cuenta” lo que da cuenta de la naturalización paradójicamente positiva de la política de créditos.

## ENDEUDAMIENTO COMO CUESTIÓN SOCIAL

La jubilación es un derecho adquirido que da lugar a la desmercantilización de la vida. Es decir, permite el acceso a bienes y servicios básicos para la producción y reproducción de la vida. Desmercantilizar la vida es no tener la necesidad de vender la fuerza de trabajo para poder subsistir. Al plantearse el endeudamiento como una política social enfocada específicamente en los beneficios de la seguridad social, sucede que ese derecho que tiende a permitir la producción y reproducción de la vida de los sujetos se vea sustancialmente disminuido por el peso del pago de la deuda adquirida que, en la mayoría de los casos, es precisamente para subsistir<sup>5</sup>.

5. Sostenemos esta afirmación a partir de la caracterización ya desplegada desde el campo de las políticas sociales, y aludiendo a su vez al debate sociológico y antropológico entre la distinción don-mercancía. La venta de la fuerza de trabajo por parte de los trabajadores activos supone un aporte económico y moral que se desarrolla durante la etapa activa y se extiende hacia el futuro. En la etapa activa los trabajadores aportan al sostenimiento y a la reproducción de un sistema de reparto jubilatorio que, en un futuro de inactividad económica, reintegrará a partir del aporte de quienes los precedan aquello que los trabajadores entregaron como parte de su salario. Esta concepción, se anuda en la tensión don-mercancía y expresa el status económico y moral que contiene el salario, cuando entendemos a éste último más allá de las variables económicas ortodoxas (tiempo de trabajo) y se sostiene que representa un aporte de parte de la vida de los trabajadores hacia la reproducción de la sociedad. Consultar: Mauss (1997 [1923-1924]).

Paradójicamente, y como señalamos en los párrafos precedentes, los créditos ANSES promovieron las condiciones para generar un círculo vicioso de re-mercantilización de derechos adquiridos a través del endeudamiento. La dimensión que tomó el endeudamiento en los últimos años es de una magnitud nunca vista. El Estado transformó la política social y dio lugar a una política de créditos como solución a las necesidades básicas de la población más necesitada. Entre inicios del año 2012 y diciembre de 2016 se otorgaron 2,3 millones de créditos por un monto de 26 mil millones de pesos. Entre los años 2017 y 2019 se otorgaron 12 millones de créditos por un monto de 300 mil millones de pesos a beneficiarios de ANSES, según consta en los libros estadísticos de cada año de dicho organismo.

Ariel Wilkis, en una nota del diario *Página 12*, expresa que “el sobreendeudamiento de las familias vulnerables es la marca de la nueva cuestión social”<sup>6</sup>. Coincidimos con el autor, dado que tanto los jubilados como los beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo y las personas que reciben pensiones no contributivas en Argentina, transitaron todo el periodo macrista a fuerza de préstamos estatales, es decir, a fuerza de endeudamiento. El esquema de endeudamiento alcanzó a mujeres, adultos mayores y personas con discapacidad. Créditos ANSES se convirtió en una política pública que individualizó el riesgo social. Se otorgaron créditos que fueron utilizados para acceder a aquellos bienes y servicios a los que antes se accedía mediante un derecho u otras prestaciones sociales garantizadas por el Estado:

*“El primer crédito Argentina lo saqué para vivir mientras salía la pensión de mi marido. Los gastos del sepelio me habían dejado con pocos ahorros y ya no tenía los dos ingresos. El segundo Argentina para pintar el departamento. Y, el que saque hoy, (Crédito Anses) porque no me alcanza está todo muy caro: comer, los remedios, la luz el gas.”* (Entrevistada N°8).

*“Gastos de salud también tuve que pagar, porque el oftalmólogo me da los lentes, pero necesitaba un lente intraocular y lo tuve que pagar yo. Entonces tuve que pedir el crédito ahora por eso”.* (Entrevistada N°4).

Como lo indican los fragmentos citados, el endeudamiento que atravesaron los jubilados en la toma de los créditos ANSES los empujó a una situación de sobreendeudamiento. Aquello que Isabelle Guerin (2014) define como “un proceso de empobrecimiento por deuda” (2014, 36). No se trata sólo de los perjuicios materiales asociadas a las deudas, sino también de analizar el significado relacional, social y moral que conllevan los procesos de sobreendeudamiento. Muchos de nuestros entrevistados manifestaron situaciones de agotamiento, preocupación y malestar emocional.

En sintonía con lo anterior, el presidente Alberto Fernández lo expresó sin eufemismos al momento de asumir su cargo como Presidente de la Nación el día 10 de diciembre de 2019: “el sobreendeudamiento familiar es uno de los grandes dramas sociales de nuestro país”. Días más tarde, entre las primeras medidas de gobierno anunciaría “una baja de hasta 12 puntos porcentuales en la tasa de interés de los préstamos. Jubilados y pensionados fueron exceptuados, además, del pago de las cuotas en enero, febrero y marzo, lapso en el cual ANSES estableció un nuevo cronograma de pagos a partir de abril”.<sup>7</sup>

Las políticas sociales, entonces, regulan los conflictos vinculados a la cuestión social, generan consensos sociales, afectan las condiciones de producción y reproducción de la vida de las poblaciones destinatarias y establecen diferentes dinámicas entre Estado, familia, mercado y sociedad civil. Como señalamos en las páginas precedentes, su rol es central en la configuración de la producción y reproducción de la vida social, esto implica que su desarrollo puede afectar o mejorar la calidad de vida de los sujetos.

6. “El sobreendeudamiento de las familias es la cuestión social actual”. *Página 12*, 24 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/238137-el-sobreendeudamiento-de-las-familias-es-la-cuestion-social>

7. “Créditos ANSES para jubilados y pensionados: el cobro se suspendió hasta el 30 de junio”. *Página 12*, 21 de abril del 2020. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/261158-creditos-anses-para-jubilados-y-pensionados-el-cobro-se-supe>

Durante el período aquí analizado (2015-2019) las políticas sociales estuvieron atravesadas por un Estado que generó la garantización del mercado. (Cena, 2018, 12). El mercado se vió beneficiado a partir del endeudamiento de la población porque suplantó al Estado en el ofrecimiento de bienes y servicios que deberían haber estado garantizado bajo el formato de derechos. Esto empujó a los titulares de las jubilaciones y otras prestaciones ligadas a la seguridad social a tener que adecuarse a una “nueva infraestructura del bienestar” (Wilkis y Hornes, 2017), en la que los actores debieron construir alternativas de la seguridad social recurriendo a lógicas de articulación novedosas entre el estado, el mercado y las familias.

## CONCLUSIONES

Desde la asunción presidencial de Alberto Fernández se desarrollaron medidas económicas y sociales destinadas a apaciguar la situación crítica y de vulnerabilidad de los jubilados y pensionados. En este marco, ANSES y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación informaron sobre el Programa Alimentar destinado a jubilados, pensionados, titulares de asignaciones universales y diferentes planes sociales. Se trata de una tarjeta alimentaria con un saldo de \$4000 mensuales para comprar comidas dentro del programa de Precios Cuidados y/o Precios Esenciales en locales y supermercados adheridos. Esta política pública está destinada a remendar la vulnerabilidad social extrema por la que están atravesando los sectores más empobrecidos.

Durante el mes de junio de 2020, según informó el Ministerio de Desarrollo Productivo de la República Argentina, más del 90 % de los hogares del país recibió algún tipo de prestación monetaria por parte del Estado. Allí se destacan un conjunto de políticas de contención destinadas a paliar la situación económica provocada, en parte, por la emergencia sanitaria decretada en el marco de la pandemia COVID-19.

Las políticas sociales implementadas en los últimos meses imprimen una diferencia notable con

las medidas del gobierno anterior de la Alianza Cambiemos. La tensión mercantilización/ desmercantilización de las políticas públicas está implicada inevitablemente por la lógica del gobierno de turno que acentuará una en pos de la otra. Ésta puja es significativa a la hora de analizar una política social y debe ser explicada a la luz del real posicionamiento del Estado.

En el período que revisamos en este artículo, observamos que los créditos ANSES reflejaron una cualidad del modelo impuesto por la Alianza Cambiemos: el retorno hacia un proyecto de clase transnacional hegemónico en el que se cambió el modelo de acumulación productivo por un modelo económico financiero, el cual conlleva profundas y dolorosas modificaciones en la calidad de vida de miles de millones de argentinos (Natanson y Wilkis, 2019).

Cuando exploramos sobre la política de créditos ANSES en su surgimiento y luego de su transformación en el 2015, pudimos notar que el cambio significó no sólo el comienzo de la usura por parte del Estado y una rentabilidad económica, sino también una grave falta del Estado para con los beneficiarios, lo que perjudicó gravemente la calidad de vida de los mismos y provocó un sobreendeudamiento que generó grandes crisis de subsistencia de los jubilados y pensionados que lo solicitaron. La mercantilización de los derechos, una decisión claramente política, sólo benefició a las grandes empresas que se enriquecieron a costa del empobrecimiento de miles de argentinos.<sup>8</sup>

Al detenernos en el análisis cualitativo de la política crediticia de ANSES desarrollada durante el gobierno de Mauricio Macri, notamos que tuvo y tiene un impacto significativo en la vida cotidiana de los sujetos. Como señalaron la mayoría de los entrevistados, la política los ayudó a sobrellevar situaciones de extrema vulnerabilidad personal y familiar. Sin embargo, también los arrojó a responsabilizarse individualmente sobre el manejo de ciertos riesgos. El Estado terciarizó el cumplimiento de derechos sociales centrales. Los adultos mayores se vieron obligados a tener que gestionar, por intermedio de las estrategias

8. Para un análisis detallado de las transformaciones regresivas operadas por el gobierno de la Alianza Juntos por el Cambio durante el período 2015-2018 en áreas como salud, educación, vivienda, trabajo y previsión social, consultar: Milberg (2019).

de endeudamiento y sobreendeudamiento personal, diferentes prestaciones básicas que el Estado debería de garantizar a uno de los sectores más vulnerables - por su condición etaria y económica- de Argentina.

El escenario actual tiene al endeudamiento familiar como una de las problemáticas que caracteriza a la cuestión social. Una serie de cifras, ratificadas en un informe elaborado por el Banco Central de la República Argentina, señalan que el endeudamiento de las familias alcanzaba los \$1.821.704 millones al mes de mayo de 2020. Cifra que representa al 87,7% de las familias de la República Argentina. Casi 9 de cada 10 familias argentinas están endeudadas. Sin lugar a dudas,

la pesada herencia de la Alianza Cambiemos junto a los desafíos de gobernabilidad que impone la pandemia COVID-19 serán los principales desafíos para nuestro país en los años venideros. Pero, también, lo serán las iniciativas que movilicen una nueva planificación estatal que pregone una articulación novedosa entre los instrumentos crediticios (formales e informales) de la economía y las tramas del dinero estatal que componen las diversas formas de redistribución del ingreso dirigidas a los sectores más vulnerables (Hornes, 2020).

Esperamos que las particularidades de las políticas crediticias del ANSES que reseñamos en estas páginas resulten un insumo constructivo en las reflexiones venideras.

## BIBLIOGRAFÍA

- BOLETÍN ESTADÍSTICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL. PRIMER TRIMESTRE DE MARZO (2020). Marzo de 2020. Disponible en línea: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridad-social/bess>
- Cena, R. (2018). *Políticas sociales y cuestión social en la Argentina del S XXI*. Buenos Aires, Estudios Sociológicos Editora. Disponible en línea: [http://estudiosociologicos.org/-descargas/eseditora/politicas-sociales-y-cuestion-social-en-la-argentina-del-siglo-xxi/politicas-sociales-y-cuestion-social\\_rebeca\\_cena\\_compiladora.pdf](http://estudiosociologicos.org/-descargas/eseditora/politicas-sociales-y-cuestion-social-en-la-argentina-del-siglo-xxi/politicas-sociales-y-cuestion-social_rebeca_cena_compiladora.pdf)
- Clemente, A. (Comp.). (2019). *La accesibilidad como problema de las políticas sociales. Un universo de encuentros y desvinculaciones*. Buenos Aires, Espacio Editorial.
- Guerin, I. (2014). “Malabarismos para conseguir dinero”. *Revista Desacatos*, núm. 44, enero-abril 2014, pp. 191-201.
- Grassi, E. (2004). “Cuestión social: precisiones necesarias y principales problemas”. *Escenarios. Revista institucional de escuela superior de Trabajo Social*. Universidad Nacional de La Plata, N°8.
- Hornes, M. (2020). *Las tramas del dinero estatal. Saberes, prácticas y significados del dinero en las políticas sociales argentinas (2008-2015)*. Buenos Aires, Teseo Press.
- Hornes, M. y Maglioni, C. (2018). “Los Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe. El rol de los saberes expertos en la expansión de los Programas de Transferencias Monetarias”. *Revista Debate Público. Reflexiones de Trabajo Social*, N° 15/16, Año 8: Pp. 107-119.
- Hornes, M Y Maglioni, C. (2019). “Accesibilidad y políticas sociales en la Argentina reciente: una interpretación desde los saberes expertos en programas de transferencias monetarias”. *Cuadernos De Trabajo Social* - Universidad Complutense de Madrid, 33(1), 77-98.
- Mauss, M. (1997). “Essai sur le don: forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques”. En M. Mauss, *Sociologie et Anthropologie*. Paris: PUF.
- Milberg, J. (2019). “Las políticas neoliberales aplicadas por el gobierno de Macri en relación con el Consenso de Washington”. *Revista Creación y producción en diseño y comunicación*. Año 16. Número 88. 253-256.
- Natanson, J. y Wilkis, A. (2019). “El ritmo de la sociedad”. *Le Monde Diplomatique*. Diciembre. Disponible en: <https://www.eldiplo.org/notas-web/el-ritmo-de-la-sociedad/>
- Potyara, A. (2002). “Especificación de necesidades humanas básicas a partir de teorías recientes”. En *Necesidades Humanas. Para una crítica a los patrones mínimos de sobrevivencia*. San Pablo, Cortez Editora.
- Pozzo, E. y Wilkis, A. (2018) “La larga fila de los endeudados”. *Le Monde Diplomatique*. Noviembre. Disponible en: <https://www.eldiplo.org>
- PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN - MINISTERIO PÚBLICO FISCAL (2014). Preguntas y respuestas sobre créditos para el consumo. Recomendaciones para Consumidores de Servicios Financieros. Disponible en: <https://www.mpf.gob.ar/procelac-mercado-de-capitales/files/2018/04/Gu%C3%ADA-Usura.pdf>
- Wilks, A y Hornes, M. (2017). “Negociando la inclusión al mercado de consumo: Los programas de transferencias condicionadas de dinero y el orden familiar”. *Civitas*. vol.17, n.1, pp.61-78.



Sandra **GUIMENEZ\***

\*: Doctora en Ciencias Sociales, Magister en Políticas Sociales y Licenciada en sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Docente Investigadora, Universidad Nacional de UNPAZ y UBA.  
e-mail: sanguimenez@gmail.com

---

PRESENTADO: 13.10.20

ACEPTADO: 15.11.20

# NO TODO LO QUE RELUCE ES ORO. FRAGILIDADES LABORALES, DESIGUALDAD Y PANDEMIA

83

## Resumen

El artículo aborda la relación entre el tipo y condiciones de la inserción laboral y la desigualdad en la sociedad argentina en el contexto de pandemia.

Se parte de la certeza de que la inserción laboral configura de modo principal la posibilidad de la satisfacción de las condiciones de vida tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo. El problema en Argentina es que las personas realizan diversas actividades laborales, más no todas ellas son consideradas como “trabajo”, por lo que se propone la importancia de una reconceptualización de su significado. Asimismo, se plantea la necesidad de avanzar hacia políticas estatales que garanticen ingresos a partir del reconocimiento de esa diversidad de actividades laborales.

**Palabras Clave:** Trabajo; Precarización laboral; Desigualdad.

### Summary

*The article addresses the relationship between the type and conditions of labor insertion and inequality in Argentine society in the context of a pandemic.*

*The starting point is the certainty that job placement mainly configures the possibility of satisfying living conditions both from a qualitative and quantitative point of view. The problem in Argentina is that people carry out various work activities, but not all of them are considered as “work”, which is why the importance of a reconceptualization of their meaning is proposed.*

*Likewise, there is a need to move towards state policies that guarantee income based on the recognition of this diversity of work activities.*

**Key words:** Work, job insecurity, inequality.

## INTRODUCCIÓN

La irrupción del Covid-19 y la necesidad de respetar el aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO), plantea un escenario tan novedoso como desestructurante de las vidas de las personas. Aunque no lo es respecto de las desigualdades estructurales que caracterizan la sociedad argentina, muy por el contrario, éstas se expresan con toda crudeza.

Tanto en el contexto de ASPO, como en un virtual escenario de postpandemia que se proyecta lejano, es pertinente reflexionar acerca de cómo garantizar que todas las personas puedan satisfacer sus condiciones de vida adecuadamente. A partir de la certeza de que el trabajo sigue constituyéndose como el único medio legítimo para acceder a dicha satisfacción.

El ASPO visibiliza, recuerda y reactualiza los principales rasgos estructurales de desigualdad del capitalismo argentino, consolidados en los últimos cuarenta años. Esto es: I) el modo desigual en que las personas trabajan tanto fuera del ho-

gar como dentro de él bajo diversas condiciones, II) el carácter diferencial de acceso a ingresos y protecciones y III) la cristalización de niveles diferenciados de estándares en que se realizan las condiciones de vida de la población.

Este artículo tiene como objetivo dar cuenta de algunas caras de esa desigualdad manifiesta para distintos conjuntos de población trabajadora, en particular en el conurbano bonaerense. Se toma como epicentro la localidad de José Clemente Paz (zona noroeste). La elección de esta territorialidad alude a la ubicación geográfica de la universidad que se haya emplazada en ese territorio y, en cuyo marco, se desarrollaron algunas líneas de investigación que se describen más adelante<sup>1</sup>.

La metodología que sostiene la presentación combina la aplicación de cuestionarios semi-estructurados y algunas entrevistas. Estas, fueron diseñadas con el objetivo de registrar qué estaba sucediendo con el trabajo en sus diversos formatos y condiciones en esa zona del conurbano bonaerense a partir de la disposición de la cuarentena ante la presencia del Covid-19.

1. La autora realiza tareas de investigación en la Universidad de José C. Paz, en donde dirige el proyecto de investigación “Desigualdades socio-laborales y protección social en Argentina. Continuidades y rupturas en la definición del sujeto de los derechos, de la categoría de trabajador y la fuente de la solidaridad intra e intergeneracional. 1990-2017”.

La estructura que acompaña la descripción de esos hallazgos es la siguiente: en el punto que sigue se fundamenta la existencia de desigualdad a partir de la inserción laboral de las personas. Luego, se da cuenta de la diversidad de situaciones socio-laborales que se registran en el actual escenario. Finalmente, a modo de conclusión, se esboza alguna mirada propositiva retomando la relación analítica entre inserción laboral y desigualdad que orienta todo el artículo.

## NOTAS SOBRE TRABAJO Y DESIGUALDAD

En la sociedad capitalista en que vivimos, el modo legítimo de acceder a los ingresos que posibilitan satisfacer condiciones de vida es a partir de la posesión de algún tipo de capital. Para algunos, ese capital refiere a la posesión de bienes materiales en sus distintos formatos (tierras, empresas, divisas, fondos de inversión, etcétera) y para otros, representa la posesión de un único bien que es la fuerza de trabajo. Los primeros constituyen una porción minoritaria y los segundos la gran mayoría, tanto local como internacionalmente. Para esa gran mayoría, la posibilidad de vender la capacidad de trabajo en el mercado se presenta como la única alternativa para hacerse de los ingresos que les permitan la adquisición de lo necesario para la vida propia y familiar.

La inserción laboral de las personas resulta crucial en la medida que habilita los modos de desarrollo de las condiciones de vida. De acuerdo a cómo se realice tal inserción, se constreñirán/habilitarán modos de vida más o menos decentes, así como la construcción de vínculos de reciprocidad y de utilidad en la sociedad (Grassi, 2007).

Por lo tanto, esa inserción laboral y los términos en que se realiza contribuye a producir y reproducir distintos niveles de desigualdad, en la medida que las condiciones del mercado de trabajo argentino no favorecen un mismo tipo de inserción para todas las mujeres y varones que forman parte de la población económicamente activa (PEA). El

mercado no absorbe a toda la población en condiciones de trabajar, por lo que esa situación (re) configura distintos niveles de oportunidades para desarrollar la vida, que no “se eligen” voluntariamente sino que están dadas estructuralmente.

A su vez, la posibilidad de obtener un empleo más o menos formal conecta con el acceso a la protección de la salud y la seguridad social. Entonces, el tipo de empleo que se obtiene se constituye en un dato relevante que signa y configura la vida de las personas. En Argentina, no cualquier tipo de empleo (incluso los formales) garantiza condiciones de vida favorables y aceptables para los estándares promedio de un habitante del siglo XXI.

En ese sentido, seguimos el análisis de *desigualdad categorial* que propone Tilly (2016), para analizar la constitución de *desigualdades persistentes* a partir de la noción de pares de categorías para analizar tal desigualdad y que aquí recuperamos y adaptamos para pensar el contexto argentino: la inserción más formal o lábil respecto del mercado de trabajo, la sistematicidad / intermitencia / insuficiencia de ingresos, según el grado de protección social al que se accede y el género. Esos aspectos generan y reproducen desigualdad y, en el contexto social de pandemia, se presentan con más potencia configuradora.

Desde mediados de la década del 70, el modelo de acumulación de riqueza fue mutando desde un perfil más productivo hacia otro de tipo más financiero. El periodo de la dictadura militar primero y la reforma estructural de los años 90 después, implicaron en Argentina una reestructuración de su estructura productiva, distributiva y de integración. Luego de esos procesos radicalmente transformadores, la sociedad es económica y socialmente más desigual y, desde el punto de vista cultural, más individualista y diferenciadora<sup>2</sup>.

En términos del mercado de trabajo, el resultado de ese proceso de transformación se cristaliza en la incapacidad de la estructura productiva para ab-

2. Las transformaciones mencionadas fueron labrando un proceso de búsqueda de mayor diferenciación por parte de aquellos sectores de población que logran mantener su vínculo con el mercado de trabajo formal y que, por lo tanto, gozan de ciertos derechos y protecciones, versus el enorme conjunto de población que fue perdiendo ese vínculo más formal y sistemático con el mercado de trabajo (Tevik, 1997).

sorber a toda la oferta de trabajo disponible, que desde mediados de los años 80, aumentó a partir de la pérdida de puestos de trabajo “masculinos” y la progresiva incorporación de las mujeres -como consecuencia de lo primero. El resultado de ello es que quienes no logran vender su capacidad de trabajo mantienen vínculos lábiles con éste, de entrada y salida en actividades de tipos informal.

El mercado de trabajo se compone de población desocupada, que alcanzó los dos dígitos durante la gestión de Cambiemos. Una gran porción trabaja en condiciones de precariedad e informalidad, no está registrada por el empleador y no recibe beneficios de la seguridad social. Dentro de ese amplio conjunto existen situaciones diversas: población que trabaja en pequeñas y medianas empresas o comercios que no están en blanco, pero mantienen vínculo sistemático con el empleador. Otro sector que se autogeneró el empleo a través del desarrollo de algún emprendimiento productivo de bienes y servicios con diversos grados de éxito; satisfacen sus condiciones de vida pero están desprotegidos en términos de salud y de acceso a la seguridad social.

A su vez, dentro de este conjunto de trabajadores informales, se cuentan aquellos que se autogeneran el empleo pero no en condiciones de asociativismo sino en términos individuales, como los vendedores ambulantes.

Ese mosaico de situaciones laborales se manifestaba previamente a la pandemia y se complejizó por el ASPO, en la medida que éste imposibilitó la generación de ingresos necesarios para satisfacer sus necesidades. El gobierno implementó políticas ad hoc (como el IFE<sup>3</sup> o el Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción), pero por la magnitud de la situación descrita, el desamparo, la desprotección y la desigualdad no hicieron otra cosa que empeorar.

## LA PANDEMIA Y LAS DIFERENCIAS LABORALES

Teniendo en cuenta esa compleja radiografía social, con un equipo de investigación de la Universidad de José C. Paz nos propusimos explorar qué emergentes podían observarse en la población que habita en su zona de influencia.

Con ese propósito realizamos dos relevamientos diacrónicos<sup>4</sup>. El primero en el mes de abril con la intención de registrar quienes sostenían empleo e ingresos y cómo estaban desarrollando ese trabajo. El segundo, en el mes de junio, con el objetivo de indagar respecto del teletrabajo y el cuidado al interior de los hogares. En esta oportunidad incluimos unas breves entrevistas callejeras a vendedores ambulantes de la localidad (en el marco de la apertura progresiva que se dio en ese mes). Esos relevamientos nos permitieron componer una especie de estado de situación para el conurbano noroeste, que no pretende generalizarse por el tipo de instrumento utilizado, en tanto no buscaba representatividad, sino que posibilitaba identificar situaciones no contempladas, orientar nuevas preguntas, y si fuera posible, pensar positivamente.

A continuación comentamos los aspectos más destacados que dejan los relevamientos referidos.

### ¿Trabajadores privilegiados?

El primer relevamiento alcanzó a 266 personas que trabajaban en relación de dependencia en distintos sectores de actividad: docentes, empleados administrativos y de servicios tanto del sector público como privado, así como trabajadores del sector industrial.

En general, la población que accedió a responder el cuestionario daba cuenta de que mantenían su

3. Decreto 310/2020.

4. En ambas oportunidades (tanto en abril como en junio), los relevamientos fueron realizados a través de encuestas autoadministradas que fueron enviadas por correo electrónico o whatsapp a los respondentes. Dada la imposibilidad de circulación, el formato de encuestas que podían llegar a través del celular o el correo electrónico, resultó oportuno como metodología de recolección de información. Los criterios principales con los que se realizaron tales envíos, consistieron en hacer llegar la encuesta a residentes en alguna de las localidades del conurbano noroeste. A su vez, esos envíos buscaron respetar cuotas relativamente proporcionales entre grupos de edad y género. En el mes de junio, además de la encuesta, se sumó la posibilidad de efectuar algunas entrevistas a vendedores ambulantes que circulaban por las calles donde residen algunos miembros del equipo de investigación.

empleo debido al tipo de vínculo registrado con el empleador. Seguían percibiendo el mismo nivel salarial que antes de la pandemia así como el acceso a las prestaciones de seguridad social.

Se identificó que dos de cada 10 personas mencionaba trabajar más horas que antes de la pandemia por la posibilidad de desarrollar tareas de teletrabajo desde su hogar.

Si bien se observaba que, aparentemente, no se afectaban sus condiciones materiales de vida, comenzaba a manifestarse un proceso de sobrecarga laboral, mayormente referido por las mujeres. Estas, además de realizar teletrabajo, evidenciaban un aumento considerable de sus tareas de cuidado dentro del hogar. Al trabajo reproductivo habitual se anexaba el vinculado al acompañamiento escolar de los hijos, punto que se retoma más adelante.

Un primer dato de la pandemia y la cuarentena que quedaba al descubierto, es que la matriz desigual que se constituye a partir de la inserción laboral se refuerza de modo indiscutible. Para quienes se hallaban en una relación estable y protegida en relación al mercado de trabajo, la situación se mantenía casi sin alteraciones desde el punto de vista material; pero para quienes tal vínculo era intermitente y/o desprotegido, la cuarentena agravaba sus condiciones de vida.

### **Trabajadores más inseguros**

A partir de esa primera exploración resultaba evidente que para quienes no podían trabajar de modo virtual y dependían del día a día de sus actividades más informales, los ingresos sufrían un duro golpe. En relación a ello, se decidió obtener algún tipo de información sobre los vendedores ambulantes, en cuanto al modo en que estaban resolviendo sus necesidades cotidianas.

Se realizaron entrevistas a vendedores que a partir de junio retomaron, tímidamente, las calles por algunos barrios de José C. Paz y que uno de los miembros del equipo logró identificar (Viviani, 2020).

En el intercambio, esos trabajadores comentaban que la imposibilidad de salir a vender los pro-

ductos de forma regular les significó una drástica reducción en sus ingresos. Ajustándose a ese escenario, debieron recortar gastos de sus consumos habituales y priorizar las compras vinculadas a alimentos, en desmedro de abrigo u otros gastos vinculados al sostenimiento material de sus viviendas.

Para paliar la merma de ingresos solicitaron algunas de las prestaciones dispuestas por el gobierno nacional (como el IFE o entrega de bolsones alimentarios). Pero ese dinero, si bien necesario, resultaba escaso para atender de modo integral sus necesidades. En algún caso, los entrevistados refirieron que el dinero del IFE debieron utilizarlo para pagar el alquiler de la vivienda que ocupaban o deudas de otro tipo.

Adicionalmente comentaban que, dado que su actividad se desarrolla en la vía pública, tenían temor de salir a vender y perder la mercadería, ya que la policía suele impedir este tipo de actividades e incautar sus productos. Por lo que tampoco salían muy frecuentemente a realizar ventas. Les preguntamos si tenían alguna vinculación con organizaciones que agrupan al sector, pero los entrevistados no conocían este tipo de nucleamientos.

Estos mismos aspectos, en relación a las muy insatisfactorias condiciones de vida que estos vendedores manifiestan, y el problema del vínculo con las fuerzas de seguridad, fueron también relevados por Bonelli y Hopp (2020) para los vendedores de la CABA, a partir de realización de entrevistas a representantes del sector.

### **Trabajo recargado**

Un cambio que trajo la presencia del Covid-19 y la implementación del ASPO fue la rápida institucionalización, formal e informal, de instancias de desarrollo de actividades laborales por vía remota. Actividades docentes en los distintos niveles, prestación de servicios de diverso tipo (telefonía, bancarios), trabajo administrativo y técnico en dependencias estatales, garantizaron de algún modo la continuidad de sus tareas.

Hasta la irrupción de la pandemia, las actividades laborales que utilizaban esa modalidad constituían un porcentaje muy bajo, y seguramente aún lo continúan siendo. Lo cierto es que en aque-

llos sectores en que el teletrabajo no constituía el “modo normal” de desarrollarlo se instaló rápidamente.

En el segundo relevamiento, en el mes de junio, pudimos recoger algunas percepciones y datos sobre cómo se vive cotidianamente este nuevo formato laboral. Entre aproximadamente 100 respuestas, un aspecto notorio es que el tiempo de trabajo parece haberse extendido en un promedio de dos horas más que el horario estipulado para la modalidad presencial, por lo menos para la mitad de esos respondientes.

Para un tercio de ellos no hubo replanteos de la duración de la jornada, lo que deriva en la recepción de consultas de diverso carácter de urgencia en horarios por fuera de la jornada pautada para la modalidad presencial. Si bien no se indagó mayormente por rubros de actividad el cómo se produce la situación descrita, identificamos que en algunas actividades, como las comerciales, se exigía una conexión de todo el día sin intermitencias y con salarios que se ajustarían proporcionalmente a la venta online. No es una situación para generalizar y ameritaría estudios específicos, pero vale la pena tomar nota de este tipo de situaciones, considerando que el sector de comercio suele ser un rubro donde la proporción de informalidad es muy considerable (en importancia después del servicio doméstico y la construcción).

Otro dato que resalta de este nuevo fenómeno laboral es la actividad descentralizada, su realización en los hogares con el soporte tecnológico, informático y socioambiental con que éstos cuentan. Esto es, con la utilización de computadoras del hogar (cuando las hay), en mesas o sillas que no fueron adquiridas con el objetivo de sentarse a trabajar durante 8 horas diarias. En pos de satisfacer los objetivos laborales, no se prestó atención a esos aspectos así como a los efectos sobre la salud que ejerce la recarga laboral viabilizado con soportes que no fueron pensado para ello, sin la adecuada iluminación de los ambientes por ejemplo<sup>5</sup>. La mitad de los respondientes manifestaron desconocer efectos nocivos para la salud.

Del mencionado relevamiento se desprendieron algunas dificultades anexas a lo que se viene comentando. Por el contexto de pandemia y cuarentena obligatoria toda la familia se haya en el hogar, lo que dificulta la realización de las tareas laborales que se superponen con las habituales relacionadas a la reproducción: la necesidad de distribuir horarios para trabajar y/o cumplir con las tareas escolares, la falta de espacios que puedan destinarse sólo al trabajo y falta de buena conexión de internet.

### Trabajo invisibilizado

En los relevamientos, tanto en el mes de abril como junio, se incluyeron preguntas orientadas a registrar qué sucedía en los hogares con la realización y distribución de tareas que hacen a la vida cotidiana en contexto de pandemia. Una primera evidencia en torno a ello, es que para 8 de cada 10 respondientes las tareas asociadas al trabajo cotidiano en el hogar se incrementaron de modo evidente; para la mitad, entre dos y cuatro horas más que lo que dedicaban anteriormente a la pandemia.

Destacaba el dato de que, en una proporción de 7 cada 10 respondientes, son las mujeres quienes mayormente están y siguen a cargo de la responsabilidad de dicha reproducción, a lo que se suma el acompañamiento de la cursada educativa virtual. Cocinar, lavar, planchar y acompañar las tareas escolares estaba mayormente a cargo de mujeres; en las actividades vinculadas a las compras podía visibilizarse una mayor participación de los varones del hogar sin llegar a ser hegemónica, 6 de cada 10. Sobre el acompañamiento de las tareas escolares, las respuestas indicaban que eran las mujeres quienes mayormente se dedicaban a ello, y cuando no podían hacerlo, la misma era asumida por las hijas mujeres, en una clara muestra de la reproducción intergeneracional de los patrones clásicos asociados a la división sexual del trabajo. En relación al tiempo libre, se identificó que 7 de cada 10 varones afirmaban tener y hacer uso de su tiempo libre, mientras que entre las mujeres esa proporción bajaba a la mitad de las respondientes.

5. Días pasados, dicho tema fue tratado en el Congreso de la Nación, a partir de lo cual se aprobaron una serie de disposiciones tendientes a proteger los derechos de los trabajadores (Página 12, 8/8/20).

En definitiva, la desigualdad laboral vinculada al género en su dimensión tanto pública como privada es un dato contundente que emerge a partir de la pandemia y que confirma las investigaciones y reclamos de transformaciones en ese sentido por parte del colectivo de mujeres.

## CONCLUSIONES

Retomando el análisis categorial de la desigualdad a partir de los pares trabajo formal/informal, ingresos intermitentes/bajos, grado de protección social y género, puede afirmarse que tales categorías se amalgaman. Se da lugar a una *desigualdad persistente* que existía previamente a la pandemia y que a partir de ella no sólo se hace evidente, sino que se agrava y refuerza.

La vinculación con el mercado de trabajo se visibiliza fundamental para explicar cómo las personas se hacen de los recursos necesarios para vivir. Por lo que cuando no se puede trabajar o se lo hace en actividades que no son reconocidas como tales y/o están mal remuneradas, hay un problema para la satisfacción de la vida.

Aun cuando desde el Estado se implementen políticas públicas que apoyan con transferencias monetarias u otro tipo de prestaciones, algunos estudios dan cuenta que en términos numéricos los hogares que sólo viven de esas prestaciones son poco significativas desde el punto de vista porcentual. Todos los hogares buscan satisfacer sus condiciones no sólo con tales transferencias sino que mantienen activo el vínculo con el mercado de trabajo. Algún miembro del hogar mantiene actividad laboral aunque sea de modo informal y quizás no todos al mismo tiempo (Grassi, Danani, 2018).

Aun cuando la expectativa siga siendo que el mercado en algún momento absorba a toda la población disponible -aspecto respecto del cual somos escépticas- y que además proporcione ingresos razonables, es menester apostar por políticas públicas que garanticen ingresos independientemente del tipo de vínculo con el mercado de trabajo. Ello debería ir acompañado de una discusión sobre qué entendemos por “trabajo”, en la medida que parece ser la categoría que legitima la percepción

de ingresos, pero sólo se considera como tal a los que pasan por el mercado (en el sentido clásico del juego de oferta y demanda). Quedan fuera de esa consideración actividades que son nodales para la vida tanto individual como comunitaria y que no pasan por el mercado pero generan valor como las tareas de cuidado de niños y ancianos que desarrollamos principalmente las mujeres; y las actividades comunitarias vinculadas a los cuidados, redes informales de provisión de bienes y servicios, huertas comunitarias, merenderos, comedores, apoyo escolar, recreación, etc. No pasan por el mercado en el sentido económico liberal del término, pero aportan y producen un valor social que las economistas feministas ya se encargaron de cuantificar hace tiempo. Constituyen un “trabajo”, por lo que sería muy importante que las personas que las realizan y garantizan cotidianamente perciban un ingreso acorde a ese reconocimiento. Pero para eso es necesario abrir y disputar la construcción cultural en torno a la definición.

La misma “apertura” sería necesaria en torno a la categoría de “necesidades”. La discusión sobre pobreza y desigualdad suele ceñirse a una visión minimalista (Alvarez Leguizamón, 2005) respecto de estándares que el Estado quizás (porque se pone en duda si debe) debiera garantizar.

Esa discusión minimalista tiene como trasfondo moral y político una concepción mezquina que daría cuenta de que para ciertos sectores, para “los perdedores”/“los planeros”, la vida debe reducirse únicamente a alimentarse y reponer la energía suficiente para levantarse cada día para ir a trabajar. Solo se les concede la sobrevivencia. Pero la vida que vivimos los sectores que nos “integramos” vía trabajo formal incluye “naturalmente” la satisfacción de otras necesidades además de las básicas, como recreación, esparcimiento, deporte, etc. Ello estaría justificado por el esfuerzo de estar y permanecer en el mercado formal de trabajo. Un buen vivir pletórico para “los merecedores”. Esa definición y certeza hay que ponerla en discusión: no hay más o menos merecedores, porque las más de las veces las personas trabajan donde pueden y no donde quieren. Es el mercado el que no genera las oportunidades para todos del mismo modo y no al revés.

Por lo que, discutir y apostar a políticas del tipo ingreso ciudadano<sup>6</sup> implica barajar y dar de nuevo respecto de la discusión y los consensos sobre qué legitimamos como necesidades en un sentido amplio: si solo sobrevivir o un buen vivir para todos.

En definitiva, la pregunta que sigue en pie es qué tipo de sociedad queremos construir: si una donde bien vivan la mayoría; o que sobrevivan muchos y bien vivan pocos.

La propuesta del *ingreso ciudadano* no es mágica, no soluciona todos los problemas. No elimina la necesidad de que el Estado realice esfuerzos para construir nuevos consensos sociales, busque mejorar las políticas y/o diseñar otras que construyan bienestar. No obstante, puede sembrar una semilla a favor de una sociedad menos desigual. He ahí el desafío.

---

6. La propuesta de ingreso ciudadano se caracteriza por estar destinada al conjunto de residentes de un país sin excepciones e independientemente de la situación en el mercado de trabajo); lxs perceptores son las personas y no los hogares; resulta compatible con cualquier otras formas de ingreso; no existe fecha límite para dejar de percibirla; el monto recibido debe garantizar un umbral decente de condiciones de vida; está Integrada con el sistema impositivo; no implica la desaparición de otras políticas sociales que apuntan al bienestar; llega Ex Ante y no Ex Post (no se espera que la crisis económica; evita(ría) estigmatizaciones (porque la percibirían todxs lxs habitantes de un territorio; otorgaría seguridad, bienestar y un cierto rango de autonomía.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alvarez Leguizamón, S. (2005). “Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza”. En Alvarez Leguizamón, Sonia (Compiladora). *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*. Biblioteca Virtual Clacso.
- Bonelli, J. y Hopp, M. (2020). La economía popular frente a la pandemia covid-19. Informe sobre la situación de vendedores/as callejeros en la ciudad de Buenos Aires. *Informes del OEPSS*.
- Danani, C. y Grassi, E. (2018). “Protección social institucionalizada en Piovani”. En J. y Salvia, (Coord). *La Argentina en el Siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual*. Siglo XXI Editores y Clacso.
- Grassi, E. (2007). “La política social, las necesidades sociales y el principio de la igualdad: reflexiones para un debate post neoliberal”, ponencia presentada en *Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales*, FLACSO, Ecuador. Hasta página 55.
- Guimenez, S., Sala, L. Vivian, A, Guanuco, A. (2020). “No hay mal que dure cien años ni cuerpo que lo resista. Teletrabajo, venta ambulante y cuidados en tiempos de pandemia”. En *Desigualdades en el marco de la pandemia II. Reflexiones y desafíos*. Instituto de Estudios Sociales en Contexto de Pandemia. Universidad Nacional de José Paz. Julio 2020.
- Guimenez, S., Rivolta, Y. (2020). “Algunas notas sobre el impacto del Covid 19 en las condiciones de trabajo en la población del conurbano noroeste”. En *Desigualdades en el marco de la pandemia. Reflexiones y desafíos*. Instituto de Estudios Sociales en Contexto de Pandemia. Universidad Nacional de José Paz.
- Tevik, J. (1997). “Imaginarios de gusto y moralidad en los fashionscapes porteños. Prácticas y discursos de distinción entre la clase media profesional de Buenos Aires”. En Visacovsky, S. y Garguin, E. (compiladores). *Moralidades, economías e identidades de clase media. Estudios históricos y etnográficos*. Antropofagia, Buenos Aires
- Tilly, Ch. (2016). *La desigualdad persistente*, Editorial Manantial.
- Viviani, A. (2020). *Venta ambulante en los barrios: Relatos de vendedores ambulantes en tiempos de pandemia Barrio Vucetich*, José. C. Paz (mimeo).



SECCIÓN  
/ ARTÍCULOS





Araceli **GALANTE\***

\*: Licenciada en Trabajo Social, Universidad de Buenos Aires. Magíster en Salud Mental Comunitaria, UNLA. Docente e investigadora, Carrera de Trabajo Social. Doctoranda en Ciencias Sociales, UBA. e-mail: araceligalante@gmail.com

Rocío **PELLE\***

\*: Licenciada en Psicología, Universidad de Buenos Aires. Maestranda en Psicología, UBA. e-mail: rociopelle268@gmail.com

Laura **JAIME\***

\*: Psicóloga Social. Instituto CENSI, CABA. e-mail: lauravjaime@hotmail.com

Estela **PEREYRA\***

\*: Psicóloga Social. Escuela de Psicología Social Padre Carlos Mugica, CABA. e-mail: estelapereyra@hotmail.com

---

PRESENTADO: 04.10.20

ACEPTADO: 08.11.20

95

# ATENCIÓN PRIMARIA POR COVID 19: LA EXPERIENCIA DE UN EQUIPO PSICOSOCIAL DE UN CENTRO DE ATENCIÓN PRIMARIA DEL SUR DEL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

## Resumen

En este artículo, presentaremos los cambios que introdujo la atención del COVID en la práctica cotidiana del Equipo Psicosocial del que formamos parte, en un Centro de Atención Primaria de la Salud (CAPS) del AMBA. Teniendo en cuenta que el equipo pasó de ser considerado “no esencial” en las primeras semanas del ASPO, a ocuparse de la atención remota de las personas con COVID y sus familias, nos proponemos describir los cambios en los modos en que se construyó la intervención a nivel comunitario, grupal y familiar durante las medidas de aislamiento, a partir de la sistematización de comunicaciones institucionales y registros de la práctica, en el período de marzo a setiembre de 2020.

**Palabras Clave:** Emergencia por COVID 19; Atención primaria de la salud; Atención psicosocial; Redes en salud; Uso de técnicas de información y comunicación en salud.

**Summary**

*In this article, we will describe the changes that COVID care introduced in the daily practice of the Psychosocial Team of which we are part, in a Primary Health Care Center in the south of the Metropolitan Area of Buenos Aires.*

*Taking into account that the team was considered “non-essential” in the first weeks of the preventive and compulsory social isolation, to dealing with the remote care of people with COVID and their families one month after, we propose to describe the changes in the ways in which the intervention was constructed at the community, group and family level during the isolation measures, based on the systematization of institutional communications and records of the practice, in the period from March to September 2020.*

**Key words:** Covid 19 emergency, primary health care, psychosocial care, health networks, use of information and communication technologies in health.

**LA PANDEMIA DE COVID 19<sup>1</sup>**

El 31 de diciembre de 2019, China reportó casos de neumonía de causa desconocida en la Ciudad de Wuhan. Entre el 7 y el 12 de enero de 2020 se identificó el agente causal: un nuevo coronavirus denominado COVID 19. A finales de enero, se produce la primera transmisión fuera de China, en Vietnam (OPS, 2020). La noticia fue de interés global, en tanto se temía la irrupción de una epidemia con las características del Síndrome Agudo Respiratorio Severo (SARS) que en 2003, había afectado a más de 8439 personas de 30 países (OMS, 2003). A través de los medios de comunicación, la población mundial asistía a las medidas de aislamiento impuestas por el gobierno en China, así como la expansión de la epidemia hacia Europa.

En Argentina, la principal preocupación de las autoridades sanitarias consistía en la prevención del dengue y del sarampión. Pero los medios de comunicación presentaban cómo los sistemas de salud de países como España o Italia entraban en una situación crítica, di-

fundiendo a diario el número de muertos por COVID en el mundo. En marzo, el coronavirus se había extendido a 114 países y la Organización Mundial de la Salud lo declaró como pandemia. Gran parte de la población mundial quedó confinada por el aislamiento domiciliario y se reducían las actividades económicas a aquellas declaradas “esenciales” por los diferentes gobiernos (Bulcourn y Cardozo, 2020).

Cuando se reportaron los primeros casos de COVID en Argentina, la prevención de su transmisión, así como la preparación del sistema de salud para la atención de una enfermedad que se percibía como catastrófica se convirtió en el principal problema de la agenda pública. Ante el aumento de casos, el 20 de marzo el gobierno nacional decretó el Aislamiento Preventivo y Obligatorio (ASPO), por el que se prohibió la circulación de las personas en todo el territorio del país, a excepción de las actividades necesarias para la provisión de alimentos y de la realización de actividades declaradas esenciales (Decreto 297/2020). Se trataba de una medida preventiva que permitía preparar al sistema sanitario para la emergencia.<sup>2</sup>

1. Este artículo retoma la ponencia de las autoras: “Si pudiera te abrazaría: Los cambios en la atención del equipo psicosocial de un centro de atención primaria de la salud, ante la emergencia sanitaria por COVID 19”, presentado en las XIV Jornadas Nacionales de Debate Interdisciplinario en Salud y Población, Instituto de Investigaciones Gino Germani, setiembre de 2020.

2. El gobierno nacional destinó cerca de \$78.250 millones para fortalecer el sistema público de salud (construcción de centros de aislamiento, ampliación de salas de cuidados intensivos, compra de equipamiento y equipo de protección y contratación de personal). Se destinaron 8.000 millones para la construcción de hospitales modulares de emergencia y \$3300 millones para la reducción de derechos de importación de insumos críticos (Ministerio de Economía, 2020).

En el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), el sistema sanitario se concentró en la atención del COVID. En los hospitales se suspendieron las cirugías programadas, las visitas de familiares y cuidadores de las personas internadas y se limitó la atención ambulatoria a situaciones de gravedad, mientras que en los Centros de Atención Primaria de la Salud (CAPS) la atención sanitaria se limitó a servicios considerados básicos. Asimismo, disminuyó la planta de profesionales, debido a que muchos de ellos debieron tomar licencias médicas (ICO, 2020).

El vínculo entre el personal de salud y la población se transformó, dado que el encuentro entre ambos constituyó una situación de exposición a un virus desconocido y amenazante para la salud. Si bien ya era evidente que el personal de salud también podía enfermar, estas cuestiones permanecían veladas en la cotidianeidad. Asimismo, antes de la ruptura del paradigma social que produjo el coronavirus, era poco probable detenerse a pensar en la posibilidad de que sea el médico quien enferme al paciente (Galante, Pelle, Jaime y Pereyra, 2020). En consecuencia, disminuyeron las consultas no relacionadas con el COVID, lo que expresaba tanto el temor de la población a contraer el virus durante las consultas, como la suspensión de distintos servicios sanitarios considerados no esenciales (ICO, 2020).

En este artículo, presentaremos los cambios que introdujo la atención del COVID en la práctica cotidiana del Equipo Psicosocial del que formamos parte, en un Centro de Atención Primaria de la Salud (CAPS) del AMBA. Teniendo en cuenta que el equipo pasó de ser considerado “no esencial” en las primeras semanas del ASPO, a ocuparse de la atención remota de las personas con COVID y sus familias, nos proponemos describir los cambios en los modos en que se construyó la intervención a nivel comunitario, grupal y familiar durante las medidas de aislamiento, a partir de la sistematización de comunicaciones institucionales y registros de la práctica, en el período de marzo a setiembre de 2020.

## LA ATENCIÓN PRIMARIA DE LA SALUD

La atención primaria de la salud (APS)<sup>3</sup> no tiene un sentido unívoco, ya que ha tenido diferentes interpretaciones según las regiones y el contexto histórico.

La Atención Primaria de la Salud fue proclamada en la Declaración de Alma Ata en 1978, por más de cien ministros de salud de todo el mundo, como la estrategia fundamental para alcanzar el objetivo “Salud para todos en el año 2000”, propuesto por la Organización Mundial de la Salud un año antes. La estrategia se basaba en la experiencia de numerosos países que habían logrado mejorar las condiciones sanitarias de la población en situación de pobreza a partir de la intersectorialidad, la equidad y la participación comunitaria. Constituía una alternativa a la medicina occidental biomédica, tecnocrática y de alto costo, que en el contexto de la Guerra Fría, se había instaurado como modelo de las políticas de salud de los países de la periferia. El potencial de la APS para impulsar procesos de democratización radica en que considera a la salud en sus múltiples dimensiones (económicas, políticas, sociales), superando la concepción estrictamente biomédica. Supone la necesidad de un cambio de las condiciones estructurales que producen la enfermedad, lo que lleva a promover la distribución de la riqueza. Por ende, su implementación encontró limitaciones, en un contexto signado por las luchas de poder en los distintos países (Lafit, 2016).

En nuestro país, la APS encontró graves obstáculos. En principio, porque el país adhirió a la Declaración mientras se encontraba gobernado por la Dictadura Militar (1976-1983), cuyas políticas de terrorismo de Estado reprimieron toda expresión política. Pero en democracia, la APS continuó enfrentando serias dificultades entre las que se pueden mencionar: la fragmentación que caracteriza al sistema sanitario argentino (dividido en tres sectores: público, privado y de obras sociales); el desfinanciamiento de la salud pública y en especial, de las políticas preventivas, la centralidad del

3. “La atención primaria de salud es la asistencia sanitaria esencial basada en métodos y tecnologías prácticos, científicamente fundados y socialmente aceptables, puesta al alcance de todos los individuos y familias de la comunidad mediante su plena participación y a un costo que la comunidad y el país puedan soportar, en todas y cada una de las etapas de su desarrollo con un espíritu de autorresponsabilidad y autodeterminación.” (OMS, 1978).

hospital en el sistema público y la hegemonía del modelo médico en la atención (Ase y Buriyovich, 2009; Bertolotto, Fuks y Rovere, 2012).

Las dificultades se agravaron en los años 90, cuando, luego de reiteradas y profundas crisis económicas, la Reforma del Estado impulsó la adopción de políticas focalizadas y descentralizadas. Aunque en el discurso, se promovió la descentralización, en la práctica, se implementó la *desconcentración* de los servicios sanitarios, es decir la transferencia de competencias del ámbito nacional al provincial y municipal sin transferir los recursos correspondientes, generando un sistema deficitario y colapsado por la falta de financiamiento. A esta situación se sumó el aumento significativo de la demanda, provocada por la pérdida del empleo de amplios sectores de la población trabajadora, que dejó de estar cubierta por las obras sociales (Bialakowsky y otros, 2003, citado en Elizalde y Maglione, 2014). Estas políticas supusieron la renuncia a los principios universalistas de la APS y llevaron a la implementación de la APS Selectiva, que se enfocaba en la promoción y prevención de ciertos problemas de salud en grupos de riesgo, en el primer nivel de atención. La APS consistió entonces, en la implementación de políticas verticales basadas en lineamientos técnicos de organismos internacionales, que ofrecían una canasta de servicios básicos torno a un “problema tipo”. La homogenización de las políticas sanitarias terminaba dejando sin respuesta a un sinnúmero de problemas que no se ajustaban a los parámetros establecidos (Clemente, 1995). Asimismo, restringía la participación comunitaria a la implementación de acciones en cuya definición los vecinos no habían tomado parte, generando desinterés y desconfianza (Bang y Stolkiner, 2013).

Estos dos enfoques de la APS suelen entrar en contradicción en las prácticas cotidianas de los equipos de salud de los Centros de Atención Primaria de la Salud (CAPS), dando lugar a tensiones y conflictos que se hicieron más evidentes en la gestión de la pandemia en el territorio.

#### LOS CENTROS DE ATENCIÓN PRIMARIA DE LA SALUD: UNA RELACIÓN DE CERCANÍA

La inserción territorial de los CAPS tiene distintos alcances según los enfoques de APS. Para la APS

Selectiva, la cercanía geográfica facilita la vinculación de los equipos de salud con la población objetivo de las políticas sanitarias: niños/as, mujeres embarazadas, adolescentes, personas con enfermedades crónicas sin cobertura de obras sociales o prepagas, en el cumplimiento de metas fijadas verticalmente.

Para las familias de las zonas más vulnerables, la cercanía de los CAPS implica un ahorro de tiempo y dinero, así como la posibilidad de contar con un vínculo sostenido con los profesionales de la salud. Sin embargo, tras décadas de desfinanciamiento del sector público, las familias suelen encontrar una variedad de obstáculos ligados a la dimensión administrativa de la accesibilidad (reducido horario de atención, dificultades para obtener turnos, demora en la atención, falta de algunas especialidades) que desmotivan la utilización de los servicios preventivos, llevando a que las consultas se efectúen cuando los síntomas afectan el desenvolvimiento de las personas en su vida cotidiana, especialmente, en el trabajo (Elizalde y Maglione, 2014).

La inserción territorial de los CAPS no sólo significa proximidad en términos de distancia espacial sino en términos de relaciones sociales, porque los CAPS forman parte de la trama de relaciones barriales que construyen la identidad de los sujetos y que condicionan y posibilitan su producción y reproducción social (Petrucci, et al. 2014). En este sentido, la accesibilidad se construye en el vínculo entre las personas, sus familias y las redes de atención de la salud (Rossi, Pawlowicz y Zunino Singh, 2007). Para ello, los CAPS pueden constituir un nodo de articulación entre las distintas redes (educativas, de asistencia, laborales, políticas) que constituyen el soporte de la constitución de los vecinos del barrio como actores sociales. De este modo, en consonancia con el enfoque integral de la APS, desde los CAPS, es posible facilitar la “llegada” a los servicios sanitarios (en sus distintos niveles) no sólo para la atención de la enfermedad sino también para la construcción colectiva de la salud.

#### REDES EN LA ATENCIÓN PRIMARIA DE LA SALUD

La metáfora de la red adquirió preponderancia cuando se comprendió a la salud como un proceso

social complejo. Es decir, cuando la concepción unicausal de los problemas sanitarios (aquella que explica, por ejemplo, la transmisión de un virus sólo por el contacto de las personas con él) dio paso a una concepción de la salud, la enfermedad, la atención y el cuidado, en términos de interacciones de redes complejas, es decir, en relación a los distintos procesos históricos sociales que se interrelacionan entre sí y que transforman los procesos biológicos. Este enfoque, propio de la salud colectiva, permite comprender, por ejemplo, los diferenciales de clase o etnia en el proceso enfermedad-salud-atención-cuidado (Laurell, 1986, Vasco Uribe, 1987).

Para Rovere (2006), el enfoque de red asume la heterogeneidad entre las personas, los grupos y las instituciones, permitiendo superar la verticalidad en la organización de los servicios de salud, ya que no tiene un centro (del que se irradia el poder y los recursos) sino que se trata de un tipo de organización abierta, multicéntrica, capaz de brindar respuestas flexibles a las necesidades de la población. La unidad de la red es el vínculo entre las personas, que a medida que se conocen, definen problemas en común y colaboran entre sí para resolverlos y van sintiendo que forman parte de un “nosotros” que las contiene. Se trata de un vínculo solidario, de modo que al conectarse, cada persona entra en una red de prestación de cuidados. Dabas (1998) explica que las redes brindan apoyo social a quienes participan en ellas, potencian los recursos y crean alternativas novedosas para la resolución de los problemas. Cada integrante de la red se enriquece a través del aprendizaje que generan las interacciones, generando cierta comunidad de creencias o de valores. De este modo, la intervención en red constituye un eje importante de las estrategias destinadas a la inclusión social de las personas más vulnerables, en tanto, muy frecuentemente, suelen estar desconectados de las redes sociales, lo que implica dificultades para la obtención de recursos (Galante, Rossi, Goltzman y Pawlowicz, 2009).

Sin embargo, frecuentemente la constitución de redes ha reproducido la lógica piramidal, donde la información y las decisiones se toman desde “un centro”, quedando los actores sociales inscriptos en una red en la que no participan activamente (Dabas, 2001). Por otra parte, también puede

darse el caso de una red en la que participan activamente referentes de distintas organizaciones en forma activa, pero que reproducen una lógica normativa con la población a la que se dirigen, no incluyéndola en la toma de decisiones, lo que afecta negativamente la participación (Bang y Stolkiner, 2013).

## LA IRRUPCIÓN DEL COVID EN EL CAPS

Aunque a principios de marzo el COVID era percibido como un problema lejano, comenzó a modificar la cotidianeidad del equipo de salud. Por ejemplo, al ampliarse la lista de los países considerados de alta circulación viral, una compañera que había viajado al exterior por vacaciones debió aislarse, unos días después de haberse reincorporado al trabajo. Este tipo de situaciones no sólo afectaron la prestación de servicios sino que también generaron un sentimiento de mayor vulnerabilidad de las/os profesionales frente a la pandemia. Cuando se detectó la transmisión comunitaria del virus en el AMBA, se decidió que quienes padecieran enfermedades crónicas permanecieran en sus hogares, lo que provocó una disminución de la oferta de servicios. Con la declaración del ASPO se restringieron todas las prestaciones que implicaran la circulación de personas: se suspendieron las actividades comunitarias y grupales, las entrevistas en domicilio y se limitó la atención a las prácticas consideradas esenciales (atención de las enfermedades crónicas, del embarazo o de su interrupción legal, urgencias en Odontología, controles de salud de las niñas y niños hasta el año de edad, vacunación, entrega de leche y de métodos anticonceptivos).

Para el personal de salud, la crisis combinaba el temor por contraer el COVID o por infectar a otros, con la incertidumbre sobre el modo en que se gestionarían los cambios en cada lugar de trabajo, sobre todo porque las instituciones gubernamentales no tuvieron tiempo suficiente de prepararse para la contingencia, sino que fueron reconfigurando sus modos de atención en el aislamiento.

Para la población, la vertiginosidad con que el COVID pasó de constituir un problema que afectaba a otros países, a una amenaza presente en cada encuentro social, así como la extensión de las

medidas preventivas, causaron miedo, incertidumbre y angustia. Por una parte, estos sentimientos no sólo expresaban temor a contraer la enfermedad, sino también la preocupación por las consecuencias sociales y económicas del aislamiento en la vida familiar y laboral (Johnson, Saletti-Cuesta y Tumas, 2020).

El funcionamiento del CAPS no sólo fue afectado por los cambios en el área de salud, sino también por los que se produjeron en otras instituciones que tenían al Centro como sede de la intervención comunitaria. Entre ellas podemos mencionar al servicio de estimulación temprana de una escuela de educación especial, el programa de alfabetización y el programa comunitario de un centro de prevención y atención de las adicciones. También se suspendió la formación de los estudiantes de carreras universitarias de grado que efectuaban sus prácticas en el CAPS.

Abruptamente, la sala de espera, que solía ser muy concurrida y bulliciosa, se transformó en un espacio vacío. Se pidió que se evitara, en lo posible, la concurrencia de acompañantes a las consultas. Se guardaron los juguetes y los libros de cuentos. Se separaron los asientos. Se colocó alcohol en la recepción, de modo que cada persona lavara sus manos antes de firmar cualquier planilla. La invitación a acercarse, de quienes preguntaban por teléfono, dio paso al intento de resolver las consultas a distancia. Tiempo después, muchos vecinos dijeron que pensaron que el CAPS estaba cerrado.

Una semana después del inicio del ASPO, el equipo psicosocial fue declarado “no esencial” y debió dejar de concurrir al CAPS. De este modo, se encontró en la contradicción de mantenerse alejado de su lugar de trabajo en medio de una emergencia sanitaria sin precedentes. Las plataformas de mensajes para teléfonos móviles, que hasta el momento eran una herramienta auxiliar en la intervención, se transformaron en el único canal de comunicación entre la población y el equipo en medio del aislamiento. Tratándose de teléfonos propios, el uso de este canal de comunica-

ción implicó el trabajo con las redes personales. Si bien el trabajo “en red”, siempre había formado parte de la intervención, en el ASPO se volvió una estrategia fundamental para sostener la atención psicosocial.

### **El aislamiento no es desconexión: las redes institucionales en el ASPO**

El CAPS había promovido la conformación de una red institucional conformada por aproximadamente 50 referentes de instituciones gubernamentales y no gubernamentales<sup>4</sup>. La red facilitaba la participación comunitaria, la articulación intersectorial, el relevamiento de las demandas en salud y la evaluación del impacto que tenían las diferentes propuestas. Además de reunirse mensualmente, los referentes utilizaban una aplicación de mensajes grupales en sus teléfonos móviles.

En principio, el uso de las tecnologías de información y comunicación (TICS) provocaron incertidumbre entre los miembros de la red, al recibir videos, imágenes o textos alarmistas sobre el COVID, pautas de prevención ineficaces o noticias sobre medidas del gobierno mucho más restrictivas de las que finalmente se tomaron. También causó alarma la difusión de las imágenes de los servicios de emergencias médicas en las puertas de las casas de varios vecinos, ya que podrían tratarse de los primeros casos de COVID en el barrio. El rol del equipo consistió en brindar información confiable y transmitir calma y sentimientos de solidaridad hacia las familias que habían requerido los servicios de emergencia. Algunas de estas acciones pudieron haber tenido un efecto multiplicador, en la medida en que los referentes se apropiaran de la información que se transmitía y pudieran orientar a sus vecinas/os.

Durante el aislamiento del equipo, las consultas de las/os referentes se dirigieron a la atención de personas con síntomas acordes al dengue y que no podían comunicarse con el servicio de emergencias, posiblemente saturado por la demanda de atención por COVID. En esta situación, las/os referentes actuaron como “puentes” entre sus vecinas/os y el

4. Movimientos sociales, comedores, instituciones religiosas, clubes deportivos, centros culturales, equipos de orientación escolar, así como profesionales que trabajaban en diferentes áreas gubernamentales.

equipo psicosocial, que a su vez, les conectaron con las redes de atención de la salud.

Los problemas derivados de la desconexión de los servicios gubernamentales no sólo tuvieron que ver con el área sanitaria, sino también con las instituciones de seguridad social, desarrollo social o atención de la niñez y adolescencia. Eran frecuentes las consultas sobre el modo de continuar los tratamientos de enfermedades crónicas, retirar alimentos, cobrar la jubilación o acceder a la justicia. La información compartida en la red permitió que cada integrante pudiera conocer los recursos existentes y dar una respuesta adecuada.

En el aislamiento, no sólo las profesionales estaban conectadas con las redes de instituciones, sino también con distintos grupos de pares. Por ejemplo, las/os trabajadoras/es sociales, se conectaron entre sí para actualizar las guías de recursos, confeccionar materiales informativos y debatir sobre el modo en que podría continuar el trabajo durante la emergencia sanitaria. Estas redes de profesionales permitieron no sólo sostener el trabajo a la distancia, sino también contener a sus integrantes, que se encontraban escuchando las inquietudes de la población desde sus hogares. Cada profesional se transformó en un “nodo” que conectaba las redes en las que se insertaba, canalizando las demandas, facilitando el acceso a recursos y a distintas instituciones, especialmente a los servicios sanitarios.

Luego de dos semanas, el equipo psicosocial fue declarado esencial y retornó al CAPS. Pero las condiciones de trabajo se habían modificado. Era necesario atravesar un proceso de elaboración, un reordenamiento de la atención psicosocial, que sólo podía efectuarse cuando se superara la perplejidad que provoca lo inesperado. Si tal como lo define Eric Laurent (2002) todo lo que no es programable deviene trauma, es decir, que no hay con qué responder porque los modos de hacer previos se vuelven inapropiados o insuficientes, fue necesario atravesar un proceso de elabora-

ción, un intento de tejer algo alrededor de eso que en principio es agujero en la trama simbólica.

## LA REORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

El regreso del equipo a la atención presencial, no sólo estuvo signado por los cambios que habían ocurrido con el ASPO, sino también por las modificaciones que permitían ese regreso. Una de ellas consistió en la separación del personal en dos grupos, que concurrían al CAPS en forma alternada. De esta manera, si un trabajador/a contraía el COVID sólo sería necesario aislar al grupo en el que estuvo mientras el otro continuaría sosteniendo la prestación de servicios.<sup>5</sup> Esta medida fragmentaba el equipo psicosocial, transformando sus modos de construir la intervención interdisciplinaria, que hasta ese momento, se efectuaba tanto en los encuentros formales como informales. Posiblemente fueran éstos la mayor pérdida, en tanto los momentos que no acarrear la presión de la burocracia institucional son aquellos en los que surgen las mejores ideas y se enriquecen las propuestas de trabajo. Nuevamente las TICS sirvieron de soporte para la comunicación del equipo, volviéndola más compleja. A los problemas conocidos, como las dificultades en la interpretación de los mensajes, se sumaron las propias de la telefonía móvil: problemas de conectividad, del funcionamiento de las plataformas y aplicaciones y demoras en la respuesta.

La división en grupos implicó que el equipo alternara la atención presencial con el teletrabajo, desdibujándose los límites entre el ámbito laboral y el privado. Teniendo en cuenta que el equipo se conformaba por mujeres, esta situación significó combinar el trabajo profesional, el doméstico y el de cuidado. Al respecto, hay que tener en cuenta que como para la mayoría de las mujeres, el tele-estudio de las niñas y niños, requirió de acompañamiento para atravesar la escolaridad durante el aislamiento, lo que sumó stress para quienes tenían hijas/os en edad escolar (Giniger, 2020).

5. Una de las medidas preventivas consiste en el aislamiento de los “contactos estrechos” de las personas con COVID, considerándose como tal a las personas, que hubieran estado con ellas a menos de 1,5 metros de distancia, por más de 15 m, 48 hs. antes del inicio de síntomas, sin elementos de protección (como barbijos o mascarillas).

## LOS CAMBIOS EN LA ORGANIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES COMUNITARIAS

Considerando que COVID es una enfermedad respiratoria, la vacunación antigripal consistió en una de las actividades preventivas que generó más demanda durante el mes de abril. Se planteó la preocupación por cómo lograr que se mantuvieran las medidas preventivas entre un grupo numeroso de personas en el reducido espacio de la sala de espera del CAPS. A través de la red institucional, las docentes de las escuelas de nivel inicial acordaron enviar las listas de las/os niñas/os inscriptas/os para que el equipo de salud les citara en distintos horarios. Las/os referentes de las ONGs propusieron que la vacunación se efectuara en cada institución, para evitar que las personas se alejaran de sus casas. Ofrecieron difundir la actividad en las manzanas cercanas, recepcionar la demanda y organizar un sistema de turnos. Pero la suspensión de actividades comunitarias incluía a la vacunación antigripal, de modo que las/los referentes implementaron su propuesta pero citando a las/os vecinas/as en la sede del CAPS. También facilitaron la vacunación a domicilio, identificando a las personas que tenían dificultades para movilizarse y acompañando al equipo de salud.

La organización de la vacunación antigripal mostró las limitaciones impuestas por el ASPO a la participación comunitaria en la prevención de la salud. Es posible pensar que si la actividad se hubiera efectuado en las instituciones, hubiera resultado más accesible. Pero la fortaleza del vínculo entre el equipo de salud y las/os referentes, y la flexibilidad de ambos, permitieron encontrar modos de trabajar en conjunto y superar las dificultades. La capacidad de las/os referentes para acercarse a las familias a la atención de la salud continuó siendo muy valiosa durante la gestión de la pandemia.

## LOS CAMBIOS EN LA INTERVENCIÓN GRUPAL: EL GRUPO DE PERSONAS CON ENFERMEDADES CRÓNICAS NO TRANSMISIBLES

El grupo de personas con enfermedades crónicas no transmisibles (en especial diabetes e hipertensión) comenzó a funcionar en mayo de 2019, en el marco de la Estrategia Nacional para la Prevención

y Control de las Enfermedades no Transmisibles. Sus integrantes concurrían una vez por semana al CAPS, donde efectuaban distintos controles de salud (medición de peso, glucemia, presión arterial), realizaban actividades físicas y luego participaban del espacio grupal, donde compartían sus vivencias en torno al autocuidado. Como explicó Pichón Riviere (1975), la tarea en el grupo consistía en promover la cooperación entre las personas para generar vínculos que pudieran brindar apoyo psicosocial en el grupo familiar, reforzar el autocuidado y el de su entorno. A fines de 2019, la mayoría de las personas había logrado bajar de peso y controlar los niveles de glucemia.

Aunque en el ASPO se mantuvo la atención del servicio de enfermería y de clínica médica, las reuniones grupales se interrumpieron. Con dificultades, ya que la conectividad variaba entre las/os integrantes del grupo, el equipo decidió mantener la comunicación a través de una aplicación de mensajes para telefonía móvil. Cabe señalar que a fines de 2019, el equipo debatió sobre la conveniencia del uso de TICS debido a la posibilidad de que se desdibujara el encuentro semanal como espacio para compartir experiencias. Pero en el ASPO, se las utilizó para compartir mensajes preventivos, videos de prácticas de ejercicios físicos, juegos, música y narraciones. De esta manera, se sostuvo la motivación del grupo para el autocuidado e incluso, se descubrieron nuevas habilidades (por ejemplo, escribir cuentos o cocinar). El equipo se comunicó con cada miembro del grupo en forma individual, lo que les permitió intervenir ante la angustia que muchos de ellos sentían ante la prolongación del aislamiento y la posibilidad de contraer el virus. Aún la distancia, los vínculos entre las/os participantes del grupo siguió manteniéndose mediante una nueva forma de relacionarse, de modo tal que la cooperación entre ellos continuó siendo una fuente de protección y fortaleza.

## LA ASISTENCIA DE LAS PERSONAS CON COVID

La atención de personas con COVID fue cambiando a medida que fue creciendo la demanda. En abril de 2020, el Municipio había centralizado la atención por COVID. Se conformó un equipo que

recibió las consultas a través de una línea telefónica gratuita. El equipo se ocupó de una variedad de tareas: coordinar la asistencia médica a domicilio, efectuar el seguimiento remoto de las personas con COVID y en caso de ser necesario, gestionar la provisión de alimentos, solicitar la internación en centros de aislamiento, otorgar certificados que debían presentarse en lugares de trabajo, etc.

En mayo, el equipo solicitó al CAPS que efectuara el seguimiento de la internación domiciliaria de algunas personas con COVID o que eran contactos estrechos de personas que lo habían contraído. Se indicó que se reforzaran pautas de cuidado y que el equipo del CAPS se comunicara diariamente con ellas. Esta indicación generó el interrogante sobre el modo en que sería recibida la intervención, ya que se trataba tanto de una medida de cuidado como de control, tendiente a verificar que se cumpliera estrictamente el aislamiento.

Como lo había hecho con el grupo de personas con enfermedades crónicas no transmisibles, el equipo decidió comunicarse a través de las aplicaciones de mensajería para teléfonos móviles. Esta decisión brindó cierta seguridad, tanto para las personas atendidas como para las profesionales, de que existiría una forma de estar en contacto frente al agravamiento de los síntomas, dadas las dificultades que a veces surgían al llamar a los servicios de emergencias. Pero esta decisión tuvo otra consecuencia: la comunicación dejaba de ser unidireccional y se retroalimentaba. Cuando lo creían conveniente, las personas atendidas podían repreguntar sobre pautas de cuidado, transmitir las consultas de otros familiares o plantear nuevas preocupaciones o necesidades. La disponibilidad del equipo facilitó que se generara una relación de confianza, aún de forma remota. De esta forma, más que sentirse en una situación de control, las familias explicaron que se sintieron acompañadas.

A mediados de junio, los vecinos comenzaron a acercarse al CAPS porque no podían comunicarse con los teléfonos de urgencias, lo que llevó al equipo a evaluar su situación y coordinar con el equipo central la atención a domicilio. Pero nuevamente, el aumento de la demanda fue tal que resultó más conveniente citar para el testeo a los vecinos en el CAPS, lo que permitía atender a mayor número de personas en menos tiempo. Dado que el equipo

del CAPS había efectuado el primer contacto con las familias, continuó ocupándose del seguimiento, que en poco tiempo constituyó su principal actividad (las personas que fueron atendidas por COVID pasaron de 8 en mayo, a 62 en junio, 178 en julio, 264 en agosto y 209 en setiembre).

Las/os referentes de las instituciones no gubernamentales continuaron facilitando el acceso de sus vecinas/os a la atención por COVID. Tanto el equipo como las/os referentes fueron atendiendo las consultas a medida que se presentaban, aún fuera de los horarios de trabajo, para no demorar la confirmación del diagnóstico e informar sobre los cuidados en el aislamiento domiciliario. La inmediatez de la respuesta, si bien extendía la jornada laboral del equipo, ayudaba a cortar la cadena de contagios en forma oportuna y brindar sostén a las familias, aún a la distancia.

El primer contacto entre las personas con COVID se efectuaba generalmente de modo no presencial. Cuestiones que podían inferirse con la mirada (como el estado de ánimo, la edad, las características corporales) debieron preguntarse. En caso que las personas se acercaran al CAPS, era posible tener el recuerdo de un breve encuentro, donde parte de la comunicación no verbal se perdía por la distancia y el uso de mascarillas. En estos momentos, las personas se encontraban enfrentando el temor frente al COVID, no sólo por sí mismas, sino también por la posibilidad de contagiar a familiares y amigos, sobre todo si se trataba de niñas/os o personas que se encontraban entre los grupos con alto riesgo de contraer formas graves de la enfermedad (personas mayores de 65 años o con problemas crónicos de salud). El equipo enfrentó el desafío de brindar contención emocional a través de las TICS.

Se trataba de una experiencia novedosa e inquietante, porque hasta entonces, el vínculo con las personas que se atendían se construía en la interacción cara a cara. Se perdía la comunicación no verbal, la posibilidad de transmitir y contener emociones sin palabras, con sonrisas, abrazos o miradas. Había que enfocarse en la forma en que se entablaba la comunicación verbal: las entonaciones de voz, las pausas, los silencios. Una comunicación mediatizada por el uso de telefonía celular, que estaba condicionada por la calidad de la señal de que se disponía.

Una de las premisas principales del trabajo en la clínica de la urgencia consiste en introducir un espacio-tiempo, que permite elaborar y reflexionar acerca de lo que urgencia a las personas que consultan. Es decir, que allí donde todo parecía ser inmediatez y premura, donde se propuso un tiempo para comprender la situación (Sotelo, 2007). El acompañamiento tuvo varias dimensiones: por un lado, fue necesario identificar a quienes podían constituirse en la voz de cada organización familiar, pero también fue importante dar lugar a diversidad de las voces de quienes integraban las familias, para poder evaluar las inquietudes, temores, puntos de angustia y ansiedad de cada una/o, dado que estos sentimientos y emociones se relacionaban con una multiplicidad de situaciones (la conformación de su familia, sus creencias, sus conceptos de salud y enfermedad, la situación económica, etc.) Se ofreció una escucha orientada en el caso por caso, con el objetivo de vislumbrar qué angustiaba o movilizaba en cada una/o la posibilidad de contagio y desde ahí poder intervenir.

Esta forma de trabajo implicó la inclusión del equipo en las redes personales de las personas con COVID. Con la preocupación por la posibilidad de haber transmitido el virus, solicitaban que el equipo se comunicara con las personas con las que habían tenido contacto pero que no convivían con ellos: compañeros de trabajo, amigos, padres. Aunque a veces, sólo se trataba de llevar tranquilidad, porque el contacto se había producido varios días antes de la aparición de síntomas y no era necesario indicar el aislamiento, otras se trataba de incluirlas en el seguimiento, solicitar el testeo. y más tarde, considerarlas como personas con COVID. Esta inclusión se extendió más allá del tiempo de tratamiento. Aún después del alta, las personas atendidas se comunicaban con el equipo si alguna persona que conocían presentaba síntomas acordes con el COVID o solicitaban asistencia para la continuidad de la atención de la salud durante el ASPO.

La irrupción del COVID transformó el modo en que el equipo construía tanto la interdisciplina como la relación con las personas que atendía. Sin embargo fue posible, encontrar nuevos modos de construir el vínculo con ellas y sostener la atención psicosocial.

## REFLEXIONES FINALES

Como situación crítica, la emergencia sanitaria mostró de modo más evidente las tensiones presentes en la APS. En el ASPO, la definición de la esencialidad se limitó a las dimensiones biológicas de la salud, lo que reforzó la matriz biomédica y selectiva de la APS. En consecuencia, en las primeras semanas del ASPO, la atención psicosocial no fue considerada esencial, soslayando el padecimiento que causaban tanto la preocupación por las consecuencias sociales del aislamiento como la percepción de la pandemia como catastrófica.

En el aislamiento, el equipo recurrió a las tecnologías de la información y comunicación (TICS) para mantener la comunicación con las personas que atendía. De esta manera fue posible intervenir para fortalecer la cooperación en el grupo de personas con enfermedades crónicas no transmisibles, mantener la motivación para el autocuidado y contener los temores frente al COVID.

El trabajo en red constituyó un eje de la intervención. Las redes de profesionales no sólo fueron necesarias para compartir información y canalizar demandas, sino también para la contención entre pares, que se encontraban intentando dar respuesta a distintas situaciones problemáticas a la distancia. Asimismo, la red institucional del CAPS estaba conformada por referentes con una fuerte inserción barrial, que actuaron como puentes entre las/los vecinas/as y los equipos de asistencia. La preocupación de cada miembro de la red por mantener actualizada la información sobre los cambios en los modos de atención de las instituciones con las que se relacionaba, permitió canalizar las distintas demandas de la población.

La tensión entre modelos centralizados y descentralizados de gestión atravesó la organización de la atención sanitaria en el territorio. La centralización tenía por objetivo limitar el desplazamiento de las personas con COVID, evitando que tuvieran contacto con quienes concurrían por otras patologías a los distintos efectores de salud. Pero esta forma de gestión restringía la participación de las organizaciones sociales en la implementación de las acciones preventivas. La fortaleza del vínculo previo entre ellas y el CAPS permitió que se encontraran formas de trabajo en conjunto y que

continuaran facilitando el acceso de la población a la salud. Por su inserción territorial, el CAPS recibió las consultas de las vecinas/os que no podían comunicarse con el servicio de emergencias. Ante el aumento de la demanda, la atención debió descentralizarse y el equipo psicosocial se ocupó de la atención remota de las personas con COVID y sus familias.

Las TICS fueron el principal canal de comunicación que posibilitó los contactos. Este modo de trabajo implicó un desafío para el equipo, que solía construir sus vínculos en la interacción cara a cara. Pero también supuso un desafío porque las profesionales debieron combinar el trabajo presencial y el no presencial, el teletrabajo con el trabajo doméstico y el de cuidados, lo que sumó stress y extendió la jornada laboral.

La atención por COVID se incorporó como objeto de intervención del equipo psicosocial. La relación con las personas con COVID y sus familias estaba atravesada por la tensión entre el control y el cuidado. Si bien las profesionales instaban a las personas con COVID y a sus familias a mantener el aislamiento de modo estricto, su

predisposición a responder las consultas aún por fuera del horario de trabajo y a facilitar la resolución de los problemas que se iban presentando ayudaron a construir, en la mayor parte de los casos, una relación de confianza, permitiendo la atención de sus contactos estrechos. Se trataba de una intervención en la urgencia, en la que las personas se encontraban atemorizadas tanto por la posibilidad de haber contraído el virus como de transmitirlo. La escucha atenta del equipo, la apertura de un espacio para la expresión de temores y necesidades y la predisposición para buscar respuestas, permitieron seguir construyendo redes, facilitando la circulación de recursos y sentidos sobre el proceso salud-enfermedad-atención-cuidado.

Se trató de volver a encontrar en medio de la pandemia un nuevo camino para poder habilitarnos como profesionales y desde ese lugar asistir a la población. Pero no fue sin dar un rodeo que implicó perplejidad inicial, reflexión, reorganización, reestructuración como procesos no lineales sino al modo de espiral, para reencontrar sorprendentemente el mismo horizonte que no es otro que el intento de mitigar el padecimiento social.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ase, I. y Buriyovich, J. (2009). La estrategia de Atención Primaria de la Salud: ¿progresividad o regresividad en el derecho a la salud? *Salud Colectiva*, 5 (1), 27-47. Recuperado de <http://revistas.unla.edu.ar/saludcolectiva/article/view/229/218>
- Bang, C. y Stolkiner, A. (2013). Aportes para pensar la participación comunitaria en salud/salud mental desde la perspectiva de redes. *Ciencia, Docencia y Tecnología* 34 (46), 123-143. Recuperado de <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/25710>
- Bertolotto, A., Fuks, A. y Rovere M. (2012). Atención Primaria de Salud en Argentina: proliferación desordenada y modelos en conflicto. *Saúde em Debate*, 36 (94), 362-374. Recuperado de <https://www.scielo.br/pdf/sdeb/v36n94/a09v36n94.pdf>
- Bulcourf, P. y Cardozo, N. (2020). La pandemia del COVID 19: Pensar al Estado en un marco de incertidumbre y complejidad. *Metapolítica*, 24 (109), 44-53. Recuperado de <http://metapolitica.blogspot.com/2020/06/numero-especial-que-podemos-decir-desde.html>
- Clemente, A. (1995). Estrategia de vida y adaptación al riesgo. *Cuadernos de Trabajo Social*. Año 1.
- Dabas, E. (2001). Redes sociales: niveles de abordaje en la intervención y organización en red. *Panorama*. Recuperado de: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/71292/345905/file%20>
- Elizalde, C. y Maglione, C. (2014). Las redes como parte de la solución y como problema. En: Clemente, A. (Coord.), *Territorios Urbanos y Pobreza Persistente* (pp. 185-216). Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Galante, A., Pelle, R., Jaime L. y Pereyra, E. (setiembre, 2020). Si pudiera te abrazaría: los cambios en la atención del equipo psicosocial de un centro de atención primaria de la salud, ante la emergencia sanitaria por COVID 19. En Lehner, P., Ponce, M., Adissi, G. y Rojo, M. (Coord.), *Formación y Condiciones de Trabajo en Salud. XIV Jornadas Nacionales de Debate Interdisciplinario en Salud y Población*, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires, Argentina.
- Galante A., Rossi D., Goltzman P. y Pawlowicz M.P. (2009). Programas de Reducción de Daños en el Escenario Actual. Un cambio de perspectiva. *Escenarios*, 14, 113-121.
- Ginés González García: Me preocupa más el dengue que el coronavirus. (5 de febrero de 2020). *Página 12*. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/245676-gines-gonzalez-garcia-me-preocupa-mas-el-dengue-que-el-coron>
- Giniger N. (2020). Teletrabajo. Modalidad de trabajo en pandemia. *Observatorio Latinoamericano y Caribeño*, Año 1. Vol. 4, 24-39. Recuperado de <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/observatoriolatinoamericano/article/view/5451/4850>
- Instituto del Conurbano. (Abril de 2020). *El Conurbano en la Cuarentena II. Informe del segundo relevamiento a referentes de los barrios populares del Conurbano Bonaerense en el contexto de aislamiento social obligatorio*. Recuperado de <http://observatorioconurbano.uns.edu.ar/Publicaciones/El-Conurbano-en-la-cuarentena.-Segundo-informe.pdf>
- Johnson M. C., Saletti-Cuesta, L. y Tuma, N. (2020). Emociones, preocupaciones y reflexiones frente a la pandemia del COVID-19 en Argentina. *Ciência & Saúde Coletiva*, 25(Supl.1):2447-2456. Recuperado de <https://scielosp.org/pdf/csc/2020.v25suppl1/2447-2456/es>
- Lafit J. (2016). Atención Primaria de la Salud: Una Estrategia aún posible y deseable en el campo de la Salud. *Cátedra Medicina Social*. FTS.UNLP. Recuperado de [http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/lafit\\_jimena\\_ficha\\_de\\_catedra\\_%20APS.%20-Ficha%20de%20C3%A1tedra-.pdf](http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/lafit_jimena_ficha_de_catedra_%20APS.%20-Ficha%20de%20C3%A1tedra-.pdf)
- Laurell, a. C. (1986). El estudio social del proceso salud-enfermedad en América Latina. En *Cuadernos Médicos Sociales* 37. CESS.
- Ministerio de Economía de la República Argentina. (Junio de 2020). *Presupuesto General de la Administración Nacional. Ejercicio 2021. Informe de Avance al Honorable Congreso de la Nación*. Recuperado de [https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/info\\_avance/2021.pdf](https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/info_avance/2021.pdf)
- Organización Mundial de la Salud (1978). Declaración de Alma-Ata.
- Organización Mundial de la Salud (2003). El brote de SRAS ha sido contenido en todo el mundo. Recuperado de <https://www.who.int/mediacentre/news/releases/2003/pr56/es/>
- Organización Panamericana de la Salud (2020): *Novel Coronavirus. Representación OPS/OMS Argentina* Actualiza-

ción 03-08-2020 – 2 PM, Recuperado de: [www.paho.org/arg/coronavirus](http://www.paho.org/arg/coronavirus)

Petrucci, A., Cazzaniga, S., Sosa, F.; Salazar, L.; Pieruzzini, R., Villagra, V. y Puntin, L. (2014) Territorialidades. Miradas desde el Trabajo Social. *XXVII Congreso Nacional de Trabajo Social*. Recuperado de: <https://issuu.com/faapss/denocs/petrucci>

Pichón, R. (1975). *El proceso grupal: Del psicoanálisis a la psicología social*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.

Presidencia de la Nación Argentina. Decreto 297/2020 Aislamiento social, preventivo y Obligatorio. Recuperado de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227042/20200320>

Rossi, D, Pawlowicz., M.P. y Zunino Singh, D.(2007). *Accesibilidad de los usuarios de drogas a los servicios públicos*

*de salud en las ciudades de Buenos Aires y Rosario. La perspectiva de los trabajadores de la salud*. Buenos Aires: Intercambios.

Rovere, M. (2006). *Redes En Salud; los Grupos, las Instituciones, la Comunidad*. Rosario: El Agora. Secretaría de Salud de la Municipalidad de Rosario. Instituto de la Salud “Juan Lazarte”. Recuperado de <https://elagoraasociacioncivil.wordpress.com/2015/05/06/redes-en-salud-los-grupos-las-instituciones-la-comunidad>

Sotelo I. (2007). *Clínica de la urgencia* Buenos Aires: JCE Ediciones.

Vasco Uribe, a. (1987). *Estructura y Proceso en la conceptualización de la enfermedad*. Taller Latinoamericano de Medicina Social, Medellín.





Fernando **RADA SCHULTZE\***

\*: Sociólogo; Dr. en Ciencias Sociales; Mg. en Políticas Sociales; Esp. en Planificación y Gestión de las Políticas Sociales; Investigador Asistente del Área Sociedad y Vida Contemporánea, Programa Envejecimiento, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Docente Facultad de Ciencias Sociales, UBA. e-mail: frada@sociales.uba.ar

---

PRESENTADO: 30.10.20

ACEPTADO: 16.11.20

# CONDICIONES DE VIDA DE LA COMUNIDAD LGBTI EN LA PANDEMIA COVID-19

109

## Resumen

La comunidad LGBTI (lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales) se encuentra entre los grupos más vulnerados en Argentina. A menudo enfrentan discriminación y exclusión en servicios nodales, incluidos los servicios de salud, vivienda, trabajo y educación, entre otros. La cuarentena y la interrupción de la vida cotidiana en Argentina, desde el 20 de marzo, pueden tener un impacto devastador en la prestación de servicios y en la forma en que la comunidad LGBTI, ya marginada, puede acceder a servicios importantes. Este artículo examina los efectos y riesgos de la pandemia COVID-19 y el aislamiento social, preventivo y obligatorio sobre dicha comunidad.

**Palabras Clave:** Personas LGBTI; COVID-19; Cuarentena; Derechos básicos.

## Summary

*LGBTI community (Lesbian, gay, bisexual, transgender, and intersex) is among the most vulnerable groups in Argentina, often facing discrimination and exclusion from important services including health, housing and education services, among others. The quarantine and disruption of daily life in Argentina (since March 20th) can have devastating impact on services delivery and the way already marginalized LGBTI community is able to access key services. At this point, this paper examines the effects and risks of the COVID-19 pandemic and Social, Preventive and Mandatory Isolation on the LGBTI community.*

**Key words:** LGBTI people, COVID-19, Quarantine, Fundamental rights.

## INTRODUCCIÓN

“Lo primero que pensé luego de que el Presidente nos dijera a las argentinas que nos quedáramos en casa fue que todo este temita del encierro era pan comido. ¿Por qué estaba tan confiada? Porque las travestis de mi generación, y las anteriores aún más, conocemos el encierro y no solo el que se sella con una puerta con llave sino el que nos condenó a llevar a esta travesti que somos encerrada dentro nuestro por años”

Camila Sosa Villada, *La cárcel de las pieles*

El presente artículo tiene como objetivo dar cuenta del impacto que tuvo la epidemia del COVID-19 sobre las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex (LGBTI) de la Argentina, en especial los efectos del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) decretado desde el 20 de marzo del 2020. A tal fin, se hará énfasis sobre la realización de su vida cotidiana y el acceso a derechos básicos como la salud, la educación, la vivienda y el trabajo. Asimismo, se observará de qué modo el contexto del confinamiento, que tuvo como meta contener el brote de la actual pandemia, se habría vulnerado la accesibilidad a estos servicios al tiempo que recrudecieron situaciones de violencia sobre esta población.

Si bien la actual epidemia ha repercutido en las poblaciones del todo el mundo, lo cierto es que en determinados grupos sociales tuvo un impacto diferencial. Esto lo podemos observar no sólo en la salud de quienes padecían enfermedades prevalentes (por ejemplo las personas consideradas grupos de riesgo), sino también en las consecuencias socioeconómicas de la pandemia y la cuarentena para los sectores medios y bajos. Más aún podemos imaginar que su impacto sería mayor cuando se combinaran desvalorizaciones sociales tales como la orientación sexual, la expresión e identidad de género, clase o etnia.

En efecto, la histórica conjunción de esos estigmas llevó a que la comunidad LGBTI argentina viese vulnerado su acceso a derechos fundamentales motivado por experiencias de discriminación y violencia. Si bien nada indica que esta comunidad fuese más propensa a contraer o transmitir el virus, recientes estudios indican que podrían estar en mayor riesgo por sus antecedentes médicos y sociales.<sup>1</sup> Entre ellos las barreras históricas que imposibilitan el pleno acceso de la comunidad a los servicios de salud o el mercado laboral formal (Rada Schultze, 2017).

Mediante entrevistas realizadas con las principales organizaciones que pelean por la promoción de derechos para las personas LGBTI<sup>2</sup>, buscamos conocer la situación de la comunidad durante el ASPO. Las posibilidades o restricciones para acceder a derechos básicos, como así también las medidas tomadas por el Estado, dando cuenta de sus límites y alcance. Se prestó especial atención a observar en qué medida el contexto actual habría generado una mayor disparidad en las desigualdades existentes. Por último, cabe señalar que se exponen resultados preliminares de un trabajo que venimos realizando desde principio de año y que nos permite contrastar la situación de las personas LGBTI previo a la pandemia y durante ella.

## LAS PERSONAS LGBTI Y EL ACCESO A LOS SERVICIOS DE SALUD

El acceso a la salud integral ha sido siempre un área esquivada para las personas LGBTI. La imperante discriminación por parte del personal médico, más aún para las personas trans, fue uno de los motivos que los y las expulsaría del sistema de salud. Si bien en los últimos años la Argentina ha conocido un avance sin precedentes en materia de derechos para el colectivo LGBTI (Matrimonio Igualitario en 2010; Ley de Identidad de Género de 2012, primera en el mundo en no patologizar las identidades trans), lo cierto es que la homo, lesbo y transfobia continúan vigentes en nuestra

1. Ver “Stigma is not quarantined: The impact of COVID-19 on the LGBTI community”, The World Bank. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2020/05/15/estigma-cuarentena-covid-lgbti> Consultado: 17.10.2020

2. Con el fin de preservar el anonimato de las personas entrevistadas, las mismas serán enumeradas.

sociedad. Prueba de eso es la ausencia de una Ley Antidiscriminatoria a nivel nacional que contemple la orientación sexual, identidad o expresión de género como agravante de delito.

A pesar de contar con importantes medidas legislativas, las mismas conviven con códigos de faltas y contravenciones que aún existen en algunas provincias argentinas y que tipifican figuras ambiguas como por ejemplo faltas a la “moral y las buenas costumbres”, a la “decencia” o al “decoro” y son empleadas tanto por el personal de salud como por el de seguridad como artificio para justificar su accionar violento y discriminatorio hacia las personas LGBTI. En ese sentido, si bien Argentina no cuenta con una reglamentación que vede el trabajo sexual, infinidad de veces las personas suelen ser perseguidas bajo la categoría de “prostitución escandalosa” (CeDoSTALC, 2018, 11).

Por otra parte, en lo que refiere al acceso integral a la salud de las personas trans encontramos que el 55% (61,6 % mujeres trans y 18,8% varones trans) afirmó haber iniciado algún tratamiento de hormonización. Empero, el 86% de quienes comenzaron dichos tratamientos decidieron no continuar con los controles médicos correspondientes: el 50% abandonó los centros de salud a raíz de la discriminación por su identidad de género y el 70% no pudo acceder a ninguna modificación corporal por motivos económicos (INDEC e INADI, 2012). De ese modo, la discriminación no opera sólo como un tipo de violencia simbólica, sino que impacta transmutando sus vidas diarias. En esa línea, una de las entrevistadas ejemplifica la situación de las personas trans cuando acceden a los servicios de salud:

*“El binarismo continúa presente todo el tiempo. Algunas cuestiones como por ejemplo de qué forma armar una historia clínica o una receta, son imposibles de cambiar. Infinidad de veces el personal del hospital tiene la necesidad de resaltar que se trata de una persona trans. En algún lado,*

*sea en la historia clínica o la receta, parece que tuviesen la necesidad de registrar que son trans. Incluso ya con Ley [de Identidad de Género], cuando una mujer trans tiene que internarse buscan la forma de enviarla a una sala de varones”.* (Entrevistada 1, mayo 2020).

Algo similar ocurriría en el acceso al reemplazo de hormonas para las personas no binarias y trans, lo cual en este contexto excepcional generaría nuevas inquietudes y obstáculos en la población. Más allá de las barreras estructurales que dificultan el acceso a la salud, debe tomarse en consideración que muchas de estas personas presentan condiciones de salud preexistentes (por ejemplo, en la comunidad trans, la prevalencia del VIH es del 34%<sup>3</sup>). En ese sentido, podemos agregar que como sostuvo Mann el “principal factor de riesgo en cuanto a la vulnerabilidad al VIH es pertenecer a un grupo discriminado y estigmatizado por la sociedad; la discriminación es la causa de la verdadera raíz de la pandemia” (en Maglio, 2012, 94). De esa forma, al maltrato institucional se anexa la vulnerabilidad de las personas por pertenecer a los considerados grupos de riesgo.

Lo expuesto nos llevó a suponer un crecimiento en las brechas de accesibilidad y una mayor imposibilidad por parte de las personas LGBTI para recibir la atención médica necesaria. A su vez sería probable que, enfocados a dar respuesta a la pandemia, los servicios de salud se ciñeran específicamente a la problemática del COVID-19 y desatendieran otras cuestiones. En efecto, eso fue lo que ocurrió durante los primeros meses del confinamiento. El desconocimiento, el temor y las patologías prevalentes llevaron a que las personas LGBTI abandonaran sus tratamientos:

*“Había personas que tenían turnos y dejaron de ir a hacer sus chequeos o tratamientos. El temor a poder agarrarse el coronavirus por ser grupo de riesgo hizo que ni fueran a buscar la*

*medicación (...) No sabemos si al menos siguen yendo a alguna salita del barrio” (Entrevistada 2, junio 2020).*

Uno de los motivos podemos encontrarlo no sólo en la exposición física de las personas sino también identitaria. En esa línea, cabe destacar que las personas LGBTI que viven con VIH no sólo utilizan mayoritariamente el sistema de salud público (se estima que 7 de cada 10), sino que además deben retirar mensualmente su medicación anti-retroviral (Rada Schultze, 2020). De ese modo, a pesar de que el retiro de medicamentos quedaba comprendido dentro del lote de permisos esenciales para circular y el Estado hizo hincapié en la continuidad de los tratamientos,<sup>4</sup> hacer uso del transporte público vulneraba su derecho al anonimato contemplado tanto en el artículo 2 de la Ley de Protección de Datos Personales (Nº 25.326) como en el artículo 11 de la Ley Nacional de SIDA (Nº 23.798). Era menester reforzar la confidencialidad de los y las pacientes, debido a que se podría “exponer a las personas afectadas a situaciones de exclusión y limitación de bienes jurídicos básicos” (Maglio, 2012, 94).

Si bien el Estado había fijado en su agenda que los derechos sexuales y reproductivos serían considerados servicios esenciales -a saber, que no podrían ser interrumpidos- lo cierto es que en la práctica los y las activistas encontraron, por ejemplo, límites en el diagnóstico y tratamiento del VIH, lo cual podemos observar en el reclamo de algunas personas entrevistadas durante la cuarentena:

*“Para las personas que tenemos PAMI [Programa de Atención Médica Integral/ Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados] es bastante más complicada la situación (...) Periódicamente tenemos que hacer chequeos. Esto genera salir de casa, ir ver al infectólogo, sacar turno, tener la orden, sacarte sangre, volver con los resultados a PAMI para*

*empadronarte y ahí esperar la reautorización para que te den la medicación (...) Lo que estuvimos tratando de hacer fue intentar que el Estado condone estos trámites al menos por unos meses para no salir y exponernos más” (Entrevistado 3, Julio 2020).*

*“Este contexto hizo que las personas trans se vieran más limitadas que nunca al acceso a la salud integral (...) tuvimos que buscar alguna forma alternativa para que las compañeras pudieran tener su medicación (...) Tuvimos que conversar con el Ministerio de Salud, presentar cartas, solicitadas, documentos, para ver si conseguíamos que les enviaran los medicamentos a sus casas porque ellas también son grupo de riesgo” (Entrevistada 4, Agosto 2020).*

No obstante, no sólo la esfera sanitaria se vio trastocada durante el aislamiento social, preventivo y obligatorio. Otras dimensiones de la vida cotidiana como el trabajo o las condiciones habitacionales también sufrieron reveses o generaron una mayor disparidad a la ya existente.

## EL ASPO Y LA COMUNIDAD LGBTI: MEDIDAS IMPLEMENTADAS Y SU IMPACTO

Desde el inicio de la emergencia sanitaria, y por medio del recientemente creado Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad, el Estado implementó una serie de acciones en materia de género y diversidad sexual entre las cuales se contempló a la población LGBTI. Entre ellas se destacó la vulnerabilidad estructural que atraviesan las personas trans que, en la coyuntura presente, intensifican las situaciones de pobreza y precariedad habitacional al no poder garantizarse los medios de subsistencia básicos.

Desde el Ministerio se señaló que una de las acciones esbozadas para mitigar los embates socioeco-

nómicos de la pandemia fue reforzar la asistencia alimentaria para este grupo durante el período de aislamiento. Entre sus acciones también destaca la gestión en el intento por incorporar a las personas trans a los programas sociales del Ministerio de Desarrollo Social. El objetivo fue poder brindar un ingreso económico para todas las personas sin trabajo registrado.<sup>5</sup>

Si bien desde las organizaciones de la sociedad civil reconocen que en las medidas preventivas direccionadas hacia la población LGBTI fueron contempladas sus demandas, al mismo tiempo consideran que estas fueron tomadas parcialmente:

*“Las condiciones de vida de las compañeras trans es muy delicada y en esta situación mucho más. No pueden pensar más que en comer o en el día a día. Desde el Estado nos llegaron bolsones de comida, pero sólo eso (...) En algunos lugares, como en Buenos Aires, se complica todavía más. Suelen vivir en pensiones donde les cobran dos o tres veces más que a cualquier otra persona y la gran mayoría sobrevive del trabajo sexual (...) Con la cuarentena no pueden salir a trabajar, no pueden pagar la pensión y las quieren echar (...) Muchas están vendiendo sus pertenencias para poder sobrevivir (...) Por suerte en algunos casos desde las organizaciones logramos evitar los desalojos”* (Entrevistada 5, junio 2020).

Si bien los decretos 319 y 320 suspendieron los desalojos hasta finales del mes de septiembre,<sup>6</sup> las personas que viven en alquileres precarios en barrios vulnerables, hoteles familiares o pensiones quedaban expuestas tanto a intermediarios como a la arbitrariedad de dueños abusivos. Sería entonces responsabilidad de los movimientos sociales velar por sus propios derechos.

Una de estas organizaciones fue la Asociación de Mujeres Meretrices de Argentina que a partir de su equipo de abogados/as lograron llevar adelante conciliaciones con los/as propietarios/as de las pensiones a fin de evitar los desalojos. En este punto podemos observar como las asociaciones de la sociedad civil emergieron nuevamente como actores claves en la defensa de la comunidad.

La histórica desconfianza del colectivo hacia los canales clásicos de participación o reclamo llevó a que la mayoría de las personas LGBTI (el 69%) tomarán en consideración primero a las organizaciones sociales a la hora de buscar asistencia psicológica, asesoramiento o acompañamiento legal (INDEC e INADI, 2012). Aunque a lo largo del tiempo las asociaciones civiles LGBTI debieron suplir y velar tanto por los derechos restringidos como aquellos que desde el Estado se vulneraban, lo cierto es que ellas tampoco quedan exentas de los escollos que la pandemia ofrece.

Uno de los grandes inconvenientes es la disparidad digital. A pesar de que el INDEC señaló a fines del 2019 que el 82,9% de los hogares poseen acceso a internet,<sup>7</sup> lo cierto es que la obtención de los datos por medio de la Encuesta Permanente de Hogares sólo nos brinda información sobre 31 aglomerados urbanos. Por el contrario, cuando extendemos el análisis al resto del territorio argentino encontramos que, como señaló el Ente Nacional de Comunicaciones en su relevamiento de junio de este año, sólo el 62% de los hogares cuenta con un acceso a internet fijo.<sup>8</sup> No obstante, esto dificulta no sólo el accionar de las organizaciones sociales.

Otra de estas problemáticas, según detallan las personas entrevistadas, se habría dado en el acceso al Ingreso Familiar de Emergencia (IFE):

*“Hay un problema registral muy grande hacia las personas LGBTI (...) Estimamos que 8 de cada 10 no pudieron*

5. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/generos/medidas-en-materia-de-genero-y-diversidad-en-el-marco-de-la-emergencia-sanitaria> Consultado: 20.10.2020.

6. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227247/20200329> 31.3.2020.

7. Disponible en: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-InformesTecnicos-71> Consultado: 2.10.2020.

8. Disponible en: <https://indicadores.enacom.gob.ar> Consultado: 1.10.2020.

*acceder al IFE (...) Nosotres no pedimos más derechos. Pedimos los que ya existen y se nos niegan (...) Ahora aparecen nuevos derechos como el IFE y nuevamente se nos limitan”* (Entrevistado 6, Agosto 2020).

La brecha digital también repercutió en el acceso al trabajo (partiendo de la premisa de que no todos los puestos laborales eran plausibles de devenir en teletrabajo) y en el acceso a la educación de niños, niñas y adolescentes. Empero, esta no sería la primera vez que el ámbito laboral (por ejemplo por la informalidad que caracteriza a los trabajos a los que acceden) y educativo se presentasen reticentes hacia las personas LGBTI.

Las personas entrevistadas aseveran que desde el Estado se cercena una real inserción de la población LGBTI al vulnerarse el acceso a derechos elementales como la salud, el trabajo y la vivienda. En particular, en el espacio educativo se restringe la posibilidad de participación en un doble sentido: no sólo siendo parte del fenómeno (el acceso a la educación), sino también tomando “parte activa en las decisiones que finalmente se traducen en cambios” (Sánchez, 2002, 113). Para ellos y ellas un proyecto educativo a largo plazo, con una real aplicación de la Ley de Educación Sexual Integral, permitiría la realización de una sociedad no discriminatoria.

Según nos relata una de las entrevistadas, en el caso de la población trans:

*“más del 60% no terminó la escuela secundaria, alrededor del 50% no terminó el colegio primario y el 20% ni siquiera tuvo la posibilidad de ingresar. En este contexto imaginamos que serán muchísimas las que abandonen la escuela”* (Entrevistada 7, Marzo 2020).

En ese sentido, trabajos similares registran que en el nivel primario las mujeres trans son 65,3% y las personas gays 16,1%. Respecto al nivel secundario, las trans registran un 24,7%, los varones gays el 48,4% y las mujeres lesbianas el 72,7%. Por último, en lo que refiere al nivel terciario/universitario, solamente un 10% de trans logró acceder,

mientras que en las personas gays y lesbianas esto representa 35,5% y 27,3% respectivamente (Rada Schultze, 2018).

Una de las razones que explica este éxodo educativo radica en la discriminación que experimentan. La misma es perpetrada por directivos, docentes y hasta estudiantes: el 26,4% reconoce haber sido discriminado por directivos y recibir maltrato por parte de docentes, el 21,6% sufrió el rechazo del personal no docente y el 58,2% por parte de compañeros y compañeras, situaciones que llevarían a que el 44,5% dejara la escuela (INDEC e INADI, 2012). Por tal motivo es comprensible que las personas entrevistadas sostengan que la situación estructural de violencia, sumado ahora a la inaccesibilidad digital, pudiera devenir en un mayor alejamiento del sistema educativo.

Empero, la educación no es el único espacio en donde las personas LGBTI vivencian experiencias de discriminación y violencia. Por el contrario, durante el periplo transcurrido desde el inicio del ASPO aumentaron los hechos de violencia sobre la comunidad sobre todo la que compete al maltrato institucional.

## LA VIOLENCIA A LAS PERSONAS LGBTI DURANTE LA PANDEMIA

El decreto del ASPO -respetado en mayor o menor medida por la población-, propuso para su primera fase la permanencia en nuestros hogares con la excepción de actividades esenciales y la realización de compras en negocios de cercanías. Pero la estadía indefinida en el hogar no era la opción más deseable para todas las personas. En primer lugar, como vimos, debido a la problemática habitacional que azota a gran parte del país, de la cual la comunidad LGBTI no es ajena. En segundo, asentarse en casa por un largo período se presentaba contraproducente para el colectivo ya que las propias familias han sido uno de los principales grupos violentos hacia las llamadas minorías sexuales.

Las familias fueron históricamente un grupo que embistió contra la orientación, identidad y expresión de género de las personas LGBTI, derivando en el quiebre de ese lazo primario y llevando al

alejamiento o expulsión del hogar. Algunos estudios destacan que alrededor del 30,1% de las mujeres trans hicieron su “salida del closet” ante sus amistades y familia, mientras que en los varones gays representa el 25,8% y en las mujeres lesbianas el 40,9%. No obstante, en base a la discriminación vivenciada por sus familias tuvieron que abandonar sus hogares alrededor del 64,7% en el caso de las mujeres trans, un 31,8% de las mujeres lesbianas y un 9,7% en los varones gays (Rada Schultze, 2018). Con foco en las personas trans, otros trabajos señalan que el 49,8% fue discriminada por sus familias, el 41,1% por sus amistades, el 17,2% por sus parejas y el 63,2% recibió el rechazo de vecinos y vecinas (INDEC e INADI, 2012).

Así, quizás a diferencia de lo que puede ocurrir con gran parte de las personas heterosexuales -donde la familia ha sido un factor determinante para afrontar la pandemia-, pudimos observar que en el caso de las personas LGBTI las llamadas “segundas familias” (grupo de amigos y amigas) operaron como un sostén esencial para transitar el aislamiento tanto para asistir a jóvenes como a adultos y adultas mayores:

*“La familia muchas veces termina replicando la violencia de nuestra cultura más que ser un espacio de contención (...) tratamos de organizarnos para ir al supermercado o a la farmacia (...) sobre todo para proteger a las personas mayores”* (Entrevistado 8, Agosto 2020).

Las personas adultas mayores, por su parte, también vivenciaron las embestidas del presente aislamiento. Como resultado de envejecer y ser socializadas en otras coyunturas carentes de legislaciones como las actuales (tales como el Matrimonio Igualitario o la Ley de Identidad de Género) debieron realizar una “doble vida”: a saber, dejar puertas adentro sus homosociabilidades (Tin, 2012). Gran parte de estas personas mayores arribaron a su vejez sin hijos/as, situación que en el contexto actual reduce sus redes de contención (Rada Schultze, 2020). Así, a pesar de ser un gru-

po de riesgo, se ven impelidos a salir de sus casas para realizar compras o cubrir otras necesidades básicas. Muchas de estas personas a fin de mitigar el impacto de la pandemia y no transitar el confinamiento en soledad, regresaron al hogar de algún familiar, lo cual originó un “retorno al placard” a fin de eludir episodios violentos. También hemos notado una situación similar en aquellas personas que viven en una residencia o geriátrico: el hecho de no poder salir o recibir visitas llevó a que encuentren cercenada una parte de su identidad.

No obstante, estos no han sido los únicos episodios de discriminación y violencia y su impacto sobre las personas LGBTI.

En los últimos años, por ejemplo, la Unidad de Registro, Sistematización y Seguimiento de Femicidios y de Homicidios Agravados ha detectado que, desde el año 2012 al inicio del 2020, se registraron 1325 casos de los cuales 111 son varones, 1189 son mujeres (sin distinción respecto a la orientación sexual de estos dos grupos) y 37 son personas transgénero.<sup>9</sup> En esa línea, desde el Observatorio Nacional de Crímenes de Odio LGBT los casos relevados se dividen en asesinatos (13%) y violencia física que no derivó en muerte (87%). El informe señala que a pesar de que la cantidad de asesinatos se mantiene constante desde el 2016, los hechos de violencia física aumentaron un 500% en el mismo período (2018, 14-16).

A su vez, del informe presentado por el Centro de Documentación y Situación Trans de América Latina y el Caribe (CeDoSTALC) se desprende que en la Argentina el 45% de las personas trans sufrió agresiones físicas, el 14% derivó en el asesinato y el 10% fue víctima del algún tipo de detención arbitraria que, como veremos a continuación, se ha profundizado en el contexto del ASPO. El documento del CeDoSTALC también pone de manifiesto que fueron víctimas de violencia sexual y de discriminación en un 5% y 23% respectivamente (2018, 18).

Respecto al primer semestre de este año, desde la organización MuMaLa registraron 100 incidentes

9. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/derechoshumanos/proteccion/genero/unidad-de-registro> Consultado: 18.8.2020.

de violencia, los cuales distinguieron como “ataques de odio” (56 casos), “crímenes de odio” (4 casos) y “travesticidios sociales” (40 casos). Asimismo, detallan que en el 84% de los hechos se trató de violencia psicológica, el 52% de violencia física, el 26% de violencia simbólica, el 21% de violencia económica y el 4% de violencia sexual, evidenciando cierta constancia con lo recabado por CeDoSTALC tiempo atrás. Por último, el informe de MuMaLa señaló que la mayoría de las personas LGBTI violentadas (el 76%) sufrió más de un tipo de violencia, el 43% tuvo que recibir atención médica y el 7% terminó en un homicidio.<sup>10</sup>

Conscientes de los datos mencionados es que buscamos conocer qué sucedió durante el confinamiento presente respecto a las situaciones de violencia sobre la población LGBTI. En el marco del aislamiento pudimos observar que incrementó la violencia institucional. Como destacan algunas de las entrevistadas, otra forma del maltrato -más allá del perpetrado por el personal de salud- es la del asedio policial:

*“En el contexto de la cuarentena aumentó considerablemente la violencia institucional. Sobre todo la de la policía a las personas trans y más todavía en el interior (...) La policía se acerca a donde están ejerciendo trabajo sexual para intimidarlas o desde el patrullero esperan a que se acerque algún cliente y ahí te llevan”* (Entrevistada 9, Agosto 2020).

*“Desde el inicio del ASPO a nivel nacional estamos registrando al menos una denuncia diaria sobre violencia. La mayoría se trata de detenciones ilegales a las personas trans (...) De 10 que detienen, 9 nos dicen que estaban yendo al mercado, a la salita o a un comedor (...) No es que la detienen porque estaban ejerciendo la prostitución. No, las detienen por estar en la*

*calle en pleno día. Se las llevan por ser trans y pobres”* (Entrevistada 10, Julio 2020).

En efecto, la violencia institucional encarnada por las fuerzas de seguridad es una de las mayores problemáticas que debe afrontar la población LGBTI y una de las áreas más sensibles durante el período de la cuarentena. A su vez, podemos observar que los dichos de las entrevistadas se condicen con los pocos datos que existen en la materia: la mayoría de los casos registrados acontecen en la vía pública.

Tal como relata el Observatorio Nacional de Crímenes de Odio LGBT el 57,66% de los hechos violentos ocurrieron en la vía pública (2018, 23). En consonancia con lo expuesto, el mencionado trabajo de MuMaLa resalta que la vía pública es el lugar por excelencia en el 43% de las agresiones. Si bien de ese informe también se desprende que el 41% de las personas victimarias eran desconocidas para la víctima, no es nada desdeñable el 19% y el 7% que representan las fuerzas de seguridad y profesionales de salud como perpetradores. En sintonía con lo expuesto, los resultados del CeDoSTALC arrojan a los funcionarios del Estado en la autoría del 48% de los hechos violentos, el cual se compone de un 10% del personal de salud, el 28% de seguridad, el 5% en el ámbito educativo y el 5% restante de otros funcionarios públicos (2018, 19). Así, más allá de las diferencias porcentuales, sendos trabajos evidencian la preminencia de la violencia institucional, sobre todo la ejecutada por la policía, en los espacios públicos.

A lo dicho, retomando las palabras de las personas entrevistadas, debemos anexar que durante la cuarentena los hechos violentos ocurrieron durante el día sin otra razón que la orientación sexual, identidad o expresión de género de las personas. Otro dato significativo que pudimos relevar da cuenta de la edad de las víctimas, problemática que paulatinamente crece entre los grupos más jóvenes<sup>11</sup>:

10. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/202006/482586-2020-100-casos-agresiones-lgbtqi.html> Consultado 22.9.2020.

11. El informe de MuMaLa por su parte destaca que las víctimas de “ataques de odio” representan el 7% en el intervalo 16-18 años y 48% en el grupo de 19 a 40 años. Porcentaje similar evidencian los “travesticidios sociales” (56%) entre los 16 y 40 años. Disponible en: <http://idepsalud.org/wp-content/uploads/2020/05/Registro-nacional-de-ataques-de-odio-cr%C3%ADmenes-de-odio-y-Trans-Travesticidios-sociales-de-MuMaL%C3%A1-resumen-al-17-de-Mayo-del-2020.pdf> Consultado: 30.10.2020.

*“En 2016 pudimos observar que los crímenes de odio se concentraban entre los 30 y 40 años. Para otro estudio del 2017 la mayoría de ataques estaba entre 20 y 29 años (...) Antes tampoco teníamos casos en adolescentes y ahora tenemos un 5% en personas menores de 20 años (...) La mayoría de los casos que tenemos ahora son entre los 20 y 30 años. Y más del 70% de los crímenes lo tenés entre los 10 y 35 años”* (Entrevistado 11, Agosto 2020).

De ese modo, a pesar de que la implementación del ASPO tuvo como horizonte proteger a la ciudadanía y los controles policiales tuvieron como meta velar por el cumplimiento de la cuarentena, pudimos observar, parafraseando a Giddens (1993), ciertas consecuencias no deseadas de la acción. Una disociación entre los objetivos declarados y perseguidos de lo ocurrido en la práctica. Así, en lugar de preservar los derechos y la integridad de las personas LGBTI, se las vulneraron aún más. Recuperando las palabras de Camila Sosa Villada que abrieran este artículo, el espacio que nuestra sociedad históricamente asignó a la población LGBTI fue el del encierro, el de permanecer puertas adentro. Si decidían salir, sólo podrían hacerlo por la noche: “El virus éramos nosotras, testigas desde siempre de cómo la ciudad se vaciaba a determinada hora de la noche (...) teníamos permitido abandonar la cuarentena de años solo si era de noche y para vender la muñeca”<sup>12</sup>. Un acto tan simple como ejercer un derecho, era para la sociedad una osadía que cuestionaba su uso del tiempo y el espacio y, en consecuencia, debía ser castigado. Posiblemente por tales motivos se vuelve menester una ley de antidiscriminación de forma inmediata. Para que salir de casa ya no sea un acto épico que la sociedad tenga necesidad de reprimir.

Es previsible suponer que la situación actual en algún momento acabará (de hecho algunos recovecos del país experimentan diversas fases de

apertura) y el aislamiento y el distanciamiento social darán lugar a una “nueva normalidad” o aquella que ya conocíamos. El actual contexto atípico y de emergencia tarde o temprano finalizará. Sin embargo, será materia pendiente resolver la situación de emergencia de la comunidad LGBTI cuya “normalidad” es la de la violencia estructural y una serie de derechos aún arrumbados.

## REFLEXIONES FINALES

Como es sabido, millones de personas en el mundo se vieron afectadas por la pandemia del COVID-19. No sólo por la propagación del virus y los embates de esta enfermedad infecciosa, sino también por los modos en los que esta situación trastocó las sociabilidades cotidianas. Así, en mayor o menor medida, múltiples grupos sociales se vieron afectados tanto por la enfermedad como por las sucesivas medidas de cuarentena. Uno de estos colectivos, como procuramos evidenciar en este artículo, sería el que componen las personas LGBTI, sobre todo a partir de las medidas de aislamiento desarrolladas.

A lo largo de estas líneas buscamos poner de manifiesto una serie de avatares que deben atravesar las personas LGBTI y que bajo el contexto actual se verían profundizados. Así, mediante un breve recorrido echamos luz sobre algunas áreas sensibles para esta población tales como el acceso a la educación, el trabajo, la salud y la vivienda. Se hizo especial énfasis en la situación de violencia experimentada por esta comunidad. Sin embargo la violencia sobre las personas LGBTI, y más aún sobre el colectivo trans, se presenta de forma regular.

Si bien la violencia hacia las personas trans es un fenómeno a nivel mundial, en el que desde el 2008 al 2016 se pudieron registrar 2115 homicidios, no deja de ser curioso que el 78% (1654 casos) se concentre en nuestra región.<sup>13</sup> Más aún, es llamativo que nuestro país se ubique en la sexta posición de 23 países estudiados respecto a crímenes de odio.<sup>14</sup> A su vez, si a los

12. Disponible en: [https://cck.gob.ar/eventos/la-carcel-de-las-pieles-de-camila-sosa-villada\\_3860](https://cck.gob.ar/eventos/la-carcel-de-las-pieles-de-camila-sosa-villada_3860) Consultado: 1.11.2020.

13. Disponible en <https://transrespect.org/es/idahot-2016-tmm-update/> Consultado: 16.10.2020.

14. Disponible en: <https://transrespect.org/es/transgender-europe-idahot-tmm-2013/> Consultado: 16.10.2020.

datos expuestos contrastásemos los testimonios recabados en el último año como así también el recrudescimiento de la violencia durante el ASPO, no sólo descubriríamos la tendencia regularizada de maltrato sobre este colectivo, sino también la imperiosa necesidad de revertir esa situación. Empero, esa no es la única área de vacancia que deberíamos prestar atención.

En efecto, como quisimos señalar en este artículo existen otros espacios y derechos que a las personas se les restringen o a los que ni siquiera tienen acceso. Uno de los que presenta una serie de limitaciones para las personas LGBTI es el sistema educativo.

Si bien producto de la discriminación el espacio público ha sido históricamente esquivo para la comunidad LGBTI, como destacaron las personas entrevistadas, el proceso actual iniciado con el ASPO les presenta dos nuevos escollos. Por un lado la inestabilidad habitacional para poder continuar con sus estudios de forma remota y por el otro la brecha tecnológica, dado que las clases han derivado en cursos virtuales. Así, dos problemáticas estructurales se conjugan marginando nuevamente a esta población. A pesar de que nuestro país, mediante la Ley 26.206, sostiene que la educación es obligatoria desde los 4 años y hasta completar el nivel secundario (art. 16), es un derecho reconocido por nuestro Estado, el cual a su vez asume asegurar la igualdad, gratuidad, laicidad y el acceso a todos los niveles del sistema educativo en el ejercicio de este derecho para toda la población que vive en el país (art. 2-10), pudimos destacar la dificultad estructural que tienen las personas LGBTI para ingresar y mantenerse allí, como así también los nuevos problemas que la coyuntura ofrece.

Encontramos también que en el contexto actual no sólo se intensificaron las situaciones de violencia institucional o se presentaron nuevos obstáculos que cercenaron su acceso a la educación, sino también que el confinamiento -debido a que muchas de estas personas encuentran sus medios económicos en trabajos informales o en la prostitución- conspiró contra su propia subsistencia. La consigna de “quedate en casa” al tiempo que protegía la salud de la ciudadanía ponía en tensión la supervivencia económica diaria de las personas.

Así, a la vez que a grandes rasgos se buscó salvar a la población argentina de la pandemia, indirectamente se generarían otros efectos sobre la salud de las personas LGBTI.

Por un lado, aunque se contemplaron las necesidades alimentarias, las personas entrevistadas arguyen que el acompañamiento estatal se focalizó específicamente en esa materia. Por otro, a pesar de que el quedarse en casa desde lo nominal y simbólico puede representarse para el sentido común en tanto sinónimo de protección, contención y resguardo, no siempre lo ha sido para las personas LGBTI. Por el contrario, como hemos señalado, las familias han sido un agente perpetrador de la violencia con base en la orientación sexual, identidad y expresión de género. En ese sentido, las redes sociales, sus “segundas familias”, como así también las organizaciones de la sociedad civil, representaron un subterfugio para el colectivo: fueron los grupos de amigos y amigas y las asociaciones las que se encargaron de hacer las compras, realizar amparos para evitar desalojos o conseguir medicación, entre otras acciones.

Sin embargo, a pesar del esfuerzo de las redes de apoyo, las restricciones circulatorias también serían un limitante para el desarrollo y contención por parte de estas “segundas familias”, sobre todo para las personas mayores. De esa forma, el ASPO sería un factor condicionante en las sociabilidades de grupos históricamente solidarios.

Las limitaciones al acceso a la salud -otro espacio sensible y constante en las demandas del activismo LGBTI- tampoco sería la excepción durante la cuarentena. Si bien nuestro país cuenta con diversas legislaciones para la protección de las personas LGBTI -como por ejemplo una guía para equipos de salud sobre la atención de la salud integral de las personas trans y no binarias (Ministerio de Salud, 2020) o la Ley 26.529 sobre los Derechos del Paciente en su Relación con los Profesionales e Instituciones de la Salud que reconoce el trato digno y respetuoso, al igual que la asistencia sin menoscabo por orientación sexual-, como hemos destacado a lo largo de este artículo, el maltrato del personal de salud y la vulneración de los derechos del paciente en su máximo esplendor, como así también las enfermedades prevalentes, confabularían para que abandonasen

procesos de hormonización o tratamientos para el VIH. Además los controles, las limitaciones circulatorias y la latente revictimización ante la pérdida de anonimato garantizada por el Estado, serían otro de los factores que alejaría a esta comunidad del sistema médico. Asimismo, el temor a represalias y la naturalización de la discriminación lleva a que las víctimas no se atrevan a denunciar esos atropellos (Observatorio Nacional de Crímenes de Odio LGBT, 2018, 18-19). Somos testigos de una conjugación de vulnerabilidades tanto económicas como de su propia salud, que junto al maltrato institucional, la discriminación y violencia estructural repercuten nuevamente sobre la población LGBTI restringiendo el acceso a sus derechos.

Por tal motivo es comprensible que las personas entrevistadas destaquen que no persiguen una ampliación de derechos, sino los mismos derechos que nuestro Estado garantiza (como por ejemplo salud, educación, trabajo o vivienda, elementos priorizados en este análisis) pero frente a los cuales el colectivo LGBTI no tiene un camino allanado. En esa línea, como diversas organizaciones vienen trabajando en la última década, el cuestionamiento versará en torno al paso de la igualdad legal a la real (FALGBT, 2011).

Se trata de una aplicación concreta de las legislaciones vigentes (como podría ser la Ley de Educación

Sexual Integral, la Ley Micaela o la Ley Diana Sacayán, a fin de atender el ámbito educativo, la sensibilización en materia de género para personal estatal y la inserción laboral de personas trans, respectivamente) y la elaboración de medidas en espacios todavía vacantes, como una Ley Antidiscriminatoria de alcance nacional, ya que la actual -vigente desde 1988- no contempla la discriminación por orientación sexual, identidad o expresión de género.

En efecto, las situaciones de violencia experimentadas por las personas LGBTI que hemos ido recolectando a lo largo de estas páginas, sumado a las peripecias vivenciadas durante la cuarentena, hacen necesaria la implementación por parte del Estado de una ley antidiscriminatoria, acorde a los tiempos que corren, que resguarde y ponga en práctica con premura los compromisos contraídos con su propia ciudadanía. Ya que, como hemos destacado, la excepcionalidad del estado de emergencia producto de la pandemia del COVID-19 será transitoria. No obstante, la situación de emergencia y vulnerabilidad a la que se somete a las personas LGBTI no se presenta de forma atípica. Así, posiblemente cuando la vida cotidiana retorne a la “normalidad” y el Estado pueda nuevamente enfocarse en sus problemáticas habituales, será momento de trabajar para que aquella otra regularidad o “normalidad” violenta hacia las personas LGBTI no regrese.

## BIBLIOGRAFÍA

- Centro de Documentación y Situación Trans de América Latina y el Caribe (2018): “Basta de genocidio trans. Informe Argentina 2018”, ATTTA, Red Lactrans, CEDOSTALC & Robert Carr Fund. Disponible en: <http://attta.org.ar/basta-de-genocidio-trans-informe-cedostalc-2018/> Consultado: 9.9.2020.
- Federación Argentina LGBT (2011): “Plan de ciudadanía LGBT. De la igualdad legal a la igualdad real”, FALGBT, ONUSIDA y PNUD. Disponible en: <http://www.falgbt.org/ciudadania-2/plan-de-ciudadania-lgbt-segunda-edicion/> Consultado: 30.10.2020.
- Giddens, A (1993): *Las nuevas reglas del método sociológico*, Buenos Aires, Amorrortu.
- INDEC e INADI (2012): “Primera Encuesta sobre Población Trans 2012: Travestis, Transexuales, Transgéneros y Hombreres Trans”. Disponible en: [http://www.trabajo.gov.ar/downloads/diversidadsexual/Argentina\\_Primer\\_Encuesta\\_sobre\\_Poblacion\\_Trans\\_2012.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/downloads/diversidadsexual/Argentina_Primer_Encuesta_sobre_Poblacion_Trans_2012.pdf) Consultado: 27.8.2020.
- Ley 14.783, Ley Diana Sacayán, Provincia de Buenos Aires, Noviembre 2019. Disponible en: <https://www.trabajo.gba.gov.ar/index.php/registro-diana-sacayan> Consultado: 29.10.2020.
- Ley 23.592, Actos Discriminatorios, Agosto 1988 Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20465/texact.htm> Consultado: 15.10.2020.
- Ley 23.798, Ley Nacional de SIDA, Agosto 1990. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/0000000104cnt-2013-05\\_ley-nacional-sida\\_o.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/0000000104cnt-2013-05_ley-nacional-sida_o.pdf) Consultado: 30.10.2020.
- Ley 25.326, Ley de Protección de Datos Personales, Octubre 2000. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/64790/norma.htm> Consultado: 28.10.2020.
- Ley 26.150, Programa Nacional de Educación Sexual Integral, Octubre 2006. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/121222/norma.htm> Consultado: 28.10.2020.
- Ley 26.206, Ley de Educación Nacional, Diciembre 2006. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/123542/texact.htm> Consultado: 29.10.2020.
- Ley 26.529, Derechos del Paciente en su Relación con los Profesionales e Instituciones de la Salud, Octubre 2009. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/160432/norma.htm> Consultado: 27.10.2020.
- Ley 27.499, Ley Micaela de Capacitación Obligatoria en Género para todas las personas que integran los Tres Poderes del Estado, Diciembre 2018. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/315000-319999/318666/norma.htm> Consultado: 28.10.2020.
- Maglio, I. (coord.) (2012): *Guía de Buenas Prácticas ético legales en VIH/sida*, Buenos Aires, Fundación Huésped.
- Ministerio de Salud (2020): “Atención de la salud integral de personas trans, travestis y no binarias. Guía para equipos de salud”. Disponible en: <https://bancos.salud.gob.ar/sites/default/files/2020-10/guia-salud-personas-trans-travestis-nobinarias.pdf> Consultado: 30.10.2020.
- Observatorio Nacional de Crímenes de Odio LGBT (2018): “Informe 2017”, Federación Argentina LGBT, ATTTA, Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2018/04/Observatorio-Nacional-de-Cr%C3%ADmenes-de-Odio-LGBT-Informe-2017.pdf> Consultado: 8.10.2020.
- Rada Schultze, F. (2017): “Situación laboral y condiciones de trabajo de las travestis en el Área Metropolitana de Buenos Aires”, en *Revista Electrónica del Departamento de Ciencias Sociales*, Universidad de Luján, Vol. 4, Nro. 1, pp. 67-90.
- Rada Schultze, F. (2018): *La diversidad en el curso de la vida. Cambios y continuidades en el envejecimiento de gays, lesbianas y trans*, Buenos Aires, Teseo.
- Rada Schultze, F. (2020): “Lxs viejxs. Diversidad sexual y vejez en el contexto del ASPO”. Disponible en: <https://www.flacso.org.ar/noticias/lxs-viejxs-diversidad-sexual-y-vejez-en-el-contexto-del-aspo/> Consultado: 18.10.2020.
- Sánchez, C. (2002): “Minorías sexuales y participación política”, en F. Vidal y C. Donoso (eds): *Cuerpo y sexualidad*, Santiago de Chile, FLACSO, pp. 113-117.
- Tin, L. (2012): *La invención de la cultura heterosexual*, Buenos Aires, El Cuenco de Plata.



Soledad **LABORDE\***

\*. Dra. en Antropología Social (UBA). Investigadora del equipo de Antropología de las ciudades, Programa de Cultura Urbana del ICA, FFyL-UBA. Investigadora asociada del Instituto CPP (CIC-PBA). Docente en UBA y UMSA. Becaria doctoral y postdoctoral del CONICET (2012-2020). e-mail: sole\_laborde@hotmail.com

---

PRESENTADO: 18.10.20

ACEPTADO: 13.11.20

# HACER CIUDAD: LA LUCHA DE LA ASOCIACIÓN DE MUJERES AFRODESCENDIENTES DE AVELLANEDA

121

## Resumen

Las demandas de derecho a la ciudad de la población afrodescendiente son pensadas como ideas fuera de lugar tanto desde las políticas públicas como desde la academia. A partir de las reflexiones del trabajo de investigación-acción antropológico que realizo con la Asociación de Mujeres Afrodescendientes de Avellaneda, analizo la relación entre el hacer ciudad, las estrategias de visibilización cultural y social, las trayectorias habitacionales y las activaciones de demandas de derechos sociales realizada por la asociación. Se concluye que en un contexto de multiculturalismo y reconocimiento cultural de la población afrodescendiente la persistencia de una frontera de posibilidad de interpelación revela la dimensión simbólica y racial del orden urbano y de la segregación socioespacial de la ciudad.

**Palabras Clave:** Hacer ciudad; Afrodescendencia; Derecho a la ciudad; Segregación socioespacial; Buenos Aires.

## Summary

*The demands for the right to the city of the Afro-descendant population are thought of as misplaced ideas both from public policies and from academia. Focused on the reflections of the anthropological action-research work that I carry out with the Association of Afro-descendant Women of Avellaneda, I analyze the relationship between city-making, the strategies of cultural and social visibility, the housing trajectories and the activations of demands for social rights made by the association. It is concluded that in a context of multiculturalism and cultural recognition of the Afro-descendant population, the persistence of a border of possibility of interpellation reveals the symbolic and racial dimension of the urban order and of the socio-spatial segregation of the city.*

**Key words:** City-making; Afro-descendant; right to the city; socio-spatial segregation; Buenos Aires.

## INTRODUCCIÓN

Este artículo recoge algunos de los resultados del trabajo de investigación-acción antropológico que realizo con la Asociación de Mujeres Afrodescendientes de Avellaneda (AMUAA) desde 2017 y el trabajo de investigación doctoral realizado en años previos. Retomo la particular experiencia de conformación y lucha de dicha asociación en la ciudad de Avellaneda, provincia de Buenos Aires, vinculada a las trayectorias históricas de la población afrodescendiente que migró desde Uruguay a Argentina, especialmente a Buenos Aires a fines del S.XX. Que se nuclea e identifica en torno a la práctica sociocultural del candombe<sup>1</sup> como espacio de socialización y de activismo cultural y social<sup>2</sup>.

En relación con estos recorridos se enmarca el presente de AMUAA. Las mujeres que integran la asociación son de distintas generaciones, algunas vivieron el proceso migratorio<sup>3</sup> en primera persona y otras más jóvenes, nacidas en Argentina, crecieron en contextos de exclusión, discriminación y desigualdad por ser negras y pobres en una ciudad y un país imaginado “blanco”<sup>4</sup>. En este contexto local y situado se comprenden los objetivos establecidos desde un inicio por la asociación, un antecedente clave en el país en cuanto a la formalización de una organización de mujeres afrodescendientes que se reúne en pos de obte-

ner el acceso a derechos sociales, principalmente la vivienda como acceso a otros derechos.

Proponemos en este artículo señalar algunas de las acciones llevadas a cabo durante los últimos cinco años para analizar cómo se construye la demanda de acceso a derechos urbanos de una población históricamente atravesada por la diferencia colonial vinculada a la raza<sup>5</sup> y que, recientemente, ha tenido especial visibilización y reconocimiento en materia cultural en contexto del multiculturalismo global y local.

En primer lugar, expondré algunas cuestiones conceptuales para pensar la relación entre la desigualdad y la diferencia en la segregación urbana, y sobre la relación entre la interculturalidad y el derecho a la ciudad. En una segunda parte, me centraré en los derroteros que llevó a cabo este grupo de mujeres para establecer a la población afrodescendiente como posibles sujetos de derechos urbanos. Es importante señalar que los reclamos de AMUAA ante el Estado no se centran en circunscribir la problemática de la población a las cuestiones de género, ni a las mujeres afrodescendientes en particular sino sobre un colectivo de familias afrodescendientes en situación de vulnerabilidad que se identifican como comunidad, con trayectorias habitacionales vinculadas a la residencia inestable y precaria en casas “ocupadas” en distintos barrios consolidados en el área

1. El candombe -en lo que se denomina como variante afrouruguaya ya que también hay candombes afroargentinos, entre otros- es una expresión sociocultural caracterizada por la música de polirritmia de tambores y de un baile, ambos de acción colectiva y en movimiento en el espacio público de la calle. Este artículo se centra en la práctica sociocultural, la cual le valió el reconocimiento como Patrimonio Cultural Inmaterial de la humanidad por la UNESCO, presentación aceptada a Uruguay en 2009. El candombe tiene su origen en el contexto colonial, con la llegada de población esclavizada desde África y su desarrollo singular en Montevideo en relación con las formas de segregación socioespacial de la población afrodescendiente en diversos conventillos de la ciudad.

2. Cabe aclarar que también integran la “comunidad candombera” más amplia los jóvenes porteños como una “nueva” generación en el candombe surgida a partir del 2000 con la presencia de los hijos y nietos argentinos de los afrouruguayos, de otros migrantes uruguayos y de una notable presencia de jóvenes de clase media argentinos “blancos”.

3. Retomo de los estudios de Frigerio y Lamborghini (2011), Parody (2014) para identificar las distintas generaciones de migrantes afrouruguayos vinculados al candombe. Como primera generación, luego de los desalojos y demoliciones de los tradicionales barrios candomberos -Medio Mundo en Barrio Sur, “Ansina” en Palermo y “gaboto” en Cordón-, a fines de la década de 1960, la segunda generación a partir de la década de 1980 en contexto de advenimiento de la democracia.

4. Desde los inicios del proceso de construcción del estado nación argentino el imaginario social basado en el mito de origen de la nación argentina del “crisol de razas” se instituyó con una narrativa de blanquitud y europeidad -sin el mestizaje de otros países de la región- y se nutrió del discurso de la “desaparición” afroargentina (Geler, 2010).

5. Wade (2000) realiza una definición del concepto de raza, comenzando por aclarar que las razas no existen como entidades biológicas objetivas sino que son construcciones sociales basadas sobre la variación fenotípica. Como tales crean categorías sociales jerárquicas que muestran las diferencias como innatas y naturales, y que son transmitidas de generación en generación. Un concepto que remite a la construcción de la diferencia en relación con los “enfrentamientos geográficos de los europeos en sus historias coloniales” (Wade, 2000:22)

riberaña sur de la ciudad de Buenos Aires y de Avellaneda, provincia de Buenos Aires.

Si bien una mirada superficial podría suponer que AMUAA se inscribe dentro del movimiento feminista local, por el momento sólo hay algunas experiencias individuales de las generaciones más jóvenes de acercamiento a otras acciones y organizaciones del movimiento feminista pero que no se enlazan a la acción de AMUAA de modo prioritario. La conformación de la asociación se vincula más a los modos de organización de las familias de este colectivo en particular, donde las mujeres tienen un rol clave en la reproducción y organización social comunitaria. Es decir, que el proceso de institucionalización que muestra AMUAA deviene de los roles y modos de hacer y de organizar el entramado comunitario con una larga temporalidad. En este sentido, hago la salvedad que no me detendré en específico sobre las relaciones de género, ni el análisis de la conformación de AMUAA en el contexto del movimiento feminista actual ya que excede los fines de este artículo.

Me propongo reflexionar sobre la diferencia-desigualdad en torno a la construcción de la afrodescendencia como primera cuestión. En especial, me detengo sobre las (im)posibilidades de la demanda social de acceso a la vivienda y a la ciudad desde una población que en primer lugar, no es considerada su existencia y presencia y la segunda cuestión, aún más crucial, es que luego de varios años transcurridos de visibilización y políticas declarativas de reconocimiento de la población afrodescendiente en el ámbito cultural no se establece un horizonte de posibilidad para la interpelación de las políticas sociales urbanas desde una perspectiva de interculturalidad crítica, lo que permite destacar la relevancia creativa política de esta lucha.

El horizonte de posibilidades se presenta en términos de Sousa Santos (2010) como un “pensamiento abismal”, “un sistema de distinciones visibles e invisibles” que son establecidas a través de líneas radicales que dividen. “Lo del otro lado de la línea” se convierte en no existente y por lo tanto radicalmente excluido “porque se encuentra más allá de lo que el universo de lo que la concepción aceptada de inclusión considera es su otro” (Sousa Santos, 2010, 29). Esta idea de división y frontera vinculada al pensamiento moderno occidental que refiere el autor, nos sirve para pensar las profundas estructuras sociales y políticas que conlleva el hacer ciudad, entendido como “un movimiento permanente de transformación urbana en el tiempo y el espacio” que conversa con aquello que no es y que de alguna forma llena el “significante vacío” -en alusión a la idea de Harvey- de lo que se llama “derecho a la ciudad” (Agier, 2015, 484). La ciudad entonces es un objeto en sí y un producto no sólo de quienes la planifican y la gestionan desde las políticas públicas y privadas, sino particularmente de quienes la viven, la habitan y la disputan día a día. Desde esta premisa epistemológica-metodológica la ciudad no es un escenario sino un producto que requiere ser analizado y considerado en su devenir histórico como parte de la colonialidad del poder (Quijano, 2000) en América Latina ya que establece en su orden urbano la cristalización de relaciones y clasificaciones sociales de raza, género y clase propias de la matriz de la modernidad colonial patriarcal capitalista.

## FUERA DE LUGAR: ORDEN, DIFERENCIA Y DESIGUALDAD EN LA CIUDAD

En el proceso de conformación y consolidación de AMUAA pude dar cuenta que los afrodescendientes<sup>6</sup> reclamando derecho a la ciudad<sup>7</sup> era una

6. Este trabajo se centra en la población de descendientes de esclavizados en el contexto colonial en el Río de la Plata que migraron desde Uruguay a Buenos Aires a fines del siglo XX y las generaciones más jóvenes nacidas en Argentina que comprenden familias de afroargentinas/os descendientes de dichos inmigrantes uruguayos. Con esto quiero marcar la diferencia en cuanto a las trayectorias familiares e históricas en relación con otros colectivos como los afroargentinos descendientes de esclavizados en el territorio argentino. Si bien la cuestión de la movilidad y segregación urbana del presente de dicha población afroargentina no fue prácticamente abordada, el trabajo reciente de Geler, Yannone y Egido (2020) puede contribuir a pensar los procesos de desplazamiento de la población afroargentina al conurbano de la provincia de Buenos Aires en estrecha relación con la producción de la ciudad “blanca” y el acceso a la vivienda y a la ciudad.

7. El derecho a la ciudad surge de las ideas de Henri Lefebvre (1968), y revitalizada por movimientos sociales urbanos encontrándose entonces cierta población urbana como demandante y partícipe de un nuevo orden de derechos, el derecho a la totalidad del proceso urbano. Como expresa el geógrafo Harvey (2014) es “más que un derecho de acceso individual o colectivo a los recursos que esta almacena o protege; es un derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo con nuestros deseos (...) el ejercicio de un poder colectivo sobre el proceso de urbanización” (Harvey, 2014:20).

idea totalmente fuera de lugar en nuestro país y en nuestra ciudad no sólo desde la esfera política sino también académica. Considero que esta dislocación está abigarrada a un orden urbano racial dominante que refiere al conjunto de clasificaciones sociales y jerarquías de lugares de la ciudad metropolitana, y en la vigencia de los análisis centrados en dimensiones socioeconómicas, una herencia tanto de la academia como de los movimientos políticos y sociales de décadas atrás.

Los análisis sobre la desigualdad y segregación urbana latinoamericana han sido especialmente delineados a partir de los aportes marxistas a mediados del siglo XX. Procesos comprendidos a distancia y diferencia de las ciudades norteamericanas, siendo estas últimas tipificadas en torno a los guetos negros y segregaciones racializadas. En estas lecturas se encuentra el célebre libro “Los condenados de la ciudad” de Wacquant (2007), que señala la dimensión racial de la exclusión urbana como una característica singular de los guetos-hiperguetos negros norteamericanos y el despliegue de políticas estatales de abandono urbano y contención punitiva del (sub) proletariado negro como parte de las expresiones de la marginalidad avanzada en la ciudad posfordista. Como refiere el autor, el gueto no puede universalizarse en tanto formación socioespacial pero no por ello debemos abandonar la mirada hacia las formas localizadas en que conforman los lugares de la pobreza en torno a cuestiones etnoraciales.

En relación con el ascenso de la diversidad étnica en las metrópolis producto de las migraciones transnacionales en la década del 1990 los análisis sobre la multiculturalidad urbana tuvieron especial efervescencia en un contexto de retóricas de multiculturalismo y de exaltación de las diversidades culturales cosmopolitas. Impulsadas principalmente desde los organismos de cooperación internacional, se atribuyó un valor a la diversidad cultural como atractivo y singularidad en la producción de ciudades en sintonía con el valor de la cultura como recurso de mejoramiento sociopolítico para el desarrollo urbano (Yúdice, 2002; Wright, 1998). Conceptualizaciones como la “ciudad multicultural” de Borja y Castells (1997) señalaron la relación entre los procesos globales y las formas de localización segmentada de la diversidad en la ciudad contemporánea. Los autores afirma-

ban que en todas las ciudades latinoamericanas hay racismo y segregaciones urbanas pero que no podían igualarse a los mismos niveles de violencia y efectos de las ciudades norteamericanas. El espejo recurrente de referencia de los procesos de multiculturalismo y racialización de las ciudades norteamericanas y la diferencia de la heterogeneidad concebida en torno al mestizaje latinoamericano o la consagración de la síntesis “crisol de razas” como creación de un nuevo tipo social de la Argentina ha llevado a desestimar las estructuras raciales en la construcción de la desigualdad urbana en ciudades como Buenos Aires.

En los dos primeros decenios del siglo XXI en los estudios urbanos locales hubo un ascenso de las referencias de autores como David Harvey y Edward Soja que hicieron una crítica a las omisiones del materialismo histórico en torno a las cuestiones étnicas y raciales y aportaron nuevas conceptualizaciones sobre como la justicia social y espacial en las ciudades neoliberales, sin embargo, los estudios sobre las desigualdades raciales en relación con las desigualdades urbanas en Buenos Aires son un escenario tibio para abordar estos problemas urbanos. Esta no es una cuestión exclusiva local, en Brasil donde la cuestión afrodescendiente y el racismo tiene un lugar preponderante en la agenda de los movimientos sociales, políticos y en la academia, tal como destaca Dos Santos García (2009), la división disciplinar no ha conjugado una relación equilibrada de los conceptos de raza y clase para estudiar la segregación urbana. En este sentido es que el autor propone:

*“buscar la centralidad de la raza en las relaciones de dominación, de la misma forma que lo hacemos para el concepto de clase (...) La raza comprendida en este estudio como representación social y como categoría analítica que puede revelar que las desigualdades no se limitan a la noción de clase reducida a su componente económico”* (Dos Santos García, 2009,78-79).

Por lo tanto, frente a la vigencia de la segregación urbana pensada como producto de la distribución de bienes y servicios en el espacio, idea que recoge la clásica cuestión urbana planteada

por Manuel Castells (1974) para dar cuenta de la correspondencia entre la estructura espacial y la estructura social. Destaco los aportes más contemporáneos que enfatizan en la dimensión simbólica de la segregación socioespacial, comprendiendo que en tales procesos su heterogeneidad en relación a los “límites sociales, imaginarios y clasificaciones sociales” (Carman, Viera y Segura, 2013,18).

Esta perspectiva posibilita atender a la formulación de las políticas sociales urbanas y las categorías producidas por el Estado como parte de lo que Bourdieu denominó como “efecto de lugar” y las “ganancias de localización” que establecen los sujetos en la lucha por el espacio urbano (Bourdieu, [1993] 2007). Por ejemplo, cuando se establecen políticas de integración urbana o mejoramiento de barrios populares en espacios recortados de la ciudad, tales como barrios, villas, asentamientos ocurre una operatoria de separación con respecto al resto de la ciudad, y se fortalece cierta idea de sentido común de pensar en comunidades homogéneas al interior que comparten atributos culturales y sociales en determinado espacio urbano que se diferencia de otras “comunidades” y de “otra” ciudad.

El determinismo espacial socioeconómico centrado en la distribución de bienes y servicios en la ciudad sopesa en muchos casos en los análisis y posibilidades para comprender la variabilidad de la relegación y de los problemas de desigualdad. Por lo tanto, es necesario focalizar en la interdependencia de las dimensiones espaciales, sociales y simbólicas para arribar a nuevas miradas sobre la ciudad que discutan la visión fragmentaria y dicotómica de la dualidad formal-informal, centro-periferia, villa-barrio. Aquí abogamos a la idea de una ciudad de múltiples formaciones socioespaciales, un hacer ciudad de urbanismos planificados desde la acción estatal-mercado y también de otras tramas de autoconstrucción, colectivas, protagonizadas por sectores populares, que se visibilizan en escala microsocia y expresan lógicas sobre cómo vivir la ciudad diferente a las dominantes. Esta dimensión nos permite dar cuenta la complejidad interdependiente de existencia de múltiples órdenes urbanos y en especial de urbanismos populares que hacen a la producción de la ciudad y sus formas de habitarla, de manera

organizada, coherente (Giglia, 2018) que suelen ser estigmatizados, vistos caóticos y carentes de producción de valor en la ciudad, cuando en realidad se establecen como dinamizadores de esferas centrales de la reproducción urbana.

Pensar en los distintos órdenes urbanos lleva a interpelar el determinismo espacial de la desigualdad urbana y observar ciertos pliegues de la trama urbana que escapan al fragmento. ¿Es posible pensar la producción de estrategias de urbanismo popular en plenas centralidades y en áreas ya urbanizadas por la acción planificada estado-mercado? Por ejemplo, nos referimos a los sectores de la población denominada “sin techo” o a los que acceden a una vivienda mediante la “ocupación de casas” en barrios consolidados con acceso a diversos servicios. En casas ubicadas en áreas centralizadas que presentan problemas de habitabilidad y que su abandono durante años requirió a partir de su ocupación de un proceso de domesticación de lo derruido. Que denotan también la ardua tarea y otras lógicas de (re)urbanización -al igual que las prácticas de habitar de los barrios autoconstruidos- con estrategias alternativas para el acceso a servicios básicos -al no poseer instalaciones reguladas y formales-, planificaciones de expansión y modificaciones de los espacios interiores y exteriores con materiales de construcción reutilizados y deficitarios y de acuerdo a los cambios en las composiciones familiares. Casas que han sido recuperadas y que debido a su condición de “ilegalidad” muchas presentan situaciones de extrema precariedad de infraestructura con condiciones de habitabilidad más perjudiciales que las que se pueden encontrar en algunos de los “barrios populares”. Estas casas conforman parte de un conjunto de lugares de hábitat popular que suelen ser desestimados a la hora de establecer políticas públicas habitacionales de tipo social.

Las situaciones de legitimidad-ilegitimidad y de jerarquía de lugares del hábitat popular en la ciudad muestran la estrecha relación de la propiedad individual con la fabricación de las ciudadanías y de los derechos urbanos. Thomasz (2020) realiza un interesante análisis sobre la historización de la figura del ciudadano y del vecino para comprender la alterización de ciertos grupos en la demanda de acceso a derechos urbanos, y afirma que las estigmatizaciones tienen su raíz en cierta

“colonialidad originaria y criolla” y en el “carácter restrictivo que caracteriza a la figura del ciudadano-vecino aun en la actualidad”:

*“La figura del ciudadano moderno-reivindicada inicialmente en Europa en el contexto de la Revolución Francesa- adoptada por la elite ilustrada local y trasplantada al Río de la Plata hacia 1810, adquirió en la ciudad de Buenos Aires características específicas. Se sobre-añadió y se encabalgó aquí con la institución colonial del vecinazgo, coexistiendo durante mucho tiempo con ella. Ambas instituciones se encontraban estrechamente asociadas a la propiedad inmobiliaria, el pago obligatorio de ciertas cargas al fisco, y la concomitante posesión de derechos de los que no gozaba toda la población, en especial de derechos políticos. Solo los hombres propietarios cabeza de familia gozaban de tales derechos. La figura del vecino, o del vecino-ciudadano, continuó vehiculizando la marca de la distinción y el status social durante mucho tiempo más. A lo largo del siglo XIX, la concentración de grandes extensiones de tierra en un núcleo de familias patricias encumbradas, una oligarquía terrateniente de ascendencia europea, predominantemente española o de origen criollo -que no solamente poseía la tierra rural sino que monopolizaba también la propiedad inmobiliaria en los contextos urbanos- no hizo otra cosa más que consolidar el carácter restringido y exclusivo de la figura del vecino-ciudadano, diferenciándolo fuertemente de los sectores subalternos que no eran ni propietarios, ni blancos ni ilustrados”*

(Thomasz, 2020, 8-9)

Como retrata la autora, a pesar de la marca indeleble que implicó el reconocimiento del derecho a la vivienda junto a otros derechos sociales en el Artículo 14 bis en el contexto del peronismo en el siglo XX, las demandas de acceso a derechos a la vivienda, a la ciudad, a la tierra para vivir son re-

sistidas desde paradigmas dominantes liberales, conservadores y meritocráticos individualistas que se posan sobre dichas conformaciones históricas de ciudadanías patriarcales y racistas. El movimiento feminista a través de sus luchas ha comenzado a resquebrajar las bases de la modernidad urbana y a instalar las posibilidades de pensar el derecho a la ciudad desde una perspectiva de género. Este escenario favorable es oportuno para establecer la discusión sobre las diferencias y las desigualdades urbanas, aunque todavía complejo y problemático para abordar la diferencia colonial y racial del acceso a los derechos sociales urbanos.

Para Buenos Aires implica en primer lugar aceptar la existencia de estructuras racistas en nuestras clasificaciones sociales y luego, la difícil tarea de visibilidad y reconocimiento de la población afrodescendiente en relación con otros grupos sociales que conforman la alteridad racial. En una ciudad símbolo del triunfo del plan modernista de progreso civilizatorio blanco y europeo (Lacarrière, 2008), que opera como “vidriera de la nación”, de “merecimiento” (Oszlak, 1991), de acuerdo con cierto orden simbólico y material expresado en el control y ordenamiento de sujetos, prácticas y lugares indeseables que impiden continuar por la senda del progreso y desarrollo.

Al respecto de la alterización racial, Frigerio (2006; 2009) analiza la utilización del vocablo “negro” y argumenta que la narrativa dominante de la nación argentina se erigió no en torno al mestizaje sino a la blanquedad, y que dicha narrativa es transmitida desde la educación formal pero también de innumerables situaciones cotidianas (Frigerio, 2009,18). El autor destaca la operatoria de invisibilización histórica y la falsa idea de desaparición de la población afroargentina a partir de la restricción de las características fenotípicas de la categoría “negro” con la contraparte de avance del predominio de “blanquedad porteña”, el ocultamiento de familiares y antepasados negros, y la atribución del uso de “negro” en relación con los pobres con expresiones como “negro cabeza”, “cabecita negra” en tanto cargas negativas y como si fueran una dimensión de discriminación socioeconómica y no racial.

Desde hace unas pocas décadas desde las políticas públicas se ha intentado reparar estas

negaciones y omisiones históricas reconociendo y visibilizando tanto a la población originaria como a los afrodescendientes. Fernández Bravo (2013) detalla que en Argentina la institucionalización de iniciativas destinadas a la población de origen africano no llegó hasta entrado el siglo XXI, en ya un contexto crítico del multiculturalismo. Podemos observar en particular en el contexto del bicentenario de la nación, las políticas públicas durante el período de gobierno “kirchnerista”<sup>8</sup> ejemplifican el sello particular y la impronta diferencial para (re)inscribir la nación en un nuevo metarelato incorporando aquello que otrora fuera negado. Diversos eventos impulsados desde la política nacional en consonancia con las declaraciones de 2011 “Año Internacional de los Afrodescendientes” y el Decenio Internacional para los Afrodescendientes (2015-2024) por la Asamblea General de Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos (OEA), se desplegaron entonces para estas nuevas visibilizaciones tomando especialmente el centro histórico de la ciudad de Buenos Aires.

En consideración de este contexto y sumado al incremento de visibilidad de prácticas socioculturales ligadas a los afrodescendientes inmigrantes de países limítrofes en Buenos Aires, ocurrió la producción de un imaginario de ciudad que encuadró a la población descendiente de esclavizados a partir de su identificación como grupos culturales y con ello, el procesamiento de la diferencia racial en términos étnicos<sup>9</sup>. Allí reside parte de las desigualdades de los grupos étnico-culturales, ya que parecen no ser problemas de las políticas sociales sino culturales, por lo cual, una demanda de acceso a la vivienda por ciertos grupos no tendría razón de ser en la ciudad contemporánea básicamente porque están “fuera de lugar”.

Cuando refiero a “fuera de lugar” quiero remarcar dos cuestiones básicas. La primera es la invisibilidad como mecanismo ligado a la negación de la diferencia racial en las configuraciones espaciales y asociado a esto la producción de una etnicidad unívoca urbana que se cristaliza en cierta idea de ciudadanía y por la tanto, de homogeneización e igualdad que permite comprender el orden racial (Rahier, 1999). La segunda cuestión, es que en caso de reconocerse la diversidad étnica en la ciudad, esta es devaluada o una expresión recortada de cierta comunidad étnica folklorizada y auténtica situada en contextos no urbanos. Esto conlleva la posibilidad de establecer una ciudadanía étnica para disputar el acceso a la tierra por comunidades indígenas originarias en espacios ruralizados en continuidad con cierto orden jerárquico y ubicuidad de las diferencias que nos permiten pensar en el famoso continuum urbano-folk. Aunque también en los conflictos en torno a los reclamos de tierras en la Patagonia, aparece el argumento de “falso indígena” desde los sectores conservadores, quienes tienen un lugar dominante en las agendas mediáticas y que les permite renovar la esencialización de la población originaria y su cosmopolitización como muestra de su desaparición. En correlación con los procesos regionales, cabe destacar la emergencia y visibilidad de otros sentimientos de la ciudad latinoamericana vinculados a demandas y marcos epistemológicos tales como el “buen vivir”. Desde los movimientos vinculados a los pueblos originarios se establecen ciudadanías étnicas (Leyva Solano, 2007) con estructuras y lógicas desde las cuales se busca llevar a cabo la lucha anticapitalista y neoliberal para construir una “una nueva democracia”, “anticolonialista, anticapitalista, antiimperialista y antisegregacionista” (Walsh, 2007) que surgen desde caminos divergentes a los históricamente consolidadas por

8. Algunas de las iniciativas a destacar especialmente durante los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner son: la incorporación de la categoría de afrodescendiente en un muestreo del CENSO poblacional realizado en 2010, la creación del Programa Afrodescendientes bajo la Secretaría de Cultura de la Nación en 2011, la celebración del Bicentenario de la Asamblea del Año XIII en 2013 en la emblemática Plaza de Mayo incluyendo en la expresión del candombe del Movimiento Afro cultural en plena plaza central, la sanción de la Ley Nro. 26.852 que establece el 8 de noviembre como el “Día del Afro Argentino y la Cultura Afro” -en honor a María Remedios del Valle, la descendiente de esclavos africanos que participó en las luchas por la Independencia y a quien el prócer Manuel Belgrano nombró como “la Capitana”, los Carnavales Afrodescendientes donde las comparsas de candombe afouruguayo desfilaron desde la Av. Independencia hasta la Manzana de las Luces, la Asamblea Afrodescendiente en el Museo Histórico Nacional en Parque Lezama, el Festival de Danzas de Matriz Africana en la Biblioteca Nacional, entre otras iniciativas a cargo del INADI y la Defensoría del Pueblo sobre racismo.

9. Wade (2000) realiza una pormenorizada historización de la relación entre raza y etnia en América Latina y advierte como la etnia sirvió en contextos de multiculturalismo para encubrir las estructuras raciales.

los movimientos de izquierda. Estas acciones se vinculan al surgimiento de una “interculturalidad epistémica” (Walsh, 2007) que se distingue de las acciones del multiculturalismo entendido como política de reconocimiento, ya que expresan las formas de sentir, pensar y hacer de los pueblos indígenas del Abya Yala. En palabras de Walsh:

*“un conocimiento y pensamiento que no se encuentra aislado de los paradigmas o estructuras dominantes; por necesidad (y como un resultado del proceso de colonialidad) esta lógica “conoce” esos paradigmas y estructuras. Y es a través de ese conocimiento que se genera un conocimiento “otro”. Un pensamiento “otro” que orienta el programa del movimiento en las esferas política, social y cultural, mientras opera afectando (y descolonizando), tanto las estructuras y paradigmas dominantes como la estandarización cultural que construye el conocimiento “universal” de Occidente”. (Walsh, 2007, 51).*

Planteo entonces pensar que un *hacer ciudad* que dialoga con el “derecho a la ciudad” está teniendo lugar en nuestro territorio desde grupos subalternizados históricamente que interpelan los destinos posibles de la relación con el espacio, la naturaleza y la urbanización. ¿Y qué ocurre con los sujetos históricamente subalternizados que disputan la nación y la ciudad blanca en Buenos Aires? Cuestionar las epistemes desde la que se forjan las luchas incluso las del “derecho a la ciudad” se traduce en una de las formas posibles de analizar los procesos urbanos desde la perspectiva de la decolonialidad. Uno de los problemas centrales sobre estas acciones de recusación de la ciudad neoliberal desde el “buen vivir” es que si bien en las acciones de visibilización recogen la presencia del movimiento diaspórico afrodescendiente -también constitutivamente arraigado y situado en conversación con la cuestión colonial y a la decolonialidad-, no se puede afirmar que tiene en sus premisas la pregnancia del activismo panre-

gional en Latinoamérica<sup>10</sup>. De allí, la particularidad de subalternización de la población afrodescendiente incluso dentro del movimiento panregional indígena (Walsh, 2007).

Me interesa entonces dar cuenta de las pequeñas luchas que nos hablan de los desacoples, de las memorias, de las fisuras y grietas que se producen a ciertas ideas universalizantes y uniformes sobre lo que es el derecho a la ciudad. Y contribuir a la reflexión sobre porqué se vuelve inasible la posibilidad de pensar en términos de interculturalidad -y no digo multiculturalismo- las políticas urbanas en Buenos Aires.

## VISIBILIDAD Y DERROTEROS: LA LUCHA DE AMUAA

Los barrios centrales y del sur de la ciudad de Buenos Aires y de la ciudad Avellaneda próximos a la cuenca baja ribereña del Riachuelo comprenden el área de identificación y de socialización de la población afrodescendiente vinculada al candombe y también donde se establece la movilidad habitacional. El espacio ribereño es un lugar de pertenencia, y en particular son las casas, calles, parques y plazas donde ocurren las distintas expresiones del candombe, siendo una de las más significativas por su relevancia histórica y simbólica y de encuentro de cierta comunidad, las *llamadas* en el centro histórico de la ciudad de Buenos Aires.

Para determinadas fechas especiales -que suelen coincidir con los feriados vinculados a conmemoraciones- los/as candombera/os realizan un recorrido específico por las calles céntricas que unen la Plaza Dorrego hasta el Parque Lezama resignificando la ciudad colonial y dichos espacios que otrora eran lugares de venta de esclavos. Con un caminar lento grupal, los/as tamborileros/as y bailarinas/es del candombe recorren los barrios históricos donde residían sus antepasados.

En un área atravesada por procesos de recualificación urbana de revalorización del centro histórico

10. Cimentados en históricos hechos de resistencia como fueron la revolución haitiana, los quilombos brasileiros para mencionar algunos de los hitos del movimiento de liberación. Y los procesos más contemporáneos de la lucha de la población afrodescendiente contra el apartheid y contra el racismo institucional y la desigualdad.

de la ciudad -patrimonial histórico material- y la búsqueda de construcción de cierto paisaje urbano acorde a la oferta de servicios, de consumo y de placer, de atractivo turístico, la otredad “afro” es procesada en términos del multiculturalismo urbano que juega como límite a las prácticas, apropiaciones e identificaciones de la población afrodescendiente y de la comunidad candombera en los barrios históricos de la ciudad (Laborde, 2014). Los problemas para hacer candombe y las presencias conflictivas en la ciudad son parte de los relatos de la población afrodescendiente. Ya sea en referencia a lo vivido a fines de los setenta y comienzos de los ochenta vinculado a situaciones de hostigamiento policial y denuncias vecinales -que muchas siguen en el presente- por la práctica del candombe en la calle, como también al problema de acceso a la vivienda y los desalojos como experiencia compartida que queda opacada ante cierta escisión que ocurre entre lo cultural y social a la hora de visibilizar(se) la comunidad.

El acceso a la vivienda desde esta población afrodescendiente está en estrecha relación con las trayectorias migratorias y de redes familiares. Los espacios de casas ocupadas y el alquiler de piezas de hotel o de conventillos en los barrios centrales y del sur de la ciudad de Buenos Aires y de Avellaneda, configuran las estrategias de las distintas generaciones para poder vivir en la ciudad. Experiencias caracterizadas por la inestabilidad y precariedad persistente de los problemas urbanos y habitacionales de los sectores populares. En este sentido es que las trayectorias atravesadas por los desalojos se enmarcan en lo que Ochsensus, Carman, Lekerman y Wertheimer (2016) definen como políticas de hostigamiento, recrudescidas especialmente a partir de la década del 1990 cuando se registró en la ciudad de Buenos Aires un auge de desalojos ya no de villas sino de aquellos espacios como casas ocupadas y asentamientos que habían quedado por fuera de las políticas de erradicación e integración en el contexto de la vuelta a la democracia.

Para comprender este accionar, las autoras refieren a las políticas urbanas implementadas durante el período dictatorial identificadas con el “merecer la ciudad” (Oszlak, 1991) como el precedente que inauguró “un proceso de reestructuración excluyente del espacio urbano”. En períodos democráticos

vinculados a la radicación y a la integración urbana de villas tuvo como contracara una hostilidad hacia los sectores populares que vivían en casas ocupadas y un señalamiento de la condición migrante como supuesta causa y razón del problema, lo cual trajo un conjunto de medidas de criminalización de la población reforzada por el discurso mediático. A la vez, se aceleró el desincentivo de las políticas habitacionales de vivienda social confirmando el merecimiento y la cuestión privada individual como la vía para acceder a la vivienda: “en efecto, una política de deconstrucción de la vivienda social opera a partir de una violencia eufemizada que elude los mecanismos explícitos de violencia desarrollados en períodos anteriores” (Ochsensus, Carman, Lekerman y Wertheimer, 2016, 211).

Los barrios de residencia de la población afrodescendiente en la ciudad de Buenos Aires fueron los protagonistas de los “desalojos pedagógicos”, los cuales deben leerse en contextos de creciente valorización inmobiliaria pos crisis 2001, con procesos de valorización del suelo y especulación inmobiliaria, y acciones legitimadas por parte de la gestión del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires desde el fundamento de la recuperación del espacio público (Ochsensus, Carman, Lekerman y Wertheimer, 2016, 196). Por lo tanto, mientras la población afrodescendiente se visibilizaba y se comunalizaba, resistiendo las denuncias vecinales por el “ruido” de los tambores de candombe, ante las intrusiones y medidas arbitrarias de control policial en la centralidad de la ciudad, a la vez, las familias eran desalojadas y desplazadas una y otra vez de sus casas. Como resultado de este devenir expulsivo en la ciudad de Buenos Aires, algunos sectores de la comunidad comenzaron a residir y realizar las prácticas culturales y sociales en distintos barrios del conurbano bonaerense en la provincia de Buenos Aires. En Avellaneda, los barrios del centro y Sarandí se convirtieron en espacios de sociabilidad y residencia de distintas familias.

AMUAA recogió este repertorio de sentidos sobre el territorio y las estrategias de sobrevivencia para conformar el propósito de la Asociación. A partir de una actividad realizada en un espacio de radio de la Universidad Nacional de Avellaneda comenzaron a juntarse algunas mujeres que ya venían

trabajando desde distintos espacios afroculturales la posibilidad de abordar la cuestión social de la comunidad. En sus inicios llevaron a cabo dos acciones centrales: primero, el relevamiento sobre la situación social de “las familias afrodescendientes nucleadas en torno al candombe en contexto de vulnerabilidad en Avellaneda” con el apoyo de la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV) (2016-2017) y con un financiamiento de Punto de Cultura de Nación, y luego, la realización de la “primera llamada de candombe de Avellaneda” (2017) con un desfile de comparsas desde el reconvertido exMercado ubicado en las calles España y Colón -espacio patrimonial que se remodeló para albergar la UNDAV y oficinas municipales hasta la plaza central de Avellaneda, con el apoyo del área de juventudes y de cultura del municipio. Esta iniciativa se repitió en 2018 y 2019 de manera autogestiva pero con un nuevo recorrido a partir de las restricciones impuestas por el municipio.

El relevamiento de AMUAA tuvo desde sus inicios un espíritu de censo con la idea de producir estadística para la visibilización e institucionalizar la demanda de esta población afrodescendiente. Dar respuesta a la recurrente pregunta desde el estado: “¿qué afrodescendientes de Avellaneda?” “¿dónde están?” “¿pero son inmigrantes, no?”. La estrategia del censo se inscribe en las iniciativas que históricamente realizan los sectores populares en el territorio bonaerense para demandar servicios, regularizaciones dominiales, sin embargo, la particularidad de este instrumento radica en el interés de localizar a la población y visibilizar la situación de vulnerabilidad ya que no se encuentra congregada en un barrio específico autoconstruido a partir de la toma de tierras -como suele ocurrir en el territorio bonaerense- y por lo tanto, no es alcanzada por las políticas sociales de acceso a la vivienda y al hábitat. La población afrodescendiente está en un escalafón previo, luchar por el reconocimiento de su existencia<sup>11</sup>, la no extranjerización y su vinculación con la matriz histórica colonial de la desigualdad urbana.

La metodología del relevamiento propuso que las entrevistas a cada familia las hiciera la propia co-

munidad siguiendo un cuestionario confeccionado por la UNDAV. Las integrantes de AMUAA realizaron las entrevistas casa por casa y alcanzaron cerca de treinta familias de Avellaneda a modo de primera exploración y a sabiendas que eran muchas más. Junto con los datos cuantitativos, quienes llevaron a cabo el relevamiento de campo destacaron algunas situaciones cualitativas relevantes tales como la situación de sorpresa y asombro de las familias cuando eran visitadas por las integrantes de AMUAA. Las personas entrevistadas declaraban que era la primera vez que alguien se interesa por saber en qué situación estaban. A la vez, el acto de “ir a las casas” se convirtió en una suerte de compromiso especial que se tejió desde entonces entre las activistas de AMUAA y las familias. Además de ser pares y miembros de una misma comunidad se puso en juego cierta idea de “promesa”, que para las integrantes de AMUAA es vivido como una “responsabilidad” y también como una falta de entendimiento y de movilización colectiva: “porque piensan que les vamos a dar una casa de un día para el otro...y no es así, si no nos movilizamos todos esto no va a cambiar, nosotras no ganamos nada con esto, eso a veces me preocupan que quizá piensan que una hace plata con esto, por eso yo siempre trato de aclarar que esto depende de todos” (integrante de AMUAA, notas de campo 2018). Estas acciones se configuran como esperanzas y a la vez, expresan los desentendimientos que implican este tipo de acciones en el inicio de un proceso de demanda de derechos colectivos.

Los resultados de la información relevada y procesada evidencia de manera clara y contundente casi un 50% de la población refiere la experiencia reiterada de desalojos sufridos en los barrios sur de la ciudad de Buenos Aires como razón para mudarse a Avellaneda. Lo que permite dar cuenta que las estrategias de residencia de las familias tienen “niveles de condicionalidad estructural” que ocasionan que las “soluciones habitacionales no alcancen un alto nivel de estabilidad” (Cosacov, Di Virgilio y Najman, 2018). El abordaje metropolitano de la población afrodescendiente es una premisa que debe tenerse en cuenta a la hora de comprender las trayectorias

11. A diferencia por ejemplo de la población afrodescendiente caboverdiana llegada desde África en el siglo XX y establecida en Dock Sud y que ha logrado ciertos niveles de reconocimiento local y nacional.

habitacionales alcanzadas, las cuales muestran diferentes grados de permanencia en ciertos barrios ribereños. La composición y organización de las casas visitadas por AMUAA muestran una predominancia de viviendas multifamiliares con hogares compuestos por familias extendidas que tienen en un 83% mujeres como jefas de hogar y se destaca la relevancia de las redes familiares extensas para llevar a cabo las actividades de cuidado y crianza de niñas y niños de diferentes edades junto a las tareas domésticas.

A fin de visibilizar los resultados del relevamiento es que AMUAA, retomando los saberes y los años de experiencia de sus integrantes de militancia y activismo afrocultural en la ciudad de Buenos Aires, establece como segunda acción posicionar el candombe como carta de presentación y relación con el municipio local. Esta acción buscó consolidar la disputa por la apropiación de la ciudad y la comunalización en este “nuevo” territorio desde la fórmula de demandar derechos sociales a partir del reconocimiento cultural. En un primer momento resultó atractiva la cultura como recurso -para la ciudad y para AMUAA- tal como lo expresó la primera llamada en 2017 con el gran despliegue alcanzado. En años posteriores los conflictos aparecieron rápidamente demostrando que lo que estaba en juego no era la cuestión cultural sino la demanda social.

Las llamadas son la oportunidad para visibilizarse ante el municipio y ante la sociedad en general debido a la gran potencia que tiene “la cultura” para interpelar estigmas e imaginarios negativos, pero no por ello mejorar las condiciones de vida. En las tres ediciones realizadas hasta el momento se lograron eventos que permitieron una valoración y reconocimiento intracomunitario. Si bien en relación con el despliegue de comparsas, ferias, música y baile podría haber resultado un valor en clave del multiculturalismo del espectáculo para el municipio, sin embargo, esa moneda de cambio no sirvió y la visibilización no generó el impacto positivo buscado para que el intendente acceda a una audiencia y se interese por conocer los resultados del relevamiento y trabajar con la población afrodescendiente en políticas reparadoras.

Ante la insistencia y la desatención a los reclamos organizados y cada vez más consolidados de

AMUAA, el municipio desincentivó los apoyos culturales locales e incluso obstaculizó la organización de la llamada sacando recursos básicos tales como los cortes de calles. Asimismo, los funcionarios más jerárquicos optaron por una actitud esquivada que dejó en el cajón la presentación de la ordenanza de cupo laboral para población afrodescendiente promovida por AMUAA y recibida por el jefe de gabinete en 2017, y los pedidos de articulación con las áreas gubernamentales de hábitat, desarrollo social e incluso diversidad para buscar soluciones a los problemas de vulnerabilidad de la población. Se restringió el vínculo al área de cultura con escasos apoyos a la organización de la llamada debido a la poca masividad de la convocatoria y el límite puesto por AMUAA ante la búsqueda de los funcionarios locales de subsumir decisiones y gestiones de la llamada a los objetivos de la agenda de eventos culturales municipales.

La población afrodescendiente vinculada al candombe pasó de la invisibilidad a la visibilización conflictiva. Algunas de las reuniones informales con funcionarios con integrantes de AMUAA dejaron entrever ciertas ideas y problemas para atender los reclamos de la población. En cuanto a la cuestión central de la vivienda, un funcionario municipal de jefatura de gabinete, ante el pedido de soluciones habitacionales, expresó en una de las reuniones informales, que no tenían presupuesto para vivienda y que si lo hubiera “tampoco vamos a poner a todos los afros a vivir juntos en un barrio” (funcionario jerárquico del municipio de Avellaneda, nota de campo 2018). La idea del “gueto negro” como una amenaza es recurrente en las representaciones y en las conversaciones que suele entablar AMUAA con distintas organizaciones e instituciones. Esta expresión del funcionario se repitió en palabras de concejales, empleados administrativos gubernamentales, con gestores culturales, entre otros. El acceso colectivo a la vivienda para la población afrodescendiente aparece como un contrasentido que refiere desde los imaginarios y órdenes urbanos a la idea de “gueto negro” como sinónimo de foco de problemas. Por lo cual, pensar en una solución habitacional colectiva para esta población es restringida, vedada e incluso profundamente problemática ya que atenta a la integración y ciertos ideales de homogeneidad urbana que devienen del mito fundante de la sociedad porteña.

Otra muestra del orden racial en las formas de concebir la ciudad y el estigma que cae sobre esta población fue en una reunión municipal con el observatorio de desarrollo social. Ante la narración y presentación de la situación habitacional de las familias caracterizada por la residencia en “casas ocupadas”, la respuesta de la funcionaria que encabezaba la reunión fue que estaban “a favor de la propiedad privada y en contra de las usurpaciones”. Una situación que muestra las formas porosas de reproducción de los márgenes del Estado (Das y Poole, 2008) que impactan en la criminalización de las familias y un refuerzo del estigma.

## PALABRAS FINALES

Como muestran las situaciones descriptas, hay una relación directa entre el imaginario racial de la ciudad y las políticas urbanas. La idea de cierta naturaleza conflictiva de los afrodescendientes viviendo juntos retorna en las respuestas de los funcionarios de manera manifiesta. También estas estructuras raciales y segregacionistas tienen sus huellas en nuestras prácticas y en el lenguaje cotidiano. Tal como observamos con la palabra “vecino”, hay palabras claves (Williams, 2003) que nos permiten dar cuenta de profundas estructuras sociales. Por ejemplo, la palabra quilombo tiene entre sus usos y sentidos generalizados en nuestra ciudad una referencia explícita al desorden y al caos que la descontextualiza de su potente sentido político de origen. Un vocablo que refiere a los emplazamientos que conformaban los esclavos fugitivos de las plantaciones y de las minas de los colonos portugueses en Brasil, donde llevaron adelante complejas organizaciones socio-culturales, económicas y políticas para la lucha y resistencia al poder colonial<sup>12</sup>.

A la condición constitutiva de desigualdad histórica, de sufrir el racismo estructural, se suma para la población afrodescendiente del caso analiza-

do, la negación y recusación desde las políticas habitacionales por residir en “casas tomadas” en plena centralidad. Sabemos que no hay política social de vivienda para resolver las situaciones de aquellas personas que viven en casas “tomadas”, en cambio residir en una villa, asentamiento, sí hace más aceptable la posibilidad de ser sujeto de derecho a la vivienda. Thomasz (2020) refiere a estas lógicas como parte de un “merecimiento” a la inversa, que permite pensar en un orden específico del merecimiento del hábitat popular. Ante este escenario: ¿Cuáles son las posibilidades de acceso a derechos colectivos urbanos por grupos que se construyen en torno a la diferencia racial? ¿Cuánto hay de imaginario racial de “blanquedad” a la hora de establecer cierto merecimiento en las soluciones habitacionales para poblaciones vulnerables como la afrodescendiente?

El derecho a la ciudad por parte de la población afrodescendiente en tanto utopía posible está en relación proporcional a las fisuras en las estructuras simbólicas y raciales del hacer ciudad. En Avellaneda, AMUAA tiene por delante una tarea compleja de interpelación persistente a una tradición de política habitacional vinculada a las políticas genéricas de “llave en mano” bajo el paraguas de los planes federales de vivienda y de políticas orientadas hacia el saneamiento del dominio del inventario de lotes existentes (Di Virgilio, 2015), junto con las prácticas y luchas de las negociaciones y experiencias de movimientos sociales que subsumen generalmente las identificaciones de lucha por la tierra y la vivienda en términos de la clase. Las políticas que observamos en relación con el multiculturalismo urbano y los procesos de requalificación y relegación urbana tan estudiados en la ciudad de Buenos Aires no escapan a muchos de los procesos de transformación urbana de Avellaneda. Atender a la dimensión simbólica de la segregación socioespacial en relación con la formación de las políticas públicas urbanas permite comprender los horizontes de posibilidad del derecho a la vivienda y a la ciudad de la población afrodescendiente. Tal como expresan Shore y Wright (1997): “las políticas

12. Uno de los más emblemáticos y reconocidos históricamente fue el “Quilombos Os Palmares” ubicado en el territorio sobre donde se erigió la famosa ciudad de Salvador de Bahía en Brasil. Hoy se reconoce allí el barrio histórico de Pelourinho, patrimonio cultural de la humanidad, donde se encuentran expresiones culturales de raíz afro que aportan al colorido paisaje turístico y también, barrio estigmatizado por su peligrosidad ligado a la violencia y a la situación de marginalidad de la población afrodescendiente. Un claro ejemplo de la dualidad de la segregación simbólica socioespacial que problematizamos en este artículo.

públicas ofrecen narrativas retóricas que sirven para justificar -o condenar- el presente, y algo más usual, para legitimar a quienes están en posiciones de autoridad establecidas (...) como los mitos, las políticas también proveen una zona de alianza, una manera de unir a la gente en pro de una meta o finalidad común y un mecanismo para definir y mantener las fronteras simbólicas que nos separan a ‘nosotros’ de ‘ellos’”.

Cabe para la ciudad de Buenos Aires como para Avellaneda continuar indagando sobre el mito de la blanquedad en los estudios de políticas urbanas a fin de comprender de manera más acabada la expresión localizada simbólica y material de la segregación sociourbana y con ello, las particularidades de las desigualdades e injusticias socioespaciales que vive la población afrodescendiente.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ager, M. (2015). "Do direito à cidade ao fazer-cidade. o antropólogo, a margem e o centro". En *Maná*. Vol. 21, Nro.3, 43-49.
- Borja, J. y Castells, M. (1997). "La ciudad multicultural". En *La Factoría*, nº. 2.
- Bourdieu, P. (2007 [1993]). *La miseria del mundo*. Buenos Aires, Fondo de Cultura.
- Carman, M. Vieira, N. y Segura, R. (2013). *Segregación y diferencia en la ciudad*. Quito, FLACSO - CLACSO.
- Castells, M. (1974). *La cuestión urbana*. Madrid, Siglo XXI.
- Cosacov, N.; Di Virgilio, M. M. y Najman, M. (2018). "Movilidad residencial de sectores medios y populares en el Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina". En *Cadernos Metropole*; vol. 20 p. 99 – 121
- Di Virgilio, M. M. (2015). "Urbanizaciones de origen informal en Buenos Aires. Lógicas de producción de suelo urbano y acceso a la vivienda", En *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 30, núm. 3, septiembre-diciembre, 2015, pp. 651- 690 El Colegio de México, A.C.
- Dos Santos García, A. (2009). *Desigualdades raciais e segregação urbana em antigas capitais: Salvador, cidade D' Oxum e Río de Janeiro cidade D' Ogum*. Río de Janeiro: Garamond.
- Frigerio, A. (2006). "'Negros' y 'Blancos' en Buenos Aires: Repensando nuestras categorías raciales". En *Temas de Patrimonio Cultural* 16. Número dedicado a Buenos Aires *Negra: Identidad y cultura. Comisión para la Preservación del Patrimonio Histórico Cultural de la Ciudad de Buenos Aires*. pp. 77-98.
- Frigerio, A. (2009). "Luis D'Elia y los negros: Identificaciones raciales y de clase en sectores populares". En *Claroescuro*, p. 13 – 44.
- Frigerio, A. y Lamborghini, E. (2011). "Procesos de recualificación en la sociedad argentina: umbanda, candombe y militancia 'afro'". En *Pós Ciências Sociais*. Nro. 16: 21-35.
- Geler, L, Yannone, C. y Egido, A. (2020). Afroargentinos de Buenos Aires en el siglo XX. El proceso de suburbanización. En *Quinto Sol*, vol. 24, nº 3, , ISSN 1851-2879, pp. 1-27DOI: <https://doi.org/10.19137/qs.v24i3.4124>
- Geler, L. (2010). *Andares negros caminos blancos. Afroporteños, Estado y Nación. Argentina a fines del siglo XIX*. Rosario: Prohistoria Ediciones / TEIAA (Universidad de Barcelona).
- Giglia, A. (2018). "Los barrios periféricos de la ciudad de México: razones para considerarlos como parte del patrimonio cultural urbano". En: *La periferia como Patrimonio Cultural Urbano* (Documento técnico), México: UNESCO
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.
- Laborde, S. (2014). "La producción de la otredad "afro" y la (im)posibilidad de patrimonialización en las áreas de protección histórica del centro de Buenos Aires". En Durán, L., Lacarrieu, M. y Kingman Garcés, E. (Eds), *Habitar el patrimonio. Nuevos aportes al debate desde América Latina*. Quito, Ecuador: IMP, FLACSO y UBA.
- Lacarrieu, M. (2008). "Tensiones entre los procesos de recualificación cultural urbana y la gestión de la diversidad cultural". En *La Biblioteca, Dossier Ciudad y Cultura*, Biblioteca Nacional, Secretaría de Cultura de la Nación.
- Leyva Solano, X. (2007). "¿Antropología de la ciudadanía?... Étnica. En construcción en América Latina", En *Liminar Estudios Sociales y Humanísticos*, Vol.5, Nro. 1.
- Ochsenius, F., Carman, M., Lekerman, V. y Wertheimer M. (2016). "Olíticas hacia villas y casas tomadas de la ciudad de Buenos Aires: tensiones entre la inclusión y la exclusión", En *Revista INVI* 31(88): 193-215.
- Oszlak, O. (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Estudios Cedes.
- Parody, V. (2014). "Música, política y etnicidad: convergencias entre democracia y dictadura en el proceso de relocalización del candombe afrouruguayo en Buenos Aires (1973-2013)". En *Resonancias*. Vol. 18, Nro. 34: 127-153.
- Quijano, A. (2000). "Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina". En Edgardo Lander (ed.). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires, Clacso, pp. 201-245.
- Rahier, J. (1999). "Mami, ¿qué será lo que quiere el negro?: representaciones racistas en la revista *Vistazo*, 1957-1991". En: E. Cervone y F. Rivera Velez *Ecuador racista: imágenes e identidades*. Quito: Flacso Ecuador.

- Shore, C. y Wright, S. (1997). "Anthropology of Policy: Perspectives on Governance and Power". En *European Association of Social Anthropologists*. Londres: Routledge.
- Sousa Santos, B. D. (2010). *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- Thomasz, G. (2020). "Reconocimiento y acceso a derechos. El conjunto urbano del Movimiento Territorial de Liberación y el 'barrio' Piedrabuena". Comunicación personal.
- Wacquant, L. (2007). *Los condenados de la ciudad. gueto, periferias y estado*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.
- Wade, P. (2000). *Raza y Etnicidad en Latinoamérica*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Walsh, C. (2007). "Interculturalidad y colonialidad del poder. Un pensamiento y posicionamiento 'otro' desde la diferencia colonial", En Castro-Gómez, S. y Grosfoguel, R. Comp, *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*, Bogotá: Siglo del Hombre Editores; Universidad Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos y Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar.
- Williams, R. (2003). *Palabras clave. Un vocabulario de la cultura y la sociedad* Buenos Aires: Nueva Visión.
- Wright, Susan (1998). "La politización de la 'cultura'". En *Anthropology Today*. Vol. 14, Nro.1: 7-15.
- Yúdice, G. (2002) El recurso de la cultura. *Usos de la cultura en la era global*. Barcelona: Editorial Gedisa.

**Fuentes consultadas:**

- AMUAA .(2017). Informe "Relevamiento de familias afrodescendientes nucleadas en torno al candombe y en condiciones de vulnerabilidad en Avellaneda".





Carolina **DÍAZ\***

\*. Lic. en Trabajo Social (FSOC, UBA). Program Associate del Observatorio Latinoamericano (OLA), The New School.  
e-mail: diaz.cbe@gmail.com

María Belén **FODDE\***

\*. Lic. en Ciencia Política (FSOC, UBA). Magíster en Urban Policy, Analysis and Management y doctoranda en Public and Urban Policy (The New School). Program Associate del Observatorio Latinoamericano (OLA), The New School.  
e-mail: belenfodde@gmail.com

Carolina **MAGLIONI\***

\*. Lic. en Sociología (FSOC, UBA). Magíster en Intervención Social. Especialista en Desarrollo Local en Regiones Urbanas (UNGS). Doctoranda en Ciencias Sociales (FSOC, UBA). Docente en la carrera de Trabajo Social (UBA y UNPAZ).  
e-mail: carolinamaglioni@yahoo.com.ar

Matías **RUÍZ DÍAZ\***

\*. Arq. (FADU UBA). Magíster en Historia y Crítica de la Arquitectura, Diseño y Urbanismo, (FADU UBA). Investigador del Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas (IAA-FADU-UBA). Docente en FADU-UBA y en FAU-UNLP. Program Associate del Observatorio Latinoamericano (OLA), The New School. e-mail: matiasruizdiaz.arq@gmail.com

Daniela **VAGO\***

\*. Arquitecta (FADU, UBA). Maestranda en Sociología Económica (IDAES, UNSAM). Investigadora del Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas Mario J. Buschiazzo (IAA-FADU-UBA). Docente en FADU-UBA.  
e-mail: dani.vagob@gmail.com

---

PRESENTADO: 30.10.20

ACEPTADO: 15.11.20

# GESTIONAR LA PANDEMIA: DINÁMICAS Y ESTRATEGIAS ENTRE EL TERRITORIO Y EL ESTADO. EL CASO DE VILLA 20

## Resumen

El presente trabajo pretende observar las diferentes acciones desplegadas en el territorio de la Villa 20 de la ciudad de Buenos Aires para hacer frente a la pandemia de COVID-19. Consideramos que, a diferencia de otros barrios populares, la Villa 20 presenta ciertas particularidades, en especial la presencia de una red consolidada preexistente a la pandemia, de dispositivos de participación y deliberación en la que estuvieron involucrados la mayoría de los actores con presencia en el barrio, incluyendo a los vecinos, las organizaciones sociales y políticas, y el propio Estado. Desde este punto de partida, en este trabajo proponemos ver cómo estos dispositivos participativos contribuyeron a una rápida readaptación para organizar las acciones frente a la pandemia.

**Palabras Clave:** COVID-19; Participación; Organizaciones sociales; Villas; Burócratas de calle.

## Summary

*This paper aims to observe the different actions deployed in Villa 20 in the city of Buenos Aires to face the COVID-19 pandemic. We consider that unlike other informal settlements, Villa 20 presents certain particularities, especially a pre-existing and consolidated network of participation and deliberation mechanisms, which involved local residents, grassroots political organizations and the State itself. From this starting point, we propose to see how these participatory features contributed to a rapid readjustment to organize responses in the face of the pandemic.*

**Key words:** COVID-19; Participation; Social organizations; Slums; Street-level bureaucracy.

## INTRODUCCIÓN

Ubicado al sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), Villa 20 es uno de los barrios populares más antiguos. Según el último censo, realizado por el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC) en 2016, vivían allí alrededor de 9.116 familias que representaban un total de 27.991 personas.<sup>1</sup> En las últimas dos décadas, su crecimiento poblacional fue mayor que el promedio de la ciudad: entre 2000 y 2016 el número de habitantes en el barrio creció un 116% (pasando de 12.968 a 27.991 habitantes), mientras que en CABA se incrementó solo en un 4% entre 2001 y 2010. Sin embargo, desde el año 2000 el stock de viviendas del barrio creció en un 73%.

De acuerdo al último censo, más de la mitad de las personas que residían en Villa 20 lo hacían en condiciones de hacinamiento y era común la convivencia de varias familias en una misma vivienda (INDEC, 2017). De las viviendas existentes, el 45% presentaba un estado de construcción entre regular y malo. El 94% de las viviendas disponían de acceso al agua dentro de la vivienda y el 95% accedía al agua a través de la red pública. Sin embargo, la mayoría de las conexiones eran informales y la calidad del servicio deficiente. Este hecho adquiere mayor relevancia en el contexto de pandemia en la que la importancia de la higiene es fundamental para prevenir los contagios.

En el año 2016 el IVC dio inicio al proceso de reurbanización del barrio denominado Proyecto

1. Censo IVC (2016).

Integral de Reurbanización (PIRU), caracterizado por tener una perspectiva de planificación de “proceso-proyecto”.<sup>2,3</sup> El PIRU se ha destacado por ser un proceso participativo que involucró a múltiples actores territoriales en la toma de decisiones. A través de una multiplicidad de dispositivos participativos flexibles, se trabajaron y debatieron las acciones a desarrollar en distintas escalas.

A nivel barrio se desarrolló una Mesa de Gestión Participativa (MGP) y una Mesa Técnica de Gestión Participativa (MTGP). A nivel de la manzana se llevaron a cabo Talleres de Manzana, destinados a discutir el diseño específico de cada una de las treinta manzanas del barrio. En lo referido a la mejora de las viviendas existentes, la construcción de nuevas unidades y la relocalización de las familias se establecieron Talleres Pre-conсорciales y Consorciales, Entrevistas con familias, Espacios de Consulta, entre otros.

En el trabajo de investigación “Monitoring Processes and Outcomes in Slum Upgrading in Buenos Aires. Villa 20”, desarrollado entre 2018 y 2020 (OLA, 2020), hemos observado cómo la participación constituyó un elemento estructurante del “proceso-proyecto” de intervención en la Villa 20. Allí se promovió la apropiación del proceso por parte de los actores territoriales y, de este modo, contribuyó a la sustentabilidad del proyecto de reurbanización.

El estudio realizado demostró, entre otras cuestiones, que la participación resultó una herramienta fundamental para la gestión de conflictos emergentes a la vez que permitió: incorporar los saberes de los diferentes actores territoriales, incluyendo a los vecinos, y a las organizaciones sociales y políticas históricamente presentes en el barrio; crear dispositivos flexibles acordes a las necesidades del PIRU; incorporar diferentes actores a las mesas o talleres; y dinamizar cambios institucionales.

Sin embargo, el comienzo del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) en el mes de mar-

zo y el escenario de contingencia desafiaron las formas de intervención que se venían desarrollando en Villa 20, poniendo a prueba su flexibilidad y capacidad de respuesta frente a la situación socio-sanitaria. El presente artículo tiene como objetivo conocer las readecuaciones del PIRU Villa 20 entre marzo y agosto de 2020 ante la situación de emergencia. La hipótesis que se sostiene es que los dispositivos participativos consolidados en el marco del PIRU, en los que participaron las organizaciones sociales y políticas del barrio, las instituciones del Estado con presencia territorial como los CeSAC 18 y 43 y las Defensorías, y el IVC, contribuyeron a la rápida readaptación del proceso para enfrentar un riesgo no anticipado.

Para el desarrollo de este trabajo abordaremos, en primer lugar, las herramientas metodológicas utilizadas en este estudio. En segundo lugar describiremos las distintas estrategias desplegadas para enfrentar la crisis en la Ciudad de Buenos Aires y más específicamente en los barrios populares. Luego, presentaremos las acciones desplegadas por el IVC en Villa 20, identificando los distintos actores involucrados en la realización de las tareas. Se hará especial hincapié en el rol fundamental que tuvieron los actores participantes de la MTGP. En cuarto lugar, analizaremos la dinámica de este dispositivo participativo en tanto espacio de conflicto, deliberación y acuerdo entre las organizaciones sociales y políticas del barrio y diversas áreas del Estado. Se considerará que en este contexto particular la MTGP permitió delinear la forma y garantizar la ejecución de las acciones para enfrentar el COVID-19. Finalmente se presentarán las principales conclusiones del estudio en torno a la readecuación del proceso participativo, del rol del equipo territorial del IVC y de las organizaciones del barrio.

## ABORDAJE METODOLÓGICO

Este artículo presenta algunos de los principales hallazgos del proyecto “La Villa 20 en el contexto de pandemia por COVID-19 y el Aislamiento

2. Ley No 5705, sancionada el 24 de noviembre del 2016, “Reurbanización, Zonificación e Integración socio-urbana de la Villa 20”. Disponible en: <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5705.html>

3. La estrategia de planificación proceso-proyecto “involucra una doble lógica: el proyecto se actualiza a medida que avanza el proceso y el proceso se modifica a medida que se define el proyecto, con un fuerte eje en la construcción de consensos” (OLA, 2020: 5).

Social, Preventivo y Obligatorio”, elaborado entre mayo y octubre de 2020.<sup>4</sup> En dicho trabajo hemos empleado una estrategia mixta, a partir de la triangulación sobre la base de la combinación de métodos de recolección y análisis de datos cualitativos y cuantitativos (Denzin, 1970), que permitieran comprender el contexto e identificar las dinámicas territoriales. El proceso de trabajo consideró:

- 1) Entrevistas semi-estructuradas, tanto individuales como grupales, a partir de una muestra intencional (Maxwell, 1996)<sup>5</sup>, a actores relevantes del IVC con responsabilidades en el PIRU Villa 20, a referentes de organizaciones sociales y políticas del barrio que forman parte de la MTGP y a representantes de otros organismos gubernamentales con trabajo territorial en Villa 20.<sup>6</sup>

En lo que refiere a las organizaciones que conforman la MTGP, las entrevistas se focalizaron en reconstruir su mirada respecto a la definición e implementación de las acciones desarrolladas en el contexto de pandemia, su rol en este proceso y el papel de la MTGP. Por su parte, en lo que respecta a los actores de otros organismos con incumbencias en Villa 20, se indagó en el rol que tuvieron en el PIRU en general y en el contexto de pandemia en particular.

- 2) Encuesta a familias del barrio, con el objetivo de indagar en la percepción de las familias sobre los efectos del ASPO en su vida cotidiana,

como así también relevar su opinión respecto a las intervenciones desarrolladas por el IVC. Para ello, se administró un cuestionario estructurado, compartido con las familias por el equipo del IVC a través de WhatsApp.<sup>7</sup> La encuesta recolectó información referida a las características materiales de la vivienda en las que la familia transitó el ASPO y las principales dificultades que emergieron durante la pandemia en relación a ingresos, empleo y alimentos. Además, se incluyeron preguntas referidas al conocimiento y la valoración de las familias de las diferentes acciones llevadas adelante para mitigar los efectos del ASPO.

- 3) Observación no participante del equipo del OLA en la mesa participativa realizada en el marco de la MTGP el sábado 15 de agosto de 2020.
- 4) Revisión de documentos oficiales y normativas nacionales y locales relativas a la pandemia y las medidas de prevención, así como datos de la evolución del COVID-19 en CABA.

## IMPACTO Y ESTRATEGIAS FRENTE AL COVID-19 EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

En la Ciudad de Buenos Aires, la Emergencia Sanitaria se dispuso el 16 de marzo a través del DNU 1/2020<sup>8</sup> y al día siguiente se determinaron las áreas cuyos servicios eran esenciales para la comunidad

4. Este proyecto de investigación fue dirigido por Michael Cohen y Margarita Gutman y financiado por el Observatorio Latinoamericano (OLA) perteneciente a The New School University, EEUU.

5. El criterio de selección de las personas entrevistadas se basó en que éstos constituyeran actores gubernamentales y no gubernamentales que estuvieran involucrados en el desarrollo del PIRU Villa 20, tanto en función de sus incumbencias institucionales (por ejemplo, IVC, Defensoría del Pueblo de CABA, Comuna, etcétera) como de su presencia territorial (por ejemplo, las organizaciones sociales y políticas barriales). Asimismo, se consideró que estos actores estuvieran desempeñando algún rol en la gestión de la emergencia en el contexto derivado de la situación sociosanitaria por pandemia de COVID-19.

6. En total se realizaron 20 entrevistas, en su mayoría a través de la plataforma Zoom, en virtud de los condicionantes derivados del ASPO. Todas las entrevistas fueron desgrabadas, codificadas y analizadas. Cabe aclarar que, en todos los casos, las entrevistas fueron grabadas con la autorización de las personas entrevistadas, quienes prestaron su consentimiento informado según lo establecido en 2005 en la Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos de la UNESCO (disponible en: [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=31058&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=31058&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)).

7. Los contactos disponibles fueron registrados durante el Relevamiento Socio-Espacial (RELSE). Además, el cuestionario fue socializado con los tres frentes de organizaciones, de manera de poder ampliar el alcance de la encuesta. En cuanto a la devolución, se registraron 71 envíos entre el 11 y el 26 de agosto del 2020, de los cuales fueron analizados 66 ya que dos fueron por parte de menores de 18 años y otros tres fueron envíos duplicados. Los resultados fueron procesados con el software R 3.6.3 a los fines de poder observar y analizar las relaciones entre las diferentes variables.

8. <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/511823>

y el funcionamiento de la administración pública durante la pandemia (Resolución 147/2020).<sup>9</sup> Entre ellas se encontraba el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat (MDHyH), que tenía entre sus funciones principales la responsabilidad primaria de la asistencia social en la ciudad, deviniendo en un actor central en la asistencia ante la emergencia. Cabe destacar que, desde fines del 2019, el MDHyH había pasado a tener bajo su órbita al IVC, ampliando así sus funciones vinculadas a los barrios populares.

Luego de iniciado el ASPO, desde el MDHyH se pusieron en marcha una serie de líneas de acción orientadas a combatir la circulación del virus en villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios:

1. Atención a la seguridad alimentaria.
2. Priorización del distanciamiento social, la salud y las medidas de higiene e implementación de un plan de cuidado para adultos mayores.
3. Fumigación contra el dengue y desinfección y limpieza de espacios públicos.
4. Difusión de principales formas de prevención

En cuanto a las intervenciones específicas para evitar la propagación del virus, a fines del mes de mayo y en coordinación con el Gobierno Nacional, se instaló el operativo denominado “Dispositivo Estratégico de Testeo para Coronavirus en Terreno de Argentina” (DetectAr), que procuraba la detección temprana y el aislamiento de casos sospechosos.<sup>10</sup> Además, el MDHyH instaló, en el marco del Operativo Prevenir, postas de prevención y control de síntomas en los principales accesos de las villas 21-24, 1-11-14 31- 31 bis, 20, 15, Rodrigo Bueno, Fraga y Ramón Carrillo, para detectar potenciales casos de COVID-19.

No obstante, previo a la detección de los primeros casos positivos en barrios populares de la CABA

no existían dispositivos de intervención y protocolos de acción claros y efectivos que tuvieran en consideración las características diferenciales de estos barrios. Recién el 29 de mayo, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires publicó el primer Protocolo de Actuación frente a la Propagación del COVID-19 en Barrios Populares,<sup>11</sup> a raíz de los reclamos de las organizaciones sociales y políticas, y de una intimación de la Justicia que falló a favor de un recurso de amparo presentado por los presidentes de las comunas 4 y 8. Los objetivos del mismo fueron “instruir y organizar” en los barrios acciones relacionadas con la prevención del COVID-19; facilitar el cumplimiento del aislamiento, dando respuestas a demandas alimentarias y de higiene; llevar adelante la búsqueda activa de personas con sospecha de COVID-19; y garantizar el acceso al sistema de salud. En el protocolo se designó a los Ministerios de Salud, de Desarrollo Humano y Hábitat, y de Espacio Público e Higiene Urbana de la ciudad como autoridad de aplicación.

El “Plan Integral de Abordaje en Territorio” en el que se enmarcaron las intervenciones establecía la conformación de órganos participativos o consultivos en los barrios, con el fin de difundir las acciones llevadas adelante, relevar las necesidades existentes y articular con los actores territoriales. Además, los protocolos describieron diferentes líneas de actuación enfocadas en la atención sanitaria, la búsqueda de casos, la atención alimentaria, la atención de emergencias, la desinfección de los espacios públicos, la asistencia en casos de violencia de género, y la prevención de desalojos, en sintonía con el decreto nacional N° 320/2020, que había dispuesto el congelamiento de los alquileres y la suspensión de los desalojos de inquilinos hasta fin de septiembre de 2020.<sup>12</sup>

Al mes de agosto, el protocolo contaba con dos actualizaciones, una al 5 y otra al 28 de junio, en las que se describían con mayor detalle los ejes y las

9. <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/512026>

10. A mediados de mayo, el Ministerio de Salud de la Nación modificó la definición de caso sospechoso de Covid-19, que habilita que un paciente sea sometido a un test PCR42. El cambio significa que, para algunos grupos, como adultos mayores, personal de salud, residentes en geriátricos y paradores y los habitantes de villas o barrios vulnerables, pasó a ser necesario un solo síntoma del coronavirus para que un caso sea tratado como sospechoso, habilitando, en principio, medidas más estrictas de prevención.

11. <https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/if-2020-16070460-gcaba-msgc.pdf>

12. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227247/20200329>

estrategias de actuación, posiblemente a partir de cambios surgidos en las intervenciones en el territorio.<sup>13</sup> Teniendo en cuenta que dichas acciones comenzaron al momento de la declaración de la emergencia sanitaria en la ciudad, se observa que los protocolos son, además de una respuesta a una solicitud de otro poder del Estado, un plan de abordaje ex post.

Con respecto a la evolución de las tasas de contagio del COVID-19 en CABA, en los primeros meses desde que se registró la circulación local del virus, la tasa de contagio para el conjunto de barrios informales de la ciudad superaba ampliamente a la observada en el resto de la ciudad. En el plazo de diez días (11 al 22 de mayo) la cantidad de casos de COVID-19 en barrios populares creció casi un 275% (de 681 a 1877 casos), mientras que en el resto de la ciudad la variación fue de 160% (de 1498 a 2406 casos). Para finales de mayo, casi uno de cada dos habitantes de CABA infectados vivía en alguna villa o asentamiento (47%). Estos datos no resultan sorprendentes si se tiene en cuenta, la exposición a riesgo sanitario y la tardía elaboración de dispositivos propios de la Ciudad para contener a emergencia.<sup>14</sup>

## INTERVENCIONES DEL IVC EN VILLA 20 DURANTE EL ASPO

En Villa 20 el IVC fue, desde el comienzo del aislamiento, la “pata territorial” del GCBA en el barrio, consolidando su rol construido desde el 2016. En este sentido, fue el organismo encargado de llevar adelante -junto con las organizaciones políticas y sociales- las acciones destinadas a brindar asistencia a las familias durante el aislamiento. Su responsabilidad en el contexto de la emergencia se debió, principalmente, a ser el área de gobierno que llevaba adelante el proceso de reurbanización, lo que le brindaba legitimidad frente a las familias del barrio, pero también frente a las organizaciones políticas y sociales.

La emergencia sociosanitaria supuso para el IVC una reestructuración en sus tareas, principalmente relacio-

nadas con la apertura de calles, el tendido de infraestructura y la construcción de vivienda nueva. En efecto, al comienzo del ASPO la mayor parte de estas obras y acciones referidas a la reurbanización fueron suspendidas sin contar con una clara fecha de reinicio.

Recién en el mes de agosto se anunció la firma de escrituras para 27 departamentos en Papa Francisco y la firma de planes financieros para Barrio Olímpico. El PIRU Villa 20 contemplaba, además, la asignación de obras de emergencia a cooperativas conformadas por las organizaciones e integradas por vecinos y vecinas. Durante el ASPO, se mantuvo la labor de las cooperativas buscando preservar las fuentes laborales de los trabajadores. Por otro lado, desde el comienzo de la pandemia, la intervención territorial del IVC se enfocó principalmente en implementar acciones que pudieran paliar la crisis sanitaria y sus efectos económicos y sociales. Estas necesidades fueron plasmadas en la definición de cinco ejes de intervención en los que el IVC se vio involucrado en mayor o menor medida: Higiene Urbana, Emergencias, Comunicación, Salud y Seguridad Alimentaria. A estos se sumaron acciones específicas destinadas a evitar desalojos.

A continuación, se describen brevemente las acciones llevadas adelante por el IVC en el territorio, haciendo particular énfasis en los ejes de Seguridad Alimentaria y Salud, en los que se ve con mayor preponderancia la acción articulada entre el IVC, las organizaciones políticas y sociales que conforman la MTGP, y los equipos territoriales del PIRU Villa 20. En estos dos casos se incluyen además los resultados de la encuesta realizada a las familias.

**Higiene Urbana:** una de las primeras intervenciones consistió en la desinfección de espacios públicos con camiones sanitizantes con agua y lavandina. La misma estaba planificada para realizarse en distintos puntos de la ciudad entre los que contaban algunos barrios populares. En los últimos se trató de asegurar la desinfección de vías principales de circulación, así como pasajes y pasillos.<sup>15</sup> Para esto fue necesario articular con

13. Se produjo una tercera actualización con fecha 29/09/2020.

14. Parte de esta brecha puede ser explicada por la búsqueda activa de casos sospechosos a partir del operativo DetectAr, que vino aparejada con un aumento en la cantidad de testeos en barrios populares y mayores tasas de detección.

15. Al 15 de agosto de 2020, el IVC reportó haber llevado adelante dos procedimientos durante el mes de julio en forma peatonal en las calles Pola, Chilavert, Corvalán, Larraya, Miralla y Cruz.

el Ministerio de Espacio Público e Higiene Urbana (MEPHU), y con la Unidad de Gestión de Intervención Social (UGIS).

Además, se llevó adelante el relevamiento y la limpieza de focos de basura para gestionar su limpieza y reforzar el número de contenedores disponibles en el barrio. Por último, si bien la preocupación principal se centró en la propagación del coronavirus, al principio de la pandemia se llevaron adelante operativos para prevenir el dengue, una problemática preexistente en Villa 20 y en los barrios populares. En el contexto de pandemia, el IVC se volvió el organismo centralizador de las demandas de higiene urbana en articulación con los CeSACs, con el área de Salud ambiental del Ministerio de Salud y con la DGGIS para contar con un listado de viviendas prioritarias en función de los casos positivos de dengue.

**Emergencias:** el rol del IVC se enfocó principalmente en articular con los organismos competentes para resolver los emergentes que surgieran en relación a la conexión a servicios como agua, saneamiento y electricidad. En el caso del agua potable, la intervención consistió en el llenado de los tanques de agua o recipientes mediante camiones destinados a tal fin, y la distribución de sachets con agua potable. Tanto en la resolución de este problema como en los referidos a las instalaciones eléctricas y cloacales se realizó una articulación con la UGIS, debido a que el IVC no cuenta con una cuadrilla propia que pueda actuar en forma directa. En algunas oportunidades también se articuló con las cooperativas de emergencia del barrio.

**Comunicación:** el IVC se enfocó en difundir diversas piezas de comunicación a través de los medios disponibles, sobre todo aquellas relacionadas con aspectos de prevención y cuidado del COVID-19 y con las acciones llevadas adelante desde el IVC y el MDHyH. La primera tarea en el marco de la emergencia sociosanitaria fueron los operativos de llamados, tanto desde el equipo de Villa 20 como desde el “call center” del MDHyH. Estos se enfocaban en la consulta acerca de los síntomas, los pormenores de la enfermedad y el acompañamiento y promoción de cuidados para prevenir la circulación del virus y los contagios.

Se realizaron, además, piezas de comunicación específicas para evitar el hostigamiento a vecinos

y vecinas con COVID-19 positivo, haciendo hincapié en la necesidad de preservar la confidencialidad de la información. Por último, se trabajó en la difusión de información relativa a la prevención y asistencia en caso de violencia de género o intrafamiliar, replicando los lineamientos propuestos por el Ministerio de Mujeres, Diversidad y Género de la Nación y del MDHyH.

En estas articulaciones es interesante observar cómo el IVC pudo introducir lógicas propias de su experiencia participativa en el barrio, que incorporó temas que vinieron desde el territorio a la institución y no solo a la inversa. El IVC, por su lógica de trabajo participativo y el vínculo más estrecho entre los trabajadores territoriales y los actores barriales, intentó no solo difundir lo que desde el MDHyH se quería comunicar, sino también registrar las necesidades que desde el territorio se consideraban prioritarias.

**Desalojos:** esta acción emergió de la solicitud de las organizaciones sociales y políticas de la MTGP, quienes plantearon la preocupación en torno al riesgo de desalojos, considerando las dificultades de las familias para cumplir con el pago de los alquileres. Para ello, un responsable territorial del IVC administró las consultas y/o reclamos recibidos a través de las Defensorías, las organizaciones sociales y políticas, los propios vecinos, y los referentes de manzana de los equipos territoriales. El IVC generó una instancia de diálogo entre las partes con el objeto de encontrar una resolución al problema que evitara la concreción del desalojo. La Defensoría del Pueblo, en articulación con el IVC, acompañó la instancia de diálogo entre las partes y, a su vez, ofreció un canal de medición de carácter formal. En términos generales, de las entrevistas realizadas surgió que la intervención interinstitucional resultó efectiva en materia de acuerdo entre las partes a fin de evitar que los desalojos se efectivizaran. En sí mismo, la actual coyuntura de emergencia sociosanitaria permitió dar visibilidad y formalidad a intervenciones ad-hoc que ya se desarrollaban en el territorio ante conflictos entre las partes.

**Salud:** este eje comenzó a tomar más relevancia a partir del 24 de abril con la detección de los primeros casos positivos. El IVC profundizó el acompañamiento y soporte a los CeSACs y al Ministerio

de Salud de CABA fundamentalmente en el marco del Operativo DetectAr, que se implementó en Villa 20 el 26 de mayo, luego de ya haberse iniciado en otros barrios populares. El DetectAr se ubicó en la Escuela de Comercio N° 12 lindante con el Hospital Cecilia Grierson donde se instaló la Unidad Febril de Urgencia (UFU). Además del testeo y el diagnóstico, parte de la tarea del operativo era la búsqueda de los contactos estrechos de aquellos casos confirmados.

La acción del IVC en este dispositivo fue amplia. Algunos de los trabajadores llevaron adelante las tareas de empadronamiento, otros de sacar turnos, y otros de atención a las personas que se acercaron, brindando asistencia al Ministerio de Salud, encargado de la implementación de este dispositivo nacional en la jurisdicción. Asimismo, el equipo territorial del IVC formó parte de las duplas que realizaban las búsquedas activas de los contactos estrechos. Las organizaciones políticas y sociales, por otro lado, cumplieron un rol de acompañamiento fundamental en este dispositivo. En muchos casos, al presentar síntomas, ser contactos estrechos, o requerir asistencia de cualquier tipo, los vecinos se comunicaron primero con las organizaciones, que derivaron las consultas para que fueran incorporadas a los registros institucionales.

En cuanto al resto de las tareas contempladas en el eje Salud, se estableció un programa de aislamiento social que, de manera optativa, ofrecía a los adultos mayores de 70 años el traslado a centros de distanciamiento donde poder transitar el ASPO y reducir así sus probabilidades de contagio. En el caso de Villa 20, el espacio destinado fue la parroquia de la manzana 28. El equipo del IVC se encargó además de realizar llamados telefónicos de seguimiento a los adultos mayores y de brindar soporte a los CeSAC 18 y 43 y al Ministerio de Salud en la campaña de vacunación antigripal durante abril y mayo. Además, en Villa 20, así como en otros barrios de la ciudad, el 15 de mayo se establecieron seis postas de toma de temperatura y control de síntomas en el marco del Operativo Prevenir.

Respecto al grado de conocimiento de las acciones por parte de las familias, los resultados de la

encuesta muestran que las acciones tuvieron una amplia difusión en el barrio, y que la satisfacción con las mismas fue alta. El 67% de los encuestados indicó conocer la asistencia a personas con sospecha por COVID-19 en el marco del Operativo DetectAr, pero solo la mitad de ellos accedieron a la misma. De manera similar, es alto el porcentaje de aquellos que conocían la asistencia y acompañamiento a contactos estrechos (63,6%). En cuanto a la satisfacción, un 86,4% respondió estar satisfecho o muy satisfecho con la asistencia a personas con sospecha por COVID-19 en el marco del DetectAr, mientras en el caso del acompañamiento a contactos estrechos lo hizo un 78,9%.

En lo relacionado al Operativo Prevenir, el 69% de los encuestados manifestó conocer la acción y, dentro del marco de la acción de asistencia en UFU del Hospital Grierson, el porcentaje de aquellos que lo conocían es del 60,6%, de los cuales el 27,5% accedió al servicio brindado. En cuanto al seguimiento de los adultos mayores y de la población de riesgo, el IVC brindó un servicio de asistencia que es conocido por el 66,7% de los encuestados.

*Seguridad Alimentaria:* la primera acción se enfocó en el acompañamiento y el fortalecimiento de las actividades en comedores comunitarios que formaran parte del Programa Apoyo a Comedores Comunitarios. En este marco, y durante las primeras dos semanas, la Coordinación de Villa 20 y el equipo territorial colaboraron en la distribución de folletería sobre medidas sanitarias y de seguridad, así como de productos de higiene y limpieza.

Asimismo, se estableció la distribución de módulos alimentarios a adultos mayores de 70 años. Consistió en la entrega quincenal de módulos alimentarios especiales a aproximadamente 230 adultos mayores.<sup>16</sup> Además, en el marco del programa DetectAr, se entregaron 2355 módulos alimentarios y kits de higiene y limpieza a familiares y convivientes considerados contactos estrechos de personas positivas. En esta acción en particular se trabajó de manera articulada con los responsables de los CeSAC y el Ministerio de Salud. Sin dudas, la intervención más significativa de este eje consistió en la entrega de módulos de ali-

16. En total, hasta el mes de agosto de 2020, se habían entregado 1318 bolsones.

mentos y kits de limpieza e higiene a familias del barrio. Esta acción es la que tuvo mayor alcance y fue una de las primeras intervenciones planificadas conjuntamente entre el IVC y las organizaciones sociales una vez iniciado el ASPO. La intervención consistió en la entrega de 5500 módulos alimentarios quincenales a grupos familiares con necesidades alimentarias. Originalmente, se había calculado la entrega de solo 3000 módulos, lo que fue modificado a raíz de la solicitud de las organizaciones de ampliar la cantidad de beneficiarios para poder dar respuesta a las necesidades de las familias. En total, al mes de agosto, se habían repartido 43000 módulos.

Las familias destinatarias de esta prestación fueron aquellas definidas a partir de un sistema de puntaje (*scoring*) que fue elaborado por el IVC y consensado con las organizaciones que participaban de la MTGP. El *scoring* contempló diversos criterios a fin de priorizar a los grupos familiares que más necesitaban asistencia alimentaria, entre los que se incluían: 1) tener niños, niñas o adolescentes a cargo; 2) tener algún tipo de discapacidad o enfermedad crónica; 3) ser mayor de 70 años; 4) ser inquilinos; 5) no poseer ingresos por pensiones o subsidios y estar desempleado/a o ser trabajador/a informal.

Los listados de las familias se construyeron a partir de información proveniente del Censo 2016 y del RELSE, realizados en el marco del proceso de reurbanización. La información proveniente de estas fuentes presentaba un sesgo inicial al no captar la dinámica del barrio en los últimos años. Por lo tanto, los listados se fueron actualizando con información provista por los CeSACs y las Defensorías que intervenían en el barrio, así como las organizaciones, que constituyeron un actor clave en la logística de distribución. Durante dos semanas, se habilitó un espacio de consulta en los locales del IVC en el barrio para brindar información a las familias que tuvieran dudas sobre la entrega de módulos, sobre la construcción de los listados y cuáles fueron los criterios del *scoring*. Si bien algunas de las familias que se acercaron al espacio fueron consideradas en la distribución, el espacio no logró dar una respuesta contundente a las demandas de muchas de las que no habían sido contempladas en una primera instancia.

El procedimiento para la distribución de los bolsos/cajas de alimentos y kits de higiene/limpieza se definió de manera conjunta con las organizaciones, que acordaron la sectorización del barrio a través de la definición de 26 bocas de entrega en los espacios de las organizaciones. Estas tareas se llevaron adelante de manera voluntaria y sin percibir remuneración.

Los resultados de la encuesta de percepción demuestran la relevancia que tuvo el eje de Seguridad Alimentaria para las familias del barrio durante el ASPO. Más de un 70% de los encuestados respondió haber tenido dificultades en algún momento para garantizar el acceso a la comida, de los cuales un 40% respondió haber recurrido al IVC para su asistencia. A su vez, del total de personas que contestaron la encuesta (66), cerca del 76% respondió conocer y haber accedido a los bolsos de alimentos y artículos de higiene distribuidos en el barrio, mientras que el 13,6% respondió conocer la iniciativa, pero no haber accedido a la misma.

En cuanto al grado de satisfacción de las familias, más de tres cuartos de los beneficiarios del dispositivo de distribución de alimentos del IVC en conjunto con las organizaciones del barrio manifestaron su satisfacción con el mismo. Sólo un 24% respondió estar poco o nada satisfecho.

### LA ADAPTACIÓN DEL PROCESO PARTICIPATIVO Y EL ROL DE LOS ACTORES TERRITORIALES

Al comienzo de la pandemia, desde la Coordinación del PIRU Villa 20 se informó la suspensión de las actividades programadas de los dispositivos participativos. En este contexto, la MTGP cobró un rol central con el propósito de avanzar en la toma de decisiones orientadas a la atención de la situación sociosanitaria, reconfigurando su dinámica de funcionamiento a partir del protagonismo que asumieron las organizaciones nucleadas en tres frentes, a saber: Mesa Activa, Equipo de Unidad Territorial (EUT) y Unidad Vecinal. Desde 2016, y a lo largo del PIRU, la MTGP se había constituido en una instancia operativa multiactoral, de carácter deliberativo, en el que se analizaron y planificaron acciones técnicas con la participación de la

Coordinación del PIRU y de referentes de organizaciones del barrio como así también de otras instituciones y organizaciones gubernamentales. Por eso, dadas las particularidades de este dispositivo, desde el inicio del ASPO se generaron mesas de trabajo para la planificación de intervenciones asistenciales. En un contexto en el que el territorio se convirtió en el locus privilegiado de intervención, la MTGP funcionó como un ámbito en el que tanto las lógicas estatales, en cabeza del IVC y más específicamente de la Coordinación del PIRU Villa 20, como las lógicas territoriales se vieron interpeladas en un juego, no exento de tensiones, desencuentro y conflictos, entre las políticas concebidas e instrumentadas “desde arriba” (sea MDHyH o los Ministerios de Salud de Nación o Ciudad) y las propuestas pensadas “desde abajo” por los actores locales.

La situación excepcional trajo consigo la reconfiguración de este espacio para poder continuar funcionando de manera presencial, con un máximo de asistentes por reunión, pasando a reuniones virtuales a medida que aumentó el número de contagios. Sin embargo, referentes de las organizaciones nucleadas en la Mesa Activa manifestaron que la MTGP dejó de funcionar como tal en el escenario de emergencia sociosanitaria, ya que no se cumplieron con las formalidades, por ejemplo, las actas de los encuentros, ni participaron todos los actores en las mesas realizadas en estos meses. Puntualmente, las Defensorías (Ministerio Público de la Defensa y Defensoría del Pueblo) no fueron parte de las primeras reuniones presenciales, ya que habían suspendido las tareas en el barrio. Por lo tanto, estos organismos no fueron consultados en las decisiones que se tomaron en dichos encuentros, en particular en lo referente a los criterios y procedimientos de distribución de asistencia alimentaria.

A pesar de las disímiles apreciaciones en torno al funcionamiento de la MTGP durante la emergencia, resulta importante resaltar que entre los meses de marzo y agosto se realizaron 11 mesas participativas para avanzar en la toma de decisiones vitales para atender a la situación sociosanitaria, en las que las organizaciones se destacaron como actores clave del territorio.

El protagonismo de las organizaciones sociales y políticas de la MTGP en este escenario se enmarcó

en el imprescindible trasvasamiento social de la acción estatal. Este trasvasamiento posibilitó que el Estado esté presente en el territorio a través de estas organizaciones en virtud de los vínculos de confianza y reciprocidad tejidos en el devenir de la experiencia participativa del PIRU en Villa 20 entre los responsables de la Coordinación y los referentes locales.

En este marco, es posible identificar cómo la agenda de las distintas reuniones realizadas en estos meses se fue construyendo de manera colectiva entre la Coordinación del PIRU y las organizaciones, tanto a partir de las iniciativas de la Coordinación en virtud de los cinco ejes de acción definidos a nivel ministerial y del IVC, como de las propuestas de las organizaciones a partir del conocimiento de la trama cotidiana del barrio. Se puede plantear, entonces, que la MTGP se convirtió durante la emergencia sociosanitaria en un escenario de negociación y producción de lo público (Buchley Ibarra, 2015).

En un primer momento, la MTGP fue el espacio de discusión de las acciones referidas a la asistencia alimentaria y la prevención. A medida que el número de contagios aumentó a nivel general de la ciudad y en el barrio, otro de los temas fundamentales que se abordaron en la MTGP estuvo centrado en las distintas líneas de intervención en torno al COVID-19, a fin de organizar y establecer acuerdos en torno a planes de acción concretos y en articulación con diferentes organismos. El tratamiento de esta cuestión devino en la realización de diversas reuniones que fueron denominadas “Mesas de Salud”. En estas participaron, además de la Coordinación y equipos territoriales del PIRU Villa 20 y los referentes de las organizaciones barriales, otros actores con incumbencias en la problemática, tales como responsables de los CESACs y representantes territoriales de Salud Comunitaria y Salud Ambiental (del Ministerio de Salud), funcionarios del Ministerio de Salud de Ciudad y Nación, funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social de Nación, funcionarios del MDHyH, responsables de la Comuna 8, representantes de las Defensorías, entre otros.

Asimismo, en las Mesas de Salud, además de abordarse la evolución de la situación sociosanitaria y las líneas de intervención que específicamente se

estuvieron llevando adelante en el barrio, a solicitud de las organizaciones, se instaló en agenda el tema del funcionamiento del Hospital Grierson, que constituía una demanda histórica de diversos actores e instituciones que pertenecían a la Comuna 8.

El espacio de la MTGP, tal como se ha mencionado, no estuvo exento de conflictos y disensos que fueron discutidos dentro de ese marco. Entre ellos se destaca, por ejemplo, el intento de implementación del programa “El Barrio cuida al Barrio” presentado a la MTGP a fin de coordinar su funcionamiento en Villa 20 en articulación con las organizaciones. En esta ocasión, las propuestas de los organismos públicos, tanto nacionales como locales, no fueron bien recibidas por los referentes barriales, debido a que se apelaba al trabajo voluntario y no remunerado de los miembros de las organizaciones, agregándose a las tareas que venían llevando adelante en el territorio. De ahí que, finalmente, el programa no se implementó en Villa 20.

Tal como ha sido descrito anteriormente, las organizaciones territoriales se constituyeron como uno de los actores fundamentales y hasta imprescindibles en la acción estatal y en la implementación de las políticas públicas. Su labor se manifestó como un factor fundamental en el sostenimiento de la tarea cotidiana, en las responsabilidades que se percibieron como equiparables a las de los y las trabajadoras del Estado en todos sus niveles. En este sentido, el reconocimiento salarial de los referentes se consolidó como uno de los más grandes conflictos y reclamos en el marco de la emergencia sociosanitaria.

Frente a estos reclamos, la Coordinación de Villa 20 ofreció en el mes de julio la contratación de 15 miembros de organizaciones (5 por cada frente) para desarrollar tareas específicas en el escenario de emergencia. Si bien esta propuesta constituyó una solución parcial a este conflicto, se destaca, sin embargo, que es un tipo de contratación directa con escasos ejemplos dentro de la administración pública, que buscó dar algún tipo de respuesta a las demandas de las organizaciones trabajando en el barrio, así como reconocer el trabajo que las mismas llevaron adelante a la par del equipo territorial del IVC.

Finalmente, otro de los conflictos que surgieron en el contexto de pandemia fue el anuncio de retirada de uno de los frentes en el mes de julio de los operativos de distribución de alimentos, alegando no solo que la calidad y cantidad de los productos contenidos en los bolsones era insuficiente sino también que quienes participaban de las entregas lo realizaban en condiciones de precariedad y de exposición a contagio. Sin embargo, los otros dos frentes de organizaciones decidieron no plegarse a la medida, aunque manifestaron compartir los reclamos en lo relativo a la necesidad de reconocimiento salarial y protección a los miembros de las organizaciones.

La MTGP demostró ser un dispositivo participativo con gran capacidad de adaptación y flexibilidad, que permitió introducir modificaciones y adecuaciones en sus dinámicas de funcionamiento para atender las demandas del contexto de emergencia. En este sentido, las organizaciones tuvieron un papel protagónico tanto en lo que refiere a su participación en las decisiones, que se debatieron y consensuaron en los sucesivos encuentros, como así también en su rol activo en la ejecución de las intervenciones asistenciales en el barrio.

## CONCLUSIONES

A continuación, se presentan las principales conclusiones a las que hemos arribado luego de observar las acciones desarrolladas durante la emergencia sociosanitaria en la Villa 20. Si bien al momento de la escritura de este trabajo la pandemia aún no ha concluido, es posible destacar ciertos aspectos en relación a las acciones y las dinámicas entre los diferentes actores presentes en el territorio.

En primer lugar, es posible afirmar que las herramientas y los dispositivos participativos desarrollados para llevar adelante el PIRU permitieron delinear estrategias a la hora de enfrentar un escenario de emergencia como el que supuso la pandemia. Desde el primer momento quedó claro que todos los contactos que se tenían para poder establecer comunicación con las familias se construyeron en el marco del PIRU Villa 20. Esto sirvió para construir una base de datos para llevar adelante la tarea de llamados y, en los

ejes de Seguridad Alimentaria y Salud, construir los listados originales de familias destinatarias de módulos alimentarios y organizar tareas relacionadas con el DetectAr. Además, de las entrevistas se desprendió que otras herramientas como la georreferenciación de datos a partir de la información sistematizada de los relevamientos permitieron organizar los distintos operativos.

En cuanto a los dispositivos participativos, la MTGP tomó particular relevancia ya que fue el espacio legitimado y reconocido por los diferentes actores participantes del PIRU donde discutir las posibles acciones a seguir y acordar los términos en los cuales se desarrollarían. Las organizaciones recurrieron a la MTGP en tanto espacio donde elevar reclamos y demandas al IVC -reconocido por las mismas como representante del Estado en el territorio debido a su rol en el proceso de reurbanización-, al mismo tiempo que la mesa de trabajo fue el marco en el que se expusieron las diferentes visiones y orientaciones políticas, pero arribando a consensos que permitieron actuar para mitigar los efectos de la pandemia. Ejemplo de esto fue la asistencia brindada por parte de los frentes EUT y Mesa Activa a los referentes de Unidad Vecinal debido a los contagios por COVID-19, así como también los esfuerzos aunados para solicitar al IVC la contratación de miembros de los frentes de organizaciones en resarcimiento por las tareas llevadas adelante en el territorio.

La dinámica de la MTGP, sin estar exenta de tensiones y conflictos, dio lugar a consensos que lograron canalizarse de manera institucional en el marco de la lógica participativa construida a partir del PIRU. El conflicto, en el marco de la lógica proceso-proyecto funcionó como disparador para la toma de decisiones al permitir reinterpretar la participación. Durante los meses del ASPO se buscaron estrategias de resolución a situaciones conflictivas, destacando que las discusiones que tuvieron lugar en el marco de la MTGP se relacionaron principalmente con la política territorial, sin que las mismas se vieran condicionadas por la política partidaria. La participación constituyó un elemento estructurante del proceso de reurbanización iniciado en 2016 (OLA, 2020), por eso, el escenario de emergencia encontró a las organizaciones sociales y políticas barriales, que históricamente tuvieron diferencias políticas e ideológicas

que parecían irreconciliables, trabajando juntas y comprometidas en el marco de la MTGP. El espacio demostró ser, entonces, la instancia operativa de carácter deliberativo más apropiada y eficiente a la hora de dar respuesta a las necesidades de las familias del barrio.

En tercer lugar, las organizaciones cumplieron un rol fundamental -incluso imprescindible- en el desarrollo, diseño y ejecución de la política pública de emergencia en el territorio de Villa 20. La referencia construida por parte de estas organizaciones con los vecinos del barrio, su historicidad y trayectoria de años han otorgado mayores insumos para la realización de las tareas en este contexto de emergencia sociosanitaria. El desarrollo de una política pública en el contexto de emergencia que pudiera dar una respuesta rápida y organizada a las demandas del barrio no hubiera sido posible -o al menos no de este modo- sin la presencia de estos actores territoriales.

Contemplando la experiencia en Villa 20, las prácticas estatales se produjeron de manera responsable en la conjunción Estado-organizaciones-territorio. El Estado estuvo presente en el territorio mediante las organizaciones sociales y políticas, que pasaron a estar en la primera fila de la asistencia inmediata y actuaron, en estos casos, como receptores de los reclamos y como voceros de las demandas. Estos mediadores fueron, en un sentido, el nodo central de redes de resolución de problemas (Auyero, 2001). En efecto, la villa apareció como locus de producción de una forma específica de estatalidad: aquella que se crea en la interfase entre las dependencias públicas y los mediadores locales (Vommaro, 2020). La presencia del Estado en el territorio como socio de actores locales le permitió legitimar la penetración en la trama social barrial de las políticas de intervención, así como gestionarlas. La implementación de dichas intervenciones se apoyó, por un lado, en la existencia de redes comunitarias tejidas históricamente y, por otro, en aquellas redes construidas a partir de la MTGP. En su actividad de interfase socio-estatal, actuaron como una “burocracia para-estatal de la sociedad civil” (Vommaro, 2020) o “burocracia activista” (Buchley Ibarra, 2015) facilitando la operatoria capilar de las políticas de intervención en el territorio.

Por último, es necesario destacar el rol del equipo territorial de Villa 20, el cual resultó fundamental a la hora de poner en marcha las intervenciones contempladas dentro de cada eje, profundizando sus cualidades en tanto *mano izquierda del Estado*. La mano izquierda del Estado, identificada por Pierre Bourdieu (2000) como los trabajadores territoriales de los ministerios que se ocupan de la salud, el bienestar y la asistencia social de los excluidos, cobró un papel central para dar respuesta a la crisis en los barrios populares. El marco de la emergencia supuso la reconversión de las tareas cotidianas de los *burócratas de calle* (Lipsky, 1983), es decir, los equipos territoriales del IVC situados en la línea de frente de la acción estatal que actuaron muchas veces como responsables de las intervenciones asistenciales y como detentores de un “poder para resolver problemas” que la crisis planteó. En el caso de Villa 20, el poder del equipo territorial radicó precisamente en la distancia que se observa entre la lógica de sus ta-

reas y la “lógica de escritorio”, que muchas veces se caracteriza por tener una lejanía con respecto a las realidades y las coyunturas del territorio. Además, debe destacarse que, si bien el contexto de emergencia les dio mayores posibilidades de discrecionalidad a sus acciones, sus condiciones de trabajo se caracterizaron generalmente por la falta de recursos, alta carga horaria, imprevisibilidad y ambigüedad respecto a su experiencia previa en el instituto.

La experiencia del PIRU tuvo, también en este aspecto, un impacto fundamental. El hecho de que muchos de los miembros del equipo territorial hayan participado del proceso de reurbanización en los últimos años permitió que los mismos tuvieran una relación más fluida con las organizaciones y las familias, que en ocasiones recurrieron a ellos para solicitar asistencia y que encontraron en el equipo territorial una relación de cierta confianza a la cual recurrir en el contexto de emergencia.

## BIBLIOGRAFÍA

- Auyero, J. (2001). *La política de los pobres: las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires, Argentina: Cuadernos Argentinos Manantial.
- Bourdieu, P. (1999). *Contrafuegos. Reflexiones para servir a la resistencia contra la invasión neoliberal*. Barcelona, España: Anagrama.
- Buchley Ibarra, L. F. (2015). *El activismo burocrático y la vida mundana del estado. Las madres comunitarias como burócratas callejeras y el programa de cuidado de niños Hogares Comunitarios de Bienestar*. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes.
- Denzin, N. K. (1970). *The research act: A theoretical introduction to sociological methods*. Chicago, IL: Aldine.
- Díaz Langou, G.; Kessler, G.; dellaPaolera, C.; Karczmarczyk, M. (2020). *Impacto social del COVID-19 en Argentina; balance del primer semestre de 2020*. Buenos Aires, Argentina: CIPPEC.
- Instituto de Vivienda de la Ciudad (2016). *Censo 2016 Villa 20*.
- Instituto de Vivienda de la Ciudad (2020). *Familias inquilinas de Villa 20 en contexto del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio*.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2017). *Encuesta Permanente de Hogares*.
- Lipsky, M. (1980). *Street - Level Bureaucracy*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Maxwell, J. A. (1996). *Qualitative Research Design. An Interactive Approach*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- OLA (2020). *Síntesis del Informe Final "Monitoring Processes and Outcomes in Slum Upgrading in Buenos Aires. Villa 20"*. Disponible en: [https://observatorylatinamerica.org/pdf/NUP/Evaluacion/OLA\\_IVC\\_Villa20\\_SintesisInformeFinal\\_21feb2020.pdf](https://observatorylatinamerica.org/pdf/NUP/Evaluacion/OLA_IVC_Villa20_SintesisInformeFinal_21feb2020.pdf)
- Vommaro, G.; Combes, H. (2015). *Sociologie du clientélisme*. París, Francia: La Découverte.
- Vommaro, G. (2020). *Política popular en tiempos de economías postindustriales: trabajo territorial y economía moral en la argentina reciente*. Repocs, v.14, n.27, pp.77-98.
- Documentos normativos:**
- Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, Ley Nº 5.705 de 2016, *Reurbanización, Zonificación e Integración socio-urbana de la Villa 20*.
- Gobierno de la Nación, Decreto Nº297 de 2020, *Aislamiento social, preventivo y obligatorio*.
- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Decreto Nº463 de 2019, *Estructura orgánica funcional dependiente del Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*.
- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Decreto de Necesidad y Urgencia Nº1 de 2020, *Emergencia Sanitaria*.
- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 29 de mayo de 2020, *Protocolo de actuación frente a la propagación del Covid-19 en Barrios Populares*.
- Jefatura de Gabinete de Ministros de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Resolución Nº7 de 2020, *Áreas esenciales*.



Herbert Julián **MOGUEL SIERRA\***

\*: Doctor en Desarrollo Regional por El Colegio de Tlaxcala A. C., Profesor de la Universidad Autónoma de Yucatán, México. Ha sido presidente de distintas empresas del sector financiero y turístico del Estado de Yucatán. e-mail: herms1970@gmail.com

Ramos **MONTALVO VARGAS\***

\*: Doctor en Desarrollo Regional por El Colegio de Tlaxcala A. C., Profesor Investigador de la misma institución. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, su última publicación fue El Método de Construcción Regional del Turismo en México. Una Aproximación Espacial. e-mail: rmontalvovargas@coltlax.edu.mx

---

PRESENTADO: 01.09.20

ACEPTADO: 02.11.20

# MOVILIDAD INTERNA AL NODO TURÍSTICO DE CANCÚN, MÉXICO. ENTRE LA PLANIFICACIÓN Y EL DESORDEN URBANO

151

## Resumen

En el artículo se reflexiona sobre las implicaciones demográficas y la ocupación del espacio urbano para vivienda a partir de la movilidad interna en el sureste mexicano que tiene por destino el nodo regional Cancún, México. La metodología se basó en análisis estadístico de fuentes oficiales secundarias multi-temporales y técnicas de análisis espacial con teledetección y Sistemas de Información Geográfica (SIG). La movilidad interna permanente y creciente hacia Cancún, en tres décadas, pasó de apenas 30,000 habitantes a casi 400,000, lo que ha presionado la demanda de vivienda en más de 1,000%. Consecuencia del aumento poblacional, de forma sincrónica aparecen amenazas ante la insuficiencia de las políticas e instrumentos de planeación del Modelo de Desarrollo Urbano de Cancún.

**Palabras Clave:** Cancún; Desorden urbano; Movilidad interna; Nodo turístico; Planificación.

**Summary**

*This article reflects on the demographic implications and the occupation of the urban space for home, from the inner mobility in the Mexican southeast that has as destiny the regional node Cancun, México. The methodology was based on statistical analysis of official secondary multitemporal sources and spatial analysis techniques with remote sensing and Geographic Information Systems (GIS). The increasing permanent inner mobility to Cancun, in three decades changed from 30 thousand of habitants to 400 thousand, forcing the demand of home in more than 1.000 %. Consequence of population increasing, in a synchronic way appear the threat facing the insufficiency of the politics and instruments of planning of the Urban Development Model of Cancun.*

**Key words:** Cancun, urban disorder, inner mobility, touristic node, planning.

**INTRODUCCIÓN**

El auge turístico de la ciudad de Cancún, desde su creación como Centro Integralmente Planeado (CIP) en el año 1974, ha demandado un modelo de urbanización anclado en bases de planificación, orden y expansión física de una ciudad en constante crecimiento, rediseño y evolución. Sin embargo, el incremento acelerado de nuevos espacios para atender la actividad turística trae consigo una serie de requerimientos como servicios públicos y vivienda, principalmente para aquellos sectores sociales resultado de la movilidad interna.

La promesa de empleos mejor remunerados en Cancún favorece el constante y creciente desplazamiento de personas desde estados y municipios principalmente de la región peninsular de México, lo que acelera la concentración poblacional y el incremento de las necesidades sociales en el espacio urbano. En menos de 40 años, la ciudad de Cancún parece no tener límites tanto de crecimiento físico en la ocupación del espacio para vivienda, comercio y servicios; como en la complejidad, diversificación y posicionamiento de la región turística como el destino de playa más importante de México.

Los instrumentos de planificación y ordenación del territorio en México por lo general, son insuficientes y los efectos en las ciudades de rápido crecimiento físico, empiezan a ser insostenibles. Aparición de asentamientos en las periferias ur-

banas, desabasto de vivienda, aglomeración, creciente movilidad interna, presión sobre el suelo disponible, irregularidad de uso en el espacio periférico de la ciudad, desarticulación turística e intervenciones públicas tardías en distintas zonas de la ciudad, son efectos de una ciudad que, de no ser intervenida a tiempo, deberá asumir los costos por la gestación de los primeros brotes de caos y desorden urbano.

Incrementos exponenciales en la movilidad interna, concentración poblacional y demanda de vivienda en el nodo turístico de la región de Cancún, son indicadores clave que explican en buena medida la polarización, segregación y aglomeración espacial resultantes de la actividad económica más importante en la región del sureste mexicano.

La dimensión espacial del problema es un foco de alarma para los planificadores regionales, porque hay una marcada tendencia a la desconfiguración y reconfiguración de los territorios vecinos tales como Mérida, Cozumel, Playa del Carmen y Chetumal; resultado de la migración interna, concentración económica y presión sobre los recursos naturales que dan sustento al turismo como la actividad económica principal, a la cual están anclados otros sectores económicos en Cancún, Quintana Roo.

La tendencia del modelo de Cancún debe orientarse a la equidad social, a una reconfiguración de procesos regionales identitarios. Los riesgos

de crecimiento y aglomeración se mantienen latentes; sin embargo, en el momento que la crisis trastoca las fronteras de un posible colapso socioespacial (concentración poblacional insostenible y un crecimiento físico espacial de Cancún al límite), no sólo la ciudad, sino toda la región peninsular tendrá que ver hacia otros horizontes de desarrollo económico y social con una visión sustentable. Todo lo anterior, resultado de la alta movilidad hacia esta región turística con una ciudad central que crece sin un control planificado.

### MOVILIDAD Y PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO REGIONAL

La movilidad obligada de personas en búsqueda de empleo y la resultante por motivos de ocio y turismo, se han complementado sincrónicamente en Cancún, Quintana Roo México para la promoción del desarrollo regional; sin embargo, ha sido necesaria una planificación institucional para evitar el caos y desorden urbano.

Al presente estudio lo sustentan tres enfoques: uno geográfico, otro económico y otro de planificación. Al primero acerca elementos Charles Reau, Pierre Defert y H. Robinson; en el segundo, se reconoce que la obra *Turismo y Economía Nacional* de Shullern Zu Schattenhofen aporta elementos económicos al estudio del turismo; y, al tercero Kart Krapt fundador del Instituto de Estudios Turísticos de Berna incide con elementos de planificación (Acerenza, 1991). Se asume este marco teórico porque el primer enfoque fundamenta la movilidad interna desde la perspectiva geográfica entendida de manera amplia como desplazamiento de personas. Como resultado de esa movilidad por la atracción de la actividad económica del turismo en Cancún, es que se suma a la explicación el enfoque turístico desde la economía; y, en tercer lugar, su asume que es necesario un enfoque planificador para reducir los impactos y presión del suelo para vivienda, que demanda una población creciente en franca concentración urbana y expansión física de la ciudad de Cancún.

La movilidad interna es el desplazamiento cotidiano de gente que busca satisfacer sus necesidades de reproducción social y económica (Islas, 2000, 531). Uno de los factores de competencia y de

diferencia entre los territorios es la conectividad, que según Rozas y Figueroa (2006, 10) es una cualidad que surge y se desarrolla por la existencia de vínculos entre territorios y actividades que se interrelacionan; la representación física del concepto abstracto de conectividad, es el de una estructura que está conformada por una red de corredores que sirven para movilizar bienes, servicios, información y personas entre distintos puntos del territorio, esta condición se reproduce de manera constante e incremental en Cancún debido a las expectativas de empleo e ingreso que promete la actividad turística en la región.

Para fines de esta investigación se asume la movilidad obligada que se circunscribe a motivos de trabajo, con una dirección fija y constante; y, está dada a partir de elementos condicionantes como la localización de la vivienda, de las actividades económicas, del equipamiento y servicios, así como de la dotación de infraestructura de comunicación y transporte; además considera elementos de carácter demográfico y económico que determinan la permanencia de las personas en el lugar que le garantiza las condiciones de reproducción social.

Morales (2016) sostiene que el fenómeno de la migración combina el aspecto de la decisión individual de migrar, donde interviene la diversidad del inmigrante, sus motivaciones para trasladarse desde su lugar de origen y los efectos en el lugar destino, con las determinantes estructurales clásicas fundamentadas en el aspecto económico reflejados en los desiguales niveles de ingreso y bienestar.

Como actividad terciaria, el turismo ha ganado terreno dentro del contexto multinacional, se le reconoce como un “fenómeno social, económico y cultural característico del siglo XX, estrechamente relacionado con la urbanización de algunas regiones costeras” (Calderón y Orozco, 2014, 31). El posicionamiento de la actividad turística, desde su surgimiento en los años cincuenta del siglo pasado, es considerado un elemento potencializador del desarrollo regional y eje fundamental del sector económico, cuyo dinamismo, fortalecimiento y rápido crecimiento acarrea un incremento en la obtención de divisas. El claro progreso del turismo se encuentra vinculado a los avances

crecientes en materia de comunicación y transporte, incluidas las condiciones contextuales y la orientación de las políticas públicas de los destinos establecidos, hacia su promoción, impulso e inversión como polos de desarrollo (Castillo y Villar, 2014).

En el estudio realizado por Castillo (2015) sobre el impacto de la actividad turística en el desarrollo regional, se expone que, a partir del nacimiento de las políticas neoliberales, el turismo es reconocido en México como una actividad económica fundamental, respaldada con la implementación de Programas Nacionales de Turismo y una Ley Federal en la materia. En los últimos años, el Banco de México estudia el potencial turístico del país, y al visualizar un panorama prometedor, propone la creación del Fondo para la promoción de la Infraestructura Turística (INFRATUR) con el objetivo de atraer mayores inversiones para el desarrollo de nuevos polos turísticos (Damián y Ramírez, 2010,9).

A partir de que Cancún inició actividades en 1974 como Centro Integralmente Planeado, se reconoce que en México, el Estado centra sus esfuerzos en la planificación, construcción y desarrollo de Centros Integralmente Planeados (CIP) y Megaproyectos Turísticos (MT); y, asume como desafío su incorporación al mercado global en materia turística y la diversificación de su actividad económica, reconociéndose el turismo como la tercera fuente de ingresos en el país (Muñoz, Uribe y Villareal, 2011, 283). Cancún, Quintana Roo, es un destino turístico planificado, cuyo crecimiento exponencial lo coloca como un caso de éxito por la calidad en la prestación de servicios al turismo nacional e internacional y ha representado un generador de condicionantes intrínsecas del crecimiento poblacional, originado principalmente por el fenómeno de movilidad interna y su impacto en el desarrollo urbano-inmobiliario de la ciudad.

A partir de la creación de instituciones y órganos reguladores de la actividad turística, el Estado mexicano, amplía la inversión y el impulso a este sector de la economía; y, entre los beneficios, se destacan las importantes divisas percibidas, la generación de empleos y su contribución al desarrollo regional desde otras esferas de actuación, como la social y política, convirtiéndose, a partir

de 1982, en fundamento obligatorio para la planeación turística (Castillo, 2015, 10-14).

Hay efectos territoriales asociados al espacio urbano de Cancún, pero también al medio ambiente. Sobre el primer aspecto, está la proliferación de zonas metropolitanas con espacios altamente segregados, con patrones de urbanización dispersa o difusa, policéntrica y con los consecuentes desequilibrios regionales ante la falta de vivienda (Schteingart, 2010), lo que convierte al espacio urbano en un fenómeno imparable donde “las ciudades concentran problemas y oportunidades, y en ellas conviven procesos crecientes de individualización con dinámicas de segmentación social que tienden a separar funciones y personas” (Subirats, 2016, 10).

Los argumentos respecto de los modelos de planificación turística, centran su atención en el desarrollo sustentable, tal como lo afirma Castillo *et al.* (2014), al señalar que constituye un concepto multidimensional que implica mejora de la calidad de vida y mantenimiento del equilibrio ecológico, al mismo tiempo, sostiene que las actividades turísticas y el crecimiento urbano generan procesos que no abonan a la sustentabilidad ambiental, social y económica.

La planeación urbana cobra un papel relevante como instrumento de política para impulsar el ordenamiento del espacio y del territorio, de tal manera, que las medidas de planeación no son únicamente herramientas, técnicas o metodologías donde se plasman elementos normativos, por el contrario, son instrumentos de toma de decisión, aun cuando suelen llegar a subordinarse a intereses políticos y económicos, por encima de los intereses y necesidades sociales (Romero, 2012); y, mientras los instrumentos de planificación no sean efectivos, privará el desorden urbano ante la llegada progresiva de población como parte del proceso creciente de movilidad hacia Cancún, Quintana Roo.

## LA REGIÓN DE ESTUDIO

Se eligió la ciudad de Cancún por representar el nodo turístico de sol y playa, más visitado de México por turistas y uno de los más conocidos en

el mundo, en el año 2015 se reportaron aproximadamente 15 millones de visitantes (INEGI, 2015).

Para analizar el sitio, se utilizó información estadística resultado de los Censos Generales de Población y Vivienda 1980, 1990, 2000, 2010 y los Conteos 2005 y 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). La información estadística analizada fue empleada para representar el periodo de expansión de Cancún como CIP con respaldo de los datos del primer y último censo realizados en la entidad. El complemento de información se obtuvo de fuentes oficiales, entre ellas: censos nacionales, informes de la entidad, planes de desarrollo municipales y estudios afines a la problemática del estudio. Asimismo, se empleó la técnica de análisis secundaria de datos, misma que favorece la interpretación contextualizada de la información y su operacionalización comparativa.

Cancún, Quintana Roo, se localiza en la región peninsular del sureste de México, para su análisis al interior del espacio urbano, se utilizó información geográfica a través de datos vectoriales multitemporales del INEGI que van de 1982 a 2016, se usó un recurso raster del año 2016 que es una imagen de satélite *Quickbird* de Digital Globe con 60 centímetros de resolución espacial a cuatro bandas en RGB (Red-Green-Blue). Para el análisis, se utilizaron dos técnicas de análisis espacial a través del uso de *software* de Sistemas de Información Geográfica (SIG); primero, con *Arc GIS* se determinó el proceso de aglomeración y expansión física de la ciudad de Cancún y se representó en un mapa. En segundo término, se analizó el comportamiento espacial de la movilidad interna en el contexto regional, teniendo como nodo turístico a Cancún y se hizo la representación cartográfica mediante el empleo del modelo *Spider* para ilustrar la tendencia de la movilidad interna a partir del origen y destino de la población de los estados de la República Mexicana que más desplazamientos de personas tienen hacia la región peninsular, donde tiene su área de influencia el nodo turístico analizado en este trabajo.

### **Cancún: destino nodal de la movilidad interna**

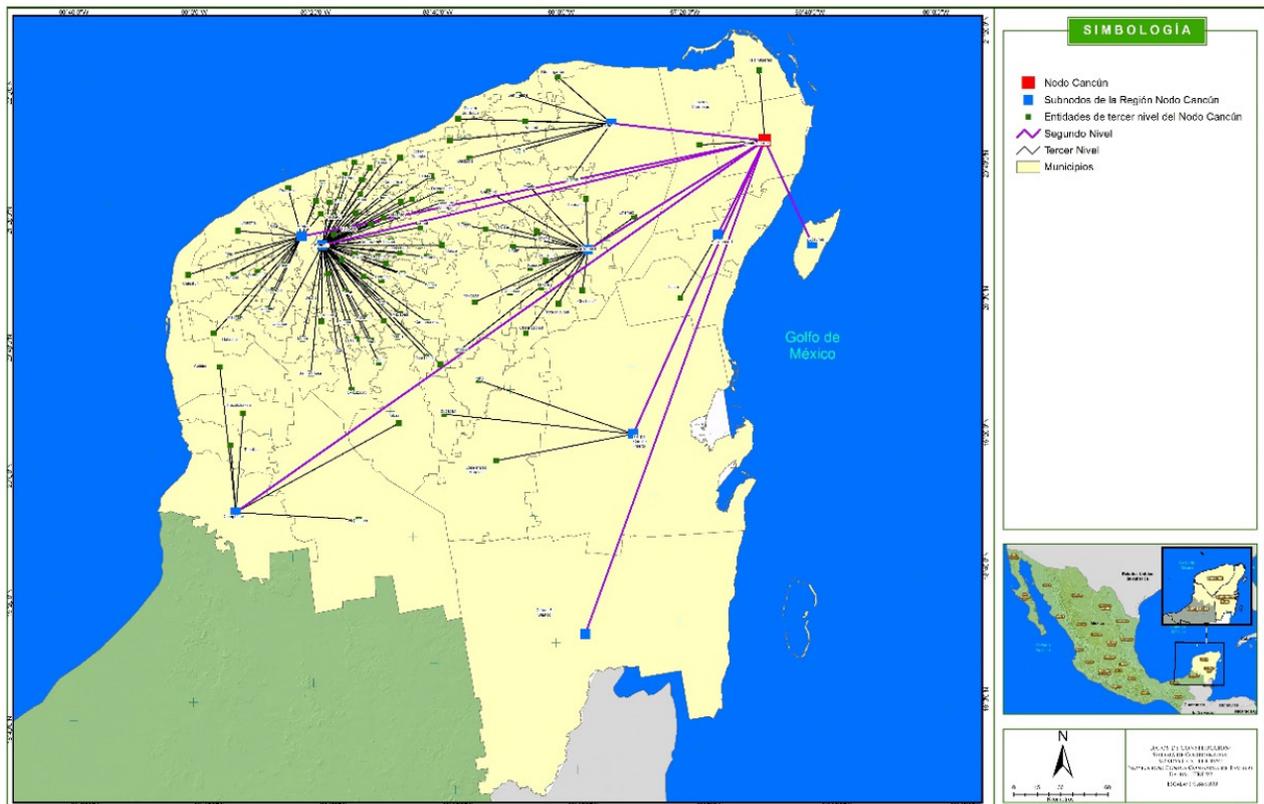
La ciudad de Cancún se encuentra en el estado de Quintana Roo México, entidad federativa de

más reciente creación en México. Su proclamación como territorio federal se da en el año de 1902, siendo hasta el 8 de octubre de 1974 que adquiere su condición de estado libre y soberano. Tras su nacimiento como entidad federativa, se designa como capital la ciudad de Chetumal (antes Payo Obispo) y se integra actualmente por once municipios que son: Bacalar, Benito Juárez, Cozumel, Felipe Carrillo Puerto, Isla Mujeres, José María Morelos, Lázaro Cárdenas, Othón P. Blanco, Puerto Morelos, Solidaridad y Tulum. Con base en datos de la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno del Estado de Quintana Roo, se estima que su población para el primer trimestre del año 2016, fue de 1,603,044 habitantes, de la cual 787,457 conforman a la población económicamente activa y representa al 66,9% del total.

En el año 2016, la Secretaría de Turismo (SECTUR) aprueba nueve nodos turísticos, que son resultado de un ejercicio de regionalización funcional para todo el país. El ejercicio se llevó a cabo por un grupo de especialistas que coordinó la Universidad del Caribe bajo la modalidad de concurso para Fondo Sectorial del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) y la SECTUR.

La regionalización turística de México tomó en consideración dos bloques de variables fundamentales: la distribución y proximidad de los centros de población señalados en el Censo General de Población y Vivienda 2010; y, el Valor Agregado Censal Bruto (VACB) registrado en las estadísticas oficiales emitidas por el INEGI en la última década (Mota, 2016). El modelo de regionalización considera a Cancún uno de los nueve nodos; el resto son: Ciudad de México, Guadalajara, Huatulco, Juárez, Los Cabos, Monterrey, Puebla y Tuxtla Gutiérrez. Resultado del ejercicio, se identificaron 337 subnodos en la señalada regionalización, de los cuales diez se conectan con el nodo Cancún; asimismo, fueron 2,456 entidades de tercer nivel representadas por los municipios de la República Mexicana; de las cuales, 120 corresponden al referido nodo objeto de estudio. En el caso de la región con nodo en Cancún (Figura 1), de esos 120 municipios, se integraron todos aquellos de los estados de Yucatán y Quintana Roo; y, cinco de las once demarcaciones municipales del estado de Campeche.

Figura 1. Nodo turístico de Cancún, Quintana Roo.



Fuente: elaboración propia con base en Mota, 2016.

En México, el turismo representa una de sus principales actividades económicas y lo posiciona con base en los datos proporcionados por la SECTUR, en el noveno lugar por llegada de turistas internacionales y el lugar 17 por ingreso de divisas provenientes de la actividad turística del *Ranking* Mundial de Turismo Internacional 2015, medido por el barómetro de la OMT (Organización Mundial de Turismo). La Secretaría de Turismo en México, reconoce la ubicación de Quintana Roo como la entidad con mayor captación de turismo internacional en el país al recibir a más del 40% del total de turistas y contribuir con un aproximado del 30% de las divisas a partir de esa actividad (SECTUR, 2010).

En Cancún, el turismo es la actividad económica más importante al recibir un número de turistas y visitantes al año de 14, 981,474 con una oferta hotelera de 90,048 cuartos (INEGI, 2015).

La movilidad interna es considerada para el municipio de Benito Juárez como un referente obligado para la comprensión de su conformación

sociocultural y, por ende, poblacional. La tabla 1, muestra los incrementos migratorios en el municipio de 1980 a 2010, así como el desplazamiento poblacional de diferentes estados de la República que representan los lugares de procedencia de los migrantes, entendiendo a estos últimos, como personas nacidas fuera del estado de Quintana Roo. (Ver tabla 1)

El municipio de Benito Juárez tiene un alto porcentaje de población migrante que supera el 60 % del total de su población; y, el estado que genera mayor afluencia migratoria es Yucatán, encabezando la lista en las cuatro décadas.

La migración permanente resultado de la movilidad interna en la Península de Yucatán (Figura 2), es un proceso difícil de generalizar entre los trabajadores que llegaron principalmente a Cancún, sobre todo al considerar las diferentes condiciones en que llegaban los inmigrantes provenientes de distintos lugares; y, con diversa preparación, para emplearse en la construcción de hoteles y de infraestructura urbana.

Tabla 1. Población migrante en el municipio de Benito Juárez de 1980 a 2010.

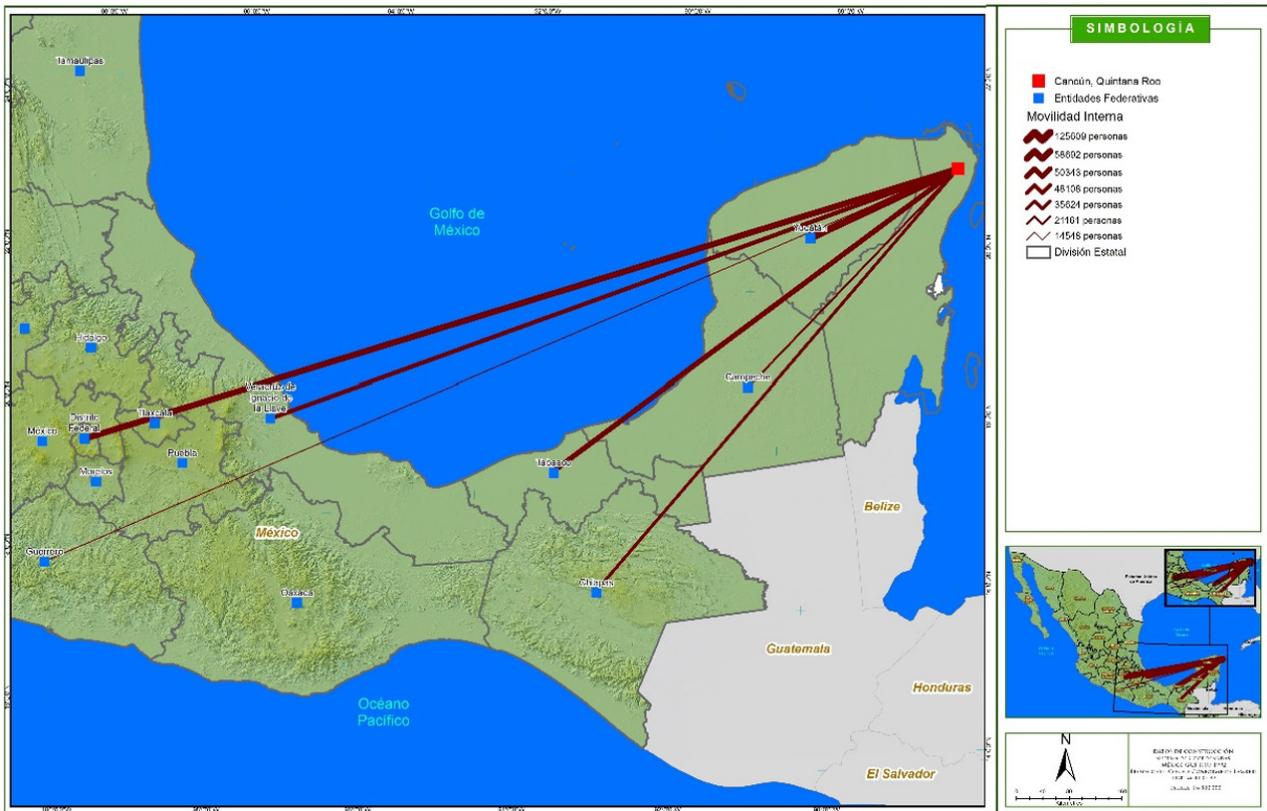
	1980	1990	2000	2010
Benito Juárez				
Población total	37,190	176,765	419,815	661,176
Población migrante	23,793	130,767	290,844	408,857
% poblacional	63.98 %	73.98 %	69.28 %	61.83 %
% estatal	10.52 %	26.50 %	33.24 %	30.84 %
Estados de mayor influencia	Yucatán	Yucatán	Yucatán	Yucatán
	13,088	66,923	112,891	125,609
	D.F.	D.F.	D.F.	D.F.
	2,323	15,416	37,722	58,692
	Campeche	Veracruz	Veracruz	Tabasco
	1,101	8,655	33,633	50,343
	Guerrero	Campeche	Tabasco	Veracruz
	894	6,764	28,461	49,108
	Veracruz	Tabasco	Chiapas	Chiapas
	881	6,276	16,826	35,624
		Guerrero	Campeche	Campeche
		6,097	15,222	21,161
			Guerrero	Guerrero
			12,652	14,548

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de los Censos Generales de Población y Vivienda 1980, 1990, 2000 y 2010 del INEGI.

El proceso de movilidad interna surge a la par de la creación de Cancún como destino turístico y escenario generador de nuevos empleos, representa un espacio de oportunidad para la mejora de las condiciones de vida de amplios grupos poblacionales. Los primeros movimientos migratorios se dan desde el interior del estado con la contratación de un gran número de trabajadores, en su mayoría indígenas, para abaratar la mano de obra por parte de las empresas constructoras. Posteriormente, a la par de los requerimientos del crecimiento de la ciudad y ante la demanda de servicios de la oferta turística y para la

atención de otros servicios a la población local residente, el fenómeno migratorio comienza a extenderse y ejerce atracción sobre personas de otros estados de la República, al grado de que “en 1998, Quintana Roo se convirtió en el principal destino migratorio de la República Mexicana y la composición de la población inmigrada en el estado llegó al 53.36% del total” (Campos, 2004:26 citado en Damián y Ramírez, 2010:16). Actualmente, estos flujos migratorios resultan característicos de la ciudad al igual que su población con alto grado de diversificación y multiculturalidad (INAFED, 2016).

Figura 2. Movilidad interna hacia Cancún, Quintana Roo.



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, 2015.

Como resultado de una planeación estratégica para la implantación de Cancún como CIP, se obtuvo la consolidación de un modelo económico enraizado fuertemente en el sector turístico, hecho que a la par, potenciaría el desarrollo económico y estructural de la región. Con base en los datos proporcionado por Castillo (2015, 17), “al finalizar la década de los ochenta, era la actividad económica más relevante, aportando el 70% al PIB estatal”.

Con el posicionamiento de Cancún en el contexto nacional e internacional, la derrama económica en Cancún tiene una evolución constante con incrementos permanentes en el número de visitantes; sin embargo, más allá de la derrama económica lograda, por la creciente afluencia turística y el desarrollo de la zona hotelera, la ciudad comienza a presentar grandes desigualdades socioeconómicas y una clara polarización al tener un espacio distinguido por la opulencia y la modernidad, y otro por la marginación y pobreza. Claro ejemplo de estos efectos, es que los compradores residentes eran los más sensibles a los precios de los productos y servicios ofertados en la ciudad (Estolano, *et al.* 2013).

A lo anterior, se sumó el incremento acelerado de la población y la poca respuesta del gobierno para satisfacer oportunamente las necesidades de la población en materia de espacio habitable y servicios públicos; y, destacan entre las principales problemáticas la oferta de vivienda, la regulación de los asentamientos y la reestructuración de las zonas habitacionales (Calderón y Orozco, 2014).

### ENTRE LA PLANIFICACIÓN Y EL DESORDEN URBANO

A partir de su creación en 1968 como destino turístico y años más tarde como CIP, la planeación de la ciudad de Cancún, poco a poco comenzó a ser rebasada, tras el acelerado crecimiento poblacional; pero no fue en todo el estado de Quintana Roo, sino particularmente en Cancún, debido principalmente a factores migratorios de personas del interior del estado o de otros estados del país. Con la falta de previsión de la movilidad interna en la región que tiene como destino o nodo turístico a Cancún, emergen de manera sincrónica

problemas de índole urbano; entre ellos, el crecimiento urbano desordenado y anárquico (Mc Coy y Sosa, 2016), los asentamientos irregulares, el crecimiento desbordado de la ciudad y la ocupación no óptima del suelo, que representan fuertes amenazas durante el proceso de urbanización, lo que impide una correcta regularización y medidas para la planificación, ordenamiento y gestión territorial adecuadas. En definitiva, como bien señala Raymundo (2018,111) “la política urbana guarda la posibilidad de legitimar el orden urbano existente y, al mismo tiempo, configurar arreglos distributivos diferentes sobre el modo en que se produce y apropia el espacio urbano”.

Como parte de la problemática de urbanización, también se destaca el elevado número de viviendas, factor que compromete la calidad de los asentamientos poblacionales y los servicios básicos para su mantenimiento. En el Censo General de Población y Vivienda 2010, el número de viviendas particulares habitadas registradas de las zonas de Cancún y Alfredo V. Bonfil, fueron 179,360 lo cual representa un 97% con respecto al total de las viviendas particulares habitadas del municipio de Benito Juárez. El otro 3% se ubica en las localidades rurales que componen la demarcación. Otras variables de interés asociadas que se conjuntan para advertir que la ciudad está al borde del desorden, se presentan en la siguiente tabla 2.

Destaca por el crecimiento exponencial la cantidad de vivienda, con incremento en más de 22 veces la cifra entre 1980 y 2010; en seguida, está la variable poblacional con más del 1,800% de incremento en el periodo; y, en tercer sitio la movilidad interna con más de quince veces la cifra registrada en 2010 respecto de 1980. Estas tres variables, reflejan la estrecha relación que existe entre la población, la demanda de vivienda y desplazamiento interno por motivos laborales. Este trío explica la presión que hay sobre el espacio urbano disponible y la necesidad de la planificación de la ciudad con miras a un crecimiento todavía no previsto cuyas dimensiones pueden poner las alarmas en el tema de suficiencia de vivienda, suelo disponible y tendencias todavía crecientes de movilidad interna en la región.

Castillo (2015:13), enfatiza que las consecuencias de la mala planeación obedecen a la falta de previsión de viviendas, equipamiento e infraestructura para la población que migró a Cancún. Lo anterior empezó por configurar asentamientos irregulares en la zona; y, dio origen a gran parte de la problemática actual de la ciudad. Desde 1970 hasta la fecha se han desarrollado entre políticas, planes, programas, zonificaciones y actualizaciones parciales; sin embargo, las necesidades e intereses resultado de la evolución natural de la ciudad siguen manifestándose y su latencia se pospone al tiempo que la expansión urbana alcanza dimensiones alarmantes.

**Tabla 2. Comparativo de variables de interés en Cancún, Quintana Roo**

Variable	1980	2010
Afluencia de turistas	460,000	3,015,690
Población	33,273	658,931
Movilidad interna	29,753	390,208
Vivienda	8,489	188,555
Habitaciones disponibles	3,930	29,951

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI, 1980-2015.

La intervención gubernamental para atender las nacientes necesidades en la ciudad, no se circunscribieron únicamente al sector turístico, sino que se incorporaron las regulaciones para la extensión territorial, más allá de la zona turística y normar los crecientes asentamientos poblacionales, hasta el necesario abordaje del ordenamiento ecológico como medida extraordinaria para la mitigación del deterioro ambiental.

### EL PROCESO DE URBANIZACIÓN Y EL DESARROLLO INMOBILIARIO

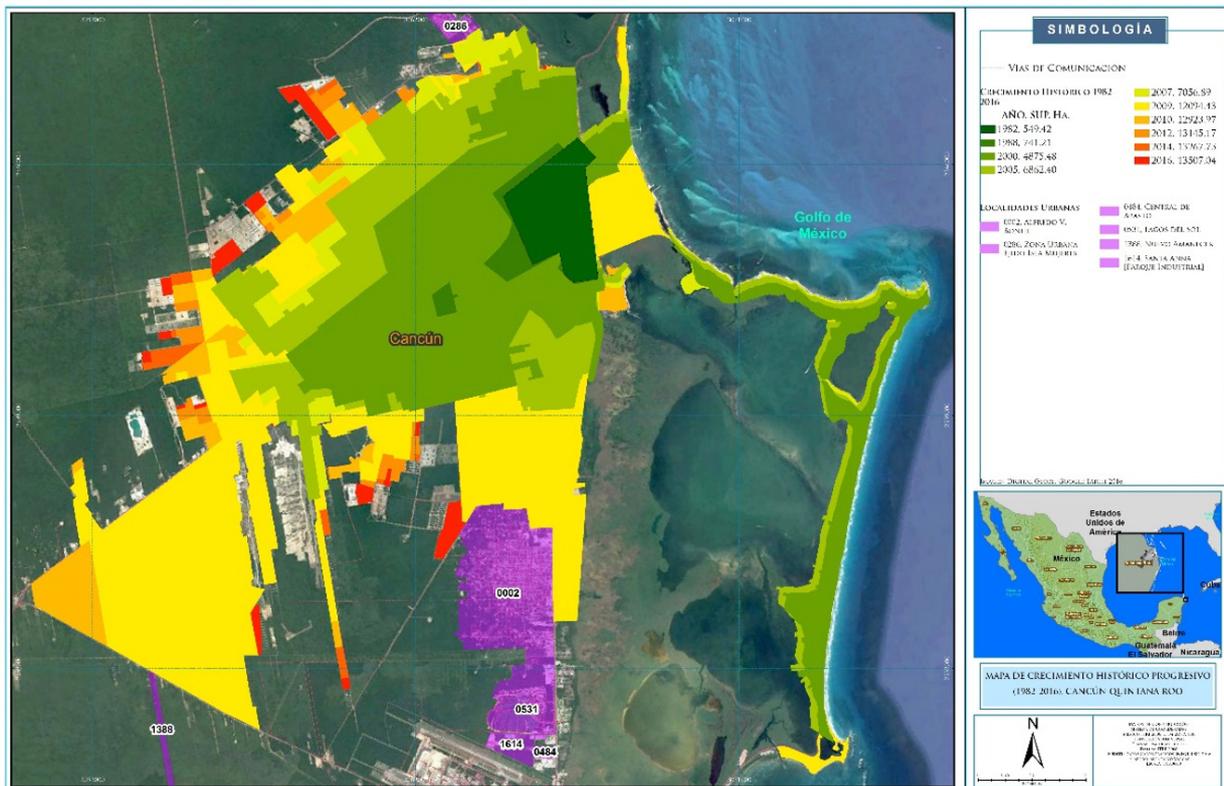
El marcado incremento poblacional por la movilidad interna, ha traído consigo un proceso de urbanización en la ciudad de Cancún que ha implicado profundas reestructuraciones en el marco de su desarrollo económico y social. Asociado a este proceso, la dinámica regional ha provocado la expansión física de la ciudad y ha alcanzado dimensiones alarmantes tanto por la demanda

de mano de obra, bienes, mercancías y servicios; como de vivienda y suelo urbanizable necesario para su crecimiento desbordado.

Para apreciar gráficamente la evolución de la mancha urbana en Cancún, se presenta a continuación la figura 3 donde se representa un análisis espacio-temporal con cartografía de la ciudad durante el periodo 1982-2016. A la par de mostrar la expansión física de Cancún, también deja de manifiesto la concentración poblacional en comparación con el resto de zonas periféricas de la ciudad.

El crecimiento físico de la ciudad de Cancún presenta un proceso de aglomeración acelerada muy fuerte desde su creación. De 549 hectáreas en 1982 a 13,507; que representa una tasa de crecimiento anual promedio de 380 hectáreas, sin considerar aquellas edificaciones dispersas en la periferia de la ciudad, que por principio de continuidad no se contabilizaron en la digitalización del espacio urbano.

Figura 3. Crecimiento urbano de la Ciudad de Cancún, 1982-2016.



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI de 1982-2016.

Tabla 3. Viviendas particulares habitadas de 1980 a 2010.

Censos	Quintana Roo (estado)	Benito Juárez (municipio)	Cancún (ciudad)
1980	44,440	8,429	--
1990	105,843	41,514	39,832
2000	213,327	106,814	101,343
2010	369,235	188,522	175,640

Fuente: elaboración propia con datos de los Censos Generales de Población y Vivienda 1980, 1990, 2000 y 2010 del INEGI.

Una variable asociada a la expansión física del espacio urbano, es la vivienda. Los datos reportados del número de viviendas particulares habitadas a nivel localidad, municipal y estatal, permiten dimensionar el crecimiento inmobiliario de la zona. En 1980, el porcentaje de viviendas del municipio de Benito Juárez, representaba el 18.97% del total estatal. Para 1990, se presenta un incremento porcentual de 39.23%; sin embargo, el registro del año 2000 muestra un aumento significativo, llegando al 50.08% y para 2010 ya alcanzaba un 51.06%. De los datos obtenidos para Cancún, se aprecia igualmente que en 1990 el total de viviendas representó un 95.95% del total municipal, para el año 2000 un 94.88% y para 2010 el 93.16% (Tabla 3). Lo anterior permite determinar el alto grado de concentración poblacional del municipio, en la ciudad de Cancún.

Con los valores reportados en cada década, se confirma el marcado crecimiento poblacional a partir de la década de los ochenta, incrementándose para el año 2010 más de 18 veces su población inicial, este fenómeno está claramente influido por la movilidad interna, resultante de los flujos migratorios generados en el destino turístico, que se ve reflejado en el aumento de la población económicamente activa y condiciona la creación de nuevas viviendas con una presión natural tanto al espacio urbano potencial, como al intraurbano vacante disponible todavía para vivienda.

## CONCLUSIONES

A 50 años de su creación, Cancún, como polo de desarrollo turístico es reconocido como un caso de éxito, por su amplia oferta hotelera, restaurantera y comercial que lo ha posicionado como uno de los destinos turísticos de sol y playa más importantes de México a nivel internacional. Al mismo tiempo, su realidad económica y social, deja de manifiesto, la desarticulación del sector turístico con las necesidades de desarrollo poblacional en la ciudad, lo que ha provocado un desabasto en la vivienda y una reconfiguración urbana sin control y orden; tarea por atender para inducir un crecimiento o expansión planificada.

El problema central de la ciudad de Cancún como nodo turístico regional, tiene una dimensión compleja de corte socioespacial. Los límites de la concentración poblacional y la insuficiencia del espacio físico para vivienda que demandan las personas que llegan a Cancún como resultado de la movilidad interna, provocan mayor presión sobre el suelo y los recursos disponibles (naturales, humanos, financieros y económicos); y, por ende, una desarticulación de la actividad turística. Si esta tendencia se mantiene, el turismo en la región dejará de ser el elemento detonador del desarrollo; y, el empuje de otros sectores, será la válvula de escape para atender necesidades insatisfechas resultado de la polarización, segregación y aglomeración espacial.

A pesar de lo anterior, no hay en México otro espacio urbano con tan alto nivel de dinamismo poblacional y económico resultado de la actividad turística. El modelo urbano propuesto para este destino turístico, ha mostrado consecuencias negativas, principalmente para alcanzar equidad social, atender con suficiencia la cobertura de servicios públicos y abatir la demanda de vivienda para distintos secto-

res, principalmente para aquella población resultado de la migración interna; porque de no hacerlo, dará paso a la proliferación de asentamientos irregulares en la periferia; y por lo tanto, de la expansión física de la ciudad de Cancún, lo que provocará desorden y una fuerte presión sobre el suelo no previsto para el futuro crecimiento de un espacio urbano con todavía un alto potencial económico regional.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acerenza, M. (1991). *Administración del turismo: conceptualización y organización*. Editorial Trillas, México.
- Barómetro de la OMT revisado en 2016. Recuperado de <http://www.e-unwto.org/doi/abs/10.18111/wtobaromete-resp.2015.13.5.1?journalCode=wtobarometeresp> (fecha de acceso: 10 de diciembre de 2016).
- Calderón, J. y Orozco, M. (2014). *Urbanización y Deterioro Ambiental en Cancún, Quintana Roo*. Tesis doctoral. Doctorado en Urbanismo. Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.
- Campos, B. (2004). *Procesos de urbanización y turismo en Playa del Carmen, municipio de Solidaridad, Quintana Roo*. (Tesis doctoral). Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Castillo, O. y Villar, A. (2014). El Estado y la política de los polos turísticos de desarrollo: el caso de Cancún, México. *Revista de Urbanismo 16*, (18-36).
- Castillo, O. (2014). *La ciudad y las políticas de desarrollo: el caso de Cancún (1970-2010)*. Tesis doctoral, UNAM, México.
- Castillo, O. (2015): El impacto de la actividad turística en el desarrollo regional: el caso de Quintana Roo, México. En *Pasado, presente y futuro de las regiones en México y su estudio*. Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A.C., México.
- Castillo V. L.; González V. M.; Campos C. B.; Velázquez T. D.; Ferman A. J. L.; García G. A.; Hernández A. M.; Laguna C. M.; Yeladaqui T. M. (2014). Modelo de indicadores para la evaluación y monitoreo del desarrollo sustentable en la zona costera de Mahahual, Quintana Roo, México. *Perspectiva Geográfica*, 19 (2), 309-330. DOI: <https://doi.org/10.19053/01233769.4102>.
- Damián, G. y Ramírez, R. (2010). Tres décadas como anfitrión: génesis, expansión y crisis de la sociedad quintanarroense. *Revista de economía, sociedad, turismo y medio ambiente: RESTMA*, 11, (193-221).
- Estolano, D.; Berumen, F.; Castillo, I. y Mendoza, J. L. (2013). El escenario de competencia de la Industria Gastronómica de Cancún basado en las cinco fuerzas de Porter. *El Periódico Sustentable*, UAEM, México, Número 24.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) (2016). Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México. Quintana Roo. Recuperado de <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM23quintanaroo/regionalizacion.html>. (fecha de acceso: 20 de marzo de 2017).
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (1980). Censo General de Población y Vivienda, 1980, México.
- (1990). Censo General de Población y Vivienda, 1990, México.
- (2000). Censo General de Población y Vivienda, 2000, México.
- (2005). Conteo de Población y Vivienda, 2005, México.
- (2010). Censo General de Población y Vivienda, 2010, México.
- (2015). Encuesta Intercensal 2015, México.
- (2015). Anuario estadístico y geográfico de los Estados Unidos Mexicanos 2015. Recuperado de <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/ficha.aspx?upc=702825077280>. (fecha de acceso: 20 de marzo de 2017).
- Islas, V. (2000). *Llegando tarde al compromiso, la crisis del transporte en la Ciudad de México*, el Colegio de México, México.
- Jiménez, A. (2005). *Una aproximación a la conceptualización del turismo desde la teoría general de sistemas*. México. Universidad del Caribe y Miguel Ángel Porrúa, 1ª edición.
- Mc Coy, C. y Sosa, A. P. (2016). Causas y efectos de un destino no sustentable: Caso Playas Públicas de Cancún, Quintana Roo. *El Periódico Sustentable*, UAEM, México, Número 31.
- Montalvo, R. y Hernández, P. (2015). La pertinencia de Nodos Turísticos en el Modelo de Regionalización funcional en México. Un enfoque de EMC. En *Pasado, presente y futuro de las regiones en México y su estudio*. AMECIDER-UNAM, México.
- Morales, C. J. (2016). La inmigración indocumentada por países de tránsito, nuevo paradigma de los sistemas migra-

torios: el caso de México y Marruecos. *Perspectiva Geográfica*, Vol. 21(2), 345-372. DOI: 10.19053/01233769.5857

Mota, V. (2016). La regionalización turística de México. Universidad del Caribe, CONACyT, México.

Muñoz, A.; Uribe, D.; y Villareal, L. (2011). Apropiación, funcionalización homogenización del espacio para el desarrollo turístico de Quintana Roo, México. *Cuaderno Virtual de Turismo*. Río de Janeiro, Brasil, Vol. 11, Número 2, (282-293).

Raymundo, P. (2018). Políticas públicas y mercado de suelo. Una aproximación a los instrumentos de captura de plusvalías urbanas, en *Cuestión Urbana*, Año 2, Núm. 4, *Centro de Estudios de Ciudad – Sociales*, Buenos Aires, Argentina.

Romero, M. Rafael, I. (2012). Chetumal: problemática urbana en una ciudad media en la costa sur del Caribe mexicano. *Revista Perspectiva Geográfica*. Vol. 17, 147-168. DOI: <https://doi.org/10.19053/01233769.2266>

Rosas, P. y Figueroa, O. (2006). Conectividad, ámbitos de impacto y desarrollo territorial: análisis de experiencias

internacionales. CEPAL, *Serie División de Recursos Naturales e Infraestructura*, Vol. I, Número 113, Santiago de Chile.

Schteingart, M. (2010). División social del espacio y segregación en la Ciudad de México. Continuidad y cambios en las últimas décadas. En G. Garza y M. Schteingart (coords.), *Los grandes problemas de México. II. Desarrollo urbano y regional*. México: El Colegio de México, (345-387), México.

Secretaría de Turismo (2016). Análisis integral del turismo. Recuperado de <http://www.datatur.sectur.gob.mx/SitePages/RankingOMT.aspx>. (fecha de acceso: 10 de diciembre de 2016).

Secretaría de Turismo (SECTUR) (2010). Perfil y Grado de Satisfacción del Turista, CESTUR. México.

Subirats, J. (2016). La ciudad como espacio de identidad, de exclusión e inclusión, en *Cuestión Urbana*, Año 1, Núm. 1, Centro de Estudios de Ciudad – Sociales, Buenos Aires, Argentina.

SECCIÓN  
**/EXPERIENCIAS**





Romina **MONTORRO\***

\*: Psicóloga, Facultad de Psicología, Universidad de Buenos Aires. Directora de la Casa de Atención y Acompañamiento Comunitario Tekoporã. e-mail: rominapaolamontorro82@gmail.com

Magdalena **VALLARINO\***

\*: Psicóloga, Facultad de Psicología, Universidad de Buenos Aires. Coordinadora del Centro de Salud Comunitario Tekoporã. e-mail: maguivallarino@gmail.com

Florencia **MORAGAS\***

\*: Lic. en Comunicación Social, Universidad Nacional de Quilmes. Coordinadora del Centro de Salud Comunitario Tekoporã. e-mail: flor.moragas@gmail.com

Julia **CICUTTIN\***

\*: Psicóloga, Facultad de Psicología, Universidad de Buenos Aires. Operadora de la Casa de Atención y Acompañamiento Comunitario Tekoporã. e-mail: julicuttin@gmail.com

Sol **PALERMO\***

\*: Estudiante de psicología, Facultad de Psicología, Universidad de Buenos Aires. Operadora de la Casa de Atención y Acompañamiento Comunitario Tekoporã. e-mail: solciperlmo@gmail.com

Martín **CABALLERO\***

\*: Operador de la Casa de Atención y Acompañamiento Comunitario Tekoporã. e-mail: martincaballero@gmail.com

# CASA DE ATENCIÓN Y ACOMPAÑAMIENTO COMUNITARIO TEKOPORÃ: UNA EXPERIENCIA DE CO-GESTIÓN

## PRESENTACIÓN

Tekoporã, ubicado en el barrio de Parque Avellaneda de la Ciudad de Buenos Aires (CABA), es un espacio político feminista y comunitario que se propone la consolidación de otras prácticas en el campo de la salud. Por un lado, promueve un sentido de la salud más amplio, integral, que no solo esté atado a un síntoma o un malestar particular. Por otro, genera instancias de formación para profesionales de la salud, que contemplan la atención integral y sensibilizan sobre las diversas realidades y condiciones materiales, subjetivas, culturales, y geográficas de la población.

El sistema de salud basado en un modelo médico hegemónico, es un campo al que las mujeres y disidencias acuden con mucha frecuencia por procesos de vida propios, o por la histórica tarea de cuidado que socialmente se les asigna. Este les expone a sufrir más violencia institucional que les termina excluyendo del sistema de salud, lo que luego propicia que se retrasen consultas de carácter preventivo.

En 2018, en un contexto de claro retroceso respecto de los derechos conquistados en el período 2003-2015, desde Seamos Libres (hoy Movimiento Evita) se consideró indispensable fortalecer un proyecto político de salud comunitaria y feminista. La apuesta principal consistió en posicionarse políticamente ante la falta de recursos generalizada en la CABA y la vulneración de derechos de las clases populares. A la vez, se buscó aportar a la configuración de nuevas prácticas de salud que atiendan integralmente a las personas, que las contenga y haga de la atención un espacio libre de violencias.

Bajo la premisa de integralidad, a lo largo de estos dos años sumamos diversas experiencias al funcionamiento cotidiano. Al mismo tiempo consolidamos una construcción profesionalizada que aporta a los saberes populares de la comunidad la experiencia de profesionales y activistas formados en un feminismo popular. En la actualidad, en el espacio funcionan diversos dispositivos y equipos: La Casa de Atención y Acompañamiento Comunitario (CAAC) Tekoporã; promotoras territoriales contra la violencia por motivos de género “Juntas somos infinites”, de

salud integral feminista, adolescentes en salud sexual; un espacio de masculinidades de cuestionamiento de prácticas machistas; la línea de acompañamiento en aborto seguro “SIMONA”; redes de acompañamiento en trayectorias educativas en el marco de la pandemia; además de acompañar a mujeres solteras con niñez a cargo, muchas veces atravesadas por situaciones de violencia de género, con bolsones de comida.

## CASA DE ATENCIÓN Y ACOMPAÑAMIENTO COMUNITARIO TEKOPORÃ

La Casa de Atención y Acompañamiento Comunitario Tekoporã (CAAC) es un dispositivo dirigido a personas en situación de consumo problemático y calle que se enmarca en la política general de la Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas (SeDroNar). Es una política de articulación entre el Estado y las organizaciones sociales. Mientras que el primero brinda un financiamiento para solventar los sueldos del personal y gastos generales, las organizaciones aportamos nuestro anclaje y experiencia territorial para pensar los abordajes de manera integral.

Las CAACs son dispositivos de bajo umbral, es decir, que las personas no cuentan con dificultades para ingresar, permanecer y acceder. Para participar sólo hay que acercarse y no es necesario contar con una presencia regular. En Casa Tekopora las intervenciones se piensan desde una perspectiva integral, de derechos, territorial, feminista y comunitaria que busca generar mayores niveles de autonomía en las personas. Apuntamos a acompañar sus proyectos de vida y buscamos favorecer la restitución del tejido social.

El trabajo con la temática de consumos problemáticos se enmarca en el enfoque de reducción de riesgos y daños, en consonancia con los lineamientos de la Ley Nacional de Salud Mental N°26.657, el Plan IACOP y la Ley Nacional de Derechos de Lxs Pacientes N°26.529.

Nuestros objetivos son:

- ▶ Favorecer la incorporación de pautas sociales, rutinas cotidianas y reglas, que fortalezcan la participación ciudadana de los usuarios.

- Construir colectivamente herramientas de cuidado de sí y de los otros, frente al consumo de sustancias.
- Brindar atención a la salud, específicamente en salud mental.
- Generar participación de los usuarios en las redes comunitarias para favorecer el acceso a derechos.
- Fortalecer y acompañar la reconstrucción de las redes familiares y sociales.
- Articular con instituciones del Estado y otras organizaciones territoriales para facilitar el acceso a la salud, la educación, la vivienda, el trabajo, y la justicia.
- Facilitar el acceso a un dispositivo de asistencia y acompañamiento a mujeres, lesbianas, travestis y trans que ven obstaculizado el acceso a derechos por razones de género.

Este último objetivo nos acompañó desde un primer momento. Sabemos, por los testimonios de los usuarios, que la accesibilidad para mujeres y disidencias es más difícil en contraposición al acceso que tienen los varones cis. Para nosotres, el hecho de que el espacio sea concurrido principalmente por masculinidades cis heterosexuadas propicia que la manera de habitar y la dinámica cotidiana esté impregnada de modos estereotipados de las masculinidades hegemónicas. En consecuencia, observamos que a muchas mujeres y disidencias que logran acceder al espacio, después de mucho trabajo, les resulta difícil permanecer. Incluso, en algunas ocasiones son violentadas por los varones participantes.

En pos de poder generar modos de estar, habitar y relacionarnos en clave feminista nos dimos nuevas estrategias para habilitar el ingreso de más mujeres y disidencias, y desalentar nuevas incorporaciones de varones cis. En simultáneo se tejieron redes con espacios existentes para contener a aquellos varones cis que ya asisten.

## NUEVO CONTEXTO, NUEVOS DESAFÍOS

En Tekoporã desde que inició la pandemia COVID 19 y el ASPO fuimos adecuando las medi-

das de cuidado y redoblando los esfuerzos para tener mayor presencia en el barrio. Nos seguimos cuidando y entendimos la mejor forma de hacerlo era ampliar nuestras redes y fortalecerlas.

Durante los últimos nueve meses habilitamos un espacio de primaria para adultes, redes de apoyo a vecinas que estuviesen atravesando el ASPO en soledad, con niños a cargo o en situaciones de violencia; fortalecimos a las promotoras de salud integral; realizamos orientaciones virtuales ante situaciones de violencia por motivos de género; y promovimos un espacio de promotoras adolescentes de salud sexual.

En particular, desde la CAAC Tekoporã nos enfrentamos al desafío de repensar cómo iba a continuar nuestro funcionamiento desde el primer día que se inició el ASPO. El #QuedateEnCasa partía del supuesto general de igualdad de condiciones y posibilidades a la hora de hacer el aislamiento. Fue recién a partir de los contagios masivos en los barrios populares de CABA y Gran Buenos Aires, cuando el Estado se propuso pensar estrategias focalizadas para la población que se encuentra en situaciones de alta vulnerabilidad social.

Resultaba imposible pensar que las medidas de prevención pueden ser planificadas de la misma manera para todos los sectores sociales. La población a la cual acompañamos es la que más padece las consecuencias de la desigualdad social. La mayoría se encuentra en situación de calle o en riesgo de estarlo, concurren momentáneamente a centros de integración/paradores del GCBA, duermen en casas de amigos o familiares de manera transitoria, acceden al agua corriente y al baño a través de espacios públicos o comunitarios, y no cuentan con acceso a conectividad.

Debido al ASPO muchos de los espacios que formaban parte de sus circuitos cotidianos -en los que resolvían el acceso a alimentación, duchas, baños, recreación, conectividad, trámites de políticas sociales- cerraron el acceso presencial. La mayoría habilitó el vínculo virtual. A su vez, el acceso a changas y a otras formas de conseguir recursos también vieron obturadas. Esto empeoró aún más su situación y potenció el margen de incertidumbre.

Frente a este diagnóstico nos pareció esencial sostener las puertas abiertas y la presencialidad. En primer lugar porque los espacios comunitarios como el nuestro son una fuerte referencia para les usuaries. Forman parte de su cotidianidad, los alojan y acompañan, algo fundamental en la vida de las personas. También, pudimos escuchar cómo la ansiedad, el miedo y la incertidumbre se incrementaron en el contexto del ASPO. En este sentido consideramos prioritario darle continuidad a los tratamientos terapéuticos que no eran posibles de manera remota. En tercer lugar, vimos la necesidad de robustecer los puentes de accesibilidad a derechos a las políticas públicas que apuntan a esta población, pero que no fueron concebidas evaluando las situaciones reales y de modo integral.

Adecuamos las medidas de cuidado para reducir los riesgos de contagio y de circulación del virus. Esto implicó repensar la lógica de organizar y habitar el espacio. El abordaje con les usuaries fue desde tomar la temperatura, consultar sobre sintomatología al ingresar a la casa, desinfectar los elementos que utilizabamos y los lugares comunes, hasta el trabajo sobre el registro del propio cuerpo. Esto se hizo desde la perspectiva del autocuidado y del cuidado colectivo. La apuesta fue que el trabajo realizado sobre los cuidados trascienda las puertas del espacio.

Acordamos con cada une que asistirían cierta cantidad de días y no toda la semana, en pos de regular la cantidad de personas y respetar los protocolos del Ministerio de Salud Nacional. El cronograma se armó teniendo en cuenta las situaciones particulares en las que se encontra-

ba cada una de les usuaries. La variable fundamental fue el sostén con que cada una contaba por fuera de Tekoporã, ya sea otros espacios, amigos, familiares, u otras instituciones. Con todos ellos, durante el ASPO, reforzamos nuestros vínculos de articulación en pos de fortalecer las redes de les usuaries. Entendemos que para que los abordajes sean integrales siempre es necesario pensarnos con otros.

A lo largo de estos meses sorteamos trabas y procuramos la manera de reiventar los espacios y el acceso a propuestas diversas. Articulamos con un espacio de primaria para adultos y una escuela de arte, La Ochava Arte. Les usuaries pudieron tomar, de modo virtual, las clases escolares y los talleres audiovisuales, medios, teatro y radio utilizando la conectividad y los dispositivos digitales de la Casa Tekoporã. También establecimos diálogo con varios efectores de salud del territorio para poder garantizar la continuidad en tratamientos de VIH, tuberculosis, diabetes, entre otros. Frente a la hegemonía mediática y social que cobró el coronavirus, nosotros vimos la necesidad de garantizar muchos otros derechos que en este contexto se veían aún más vulnerados.

Desde la CAAC Tekoporã y desde el espacio en general, siempre concebimos la construcción en red como una estrategia fundamental. En el contexto del ASPO pudimos observar cómo las redes comunitarias que tejimos a lo largo de los años en el territorio, de modo silencioso y, muchas veces, con el estigma y hostigamiento del gobierno de la ciudad, fueron las que nos ayudaron tanto nosotros como a les usuaries a pasar el contexto de adversidad.



- Equipo de trabajo del Programa de Capacitación y Fortalecimiento para Organizaciones Sociales y Comunitarias, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Radio Asamblea, FM 94.1.
- Centro Educativo Popular Abuela Eduarda.
- Cooperativa Triple Impacto.

## ORGANIZACIONES CUIDANDO. RELATOS DESDE LOS BARRIOS EN TIEMPOS DE CUARENTENA

171

### PRESENTACIÓN

La pandemia puso en primer plano las desigualdades, las necesidades, las vulnerabilidades. Mientras parece que el mundo está en pausa, las organizaciones sociales están en la primera línea sosteniendo la vida y los lazos comunitarios, multiplicando ollas y manteniendo la escucha atenta de lo que pasa en sus barrios. Las organizaciones sociales y comunitarias demostraron, una vez más, que su rol en los barrios populares es central para garantizar el acceso de las familias y comunidades a sus derechos.

En ese contexto de un gran esfuerzo por parte de las organizaciones, nos preguntamos cuál es el nuevo rol que como parte de la Facultad debemos asumir. ¿Cómo? ¿Para qué? ¿para quiénes?

Producir conocimiento e información sobre lo que está pasando implica no sólo repensar las formas de relevar esa información sino también la forma de socializarla, porque la palabra escrita, hegemónica en las universidades, es, muchas veces, excluyente en los barrios.

Los micros radiales “Organizaciones cuidando” nacieron como un proyecto compartido entre el Programa de Capacitación y Fortalecimiento para Organizaciones Sociales y Comunitarias de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y Radio Asamblea, emisora comunitaria de la Asamblea Juan B. Justo y Corrientes, con el deseo de visibilizar el trabajo de las organizaciones sociales y los saberes territoriales en el abordaje comunitario así como de promover conversaciones colectivas mediadas por la radio que permitan reflexionar sobre

las estrategias de intervención en situaciones de emergencia como la que enfrenta el país y el mundo entero frente a la pandemia del Covid-19. Las experiencias que se escuchan en los micros son representativas de distintas problemáticas y de los distintos territorios que conforman el AMBA.

Hasta la fecha, se realizaron 28 micros radiales y se transmiten los lunes a las 14.30hs por Radio Asamblea y luego se distribuyen por distintas redes. También se publican en la página web del Programa de Capacitación:

<http://programadecapacitacion.sociales.uba.ar/radio/organizacionescuidando/>

A continuación los relatos de dos de las organizaciones que forman parte de “Organizaciones Cuidando”.

**Fecha:** Mayo 2020 (la entrevista se realizó en mayo pero se actualizaron algunas preguntas para esta publicación, ya que se produjeron algunos cambios desde esa fecha hasta ahora).

**Entrevistada:** Natalia Balbuena

**Organización:** Centro Educativo Popular Abuela Eduarda -Villa Itatí- Don Bosco - Partido de Quilmes

El Centro Educativo Popular Abuela Eduarda nació en el año 2001 frente a la crisis que atravesaba el país, para dar respuesta a diferentes necesidades de lxs chicxs y adolescentes del barrio. Acompañan sus trayectorias educativas, realizan diferentes actividades recreativas y preparan diariamente el desayuno y merienda para más de 100 Niñxs y adolescentes.

En el contexto de pandemia por el COVID-19, Natalia relata los problemas que tuvieron que enfrentar en el barrio:

*“Los problemas principales que surgieron a raíz de la Pandemia en nuestro barrio fueron que la mayoría son cartoneros, trabajan con la plata al día para darle de comer a sus familias. Al no poder salir y tampoco tener el lugar donde poder vender lo que reciclan, se complicó muchísimo. La mayoría de las personas también son changarines, albañiles, pintores y se quedaron sin su fuente de trabajo, entonces esos fueron algunos de los problemas”.*

También relata cómo tuvieron que adaptarse a la nueva situación que rompió con la cotidianeidad de la organización:

*“Nuestra organización cambió el lugar, en este momento de pandemia estamos cocinando y dando desayuno en mi domicilio.... Yo vivo en el barrio, mis demás compañeras Noelia y Cristina no viven en el barrio entonces tampoco podían trasladarse, entonces se decidió poder hacerlo en mi domicilio y ahí empezamos a trabajar. O sea que, la organización trabaja desde mi casa, hicimos una sede Abuela Eduarda, trabajamos con las mismas familias. Estamos realizando desayunos, hace 48 días decidimos hacer el desayuno junto con mi familia ya que había muchas mamás que nos decían que llegaban los niños con mucho hambre al mediodía porque esperaban al mediodía el punto de encuentro para ir a buscar el almuerzo, pero durante la mañana no tenían ni para darle leche y nada caliente, ni el pan. Entonces, con mi familia decidimos empezar a hacer el desayuno solidario y entonces empezamos así la ayuda a los vecinos, a la comunidad, con ayuda de otros amigos que nos conocen, que conocen Abuela Eduarda, que conocen la labor que tenemos. Y después, pasaron unas semanas y decidimos empezar a hacer Cena solidaria y estamos dando la cena miércoles y domingo. Estamos cocinando para 300 personas, son 70 familias que vienen a buscar todos los miércoles y los domingos la cena. La verdad que es un trabajo doloroso, pero es un trabajo satisfactorio también poder que cada familia se lleve su plato de comida a la mesa”.*

Con respecto al trabajo que realizan en la organización y la vinculación con el Estado, Natalia nos relata cómo es esa relación:

*“la verdad que con esta gestión que asumió ahora estamos trabajando en conjunto, nos vinculamos de una manera muy buena, estamos interac-*

*tuando. Se va definir un proyecto de infraestructura el cual los últimos 4 años que pasaron, nos ignoraron, igual que los demás que han pasado. Ya nos mostraron un borrador del plano del cual va a ser Abuela Eduarda reformado. Estamos acompañadas por el Municipio, que nos está ahora bajando para que podamos sostener las comidas, también estamos trabajando con el COE acá en Villa Itatí, en el cual participa el estado nacional, provincial y municipal, que cualquier demanda que solicitamos dentro de todo, se están cumpliendo. Están trabajando profundamente en el barrio pero también están trabajando con las organizaciones que fuimos olvidadas en esos tiempos de tanto abandono. Esta nueva gestión la verdad que se está ocupando en este momento de acompañar a las organizaciones que estuvimos tan solas”*

*“En especial extraño mucho a mis alumnos, los adolescentes de Abuela Eduarda, entonces creo que algo de lo primero que iría a hacer es abrazarlos a ellos que pasaron esta etapa tan difícil, con un montón de situaciones que les fueron pasando a ellos en este tiempo, porque nunca perdemos el contacto y estamos unidos. Y a la familia, que son los que nos dan la fuerza cada día para seguir adelante y abrazarnos y celebrar que estamos y que seguimos en la lucha, seguimos en unión y juntos”. También nos relatan cómo se imaginan el barrio “Y la verdad que el barrio me imagino que volverá a ser como antes, la gente saliendo a trabajar, festejando los cumpleaños de los niños, los peloteros en las veredas, los globos en las ventanas, y festejar la vida. Yo creo que...cuando podamos salir libremente a la calle... abrazarnos, abrazarnos”.*

Imaginando cuando se puedan retomar las actividades, las integrantes del Centro Educativo esperan ansiosas poder reencontrarse con lxs chicxs y adolescentes:

Para cerrar, Natalia nos comparte sus aprendizajes y nos permite reflexionar y confirmar que la salida a esta crisis no es individual, es colectiva:

*“Podemos decir que juntos tenemos mucha más fuerza, más fortaleza. Que en unión y solidaridad se pueden lograr más cosas que tratando de hacerlo solos. Que entre todos podemos, si nos ayudamos”.*



**Fecha:** Septiembre 2020

**Entrevistados:** Alan Sequeira - Gastón Leclét

**Organización:** Cooperativa Triple Impacto - Barrio Ejército de los Andes - Partido de Tres de Febrero

La Cooperativa Triple Impacto es la síntesis de poco más de 50 años de historia en el barrio. Intentan construir un proyecto social inclusivo y diverso. Nacieron como organización a partir de una necesidad y en poco tiempo adquirieron una identidad que articula, promueve y trabaja diferentes iniciativas desde una perspectiva de género y medio ambiente. La organización incluye aspectos centrales de lo que implica la lucha cotidiana sostenida desde la “esperanza” a partir de la creatividad, la imaginación y los sueños, con el objetivo de construir proyectos de vida saludables y comunitarios.

Alan, uno de los integrantes de la Cooperativa, nos relata cuáles fueron los problemas que surgieron en el barrio frente a la pandemia y el aislamiento:

*“Uno de los problemas que detectamos puntualmente es el tema de la alimentación y del trabajo en la gente que creo que se dio a nivel mundial, todo lo que pasó. Nosotros desde acá lo que intentamos garantizar en cierta manera es como una contención a los vecinos garantizándole justamente el alimento diario. Todos los días reparimos viandas en conjunto con la iglesia, asistiendo tanto al barrio como a otros cercanos también, a otros barrios cercanos y otra de las dificultades también es el trabajo...la gente no puede salir y entonces no puede salir a trabajar, la mayoría trabaja en Capital y eso es otro problema digamos, que está y que medianamente uno trata de apalearlo inventando algunas cosas para que se puedan generar nuevos puestos de trabajo digamos”.*

Frente a esta situación, los compañerxs se organizaron junto con otras organizaciones del barrio para poder dar respuesta a la compleja situación que atravesaban lxs vecinxs del barrio:

*“Tenemos una pequeña red y participamos de otras pero tenemos una*

*pequeña red en lo que es el Merendero Rincón de Leoncía, nosotros como centro cultural y la Capilla Santa Clara, somos una pequeña red, en donde generamos ésto, contención desde lo que podemos. Hoy en día nosotros estamos mucho más enfocados a todo lo que tiene que ver con el impacto ambiental en el barrio, entonces en esta red hacemos primero la asistencia alimentaria, por un lado y por otro lado trabajamos en el barrio haciendo barrido, recolección en diferentes sectores, generando puestos de trabajo y a su vez también trabajando el reciclado en ese sentido”.*

Así es como las actividades de la organización fueron modificándose, adaptándose al contexto y a la necesidad de encontrar algún tipo de respuesta a los problemas que fueron surgiendo frente a la pandemia y las medidas de aislamiento social:

*“Si bien el tema del barrido y la recolección son 3 veces a la semana, la desinfección que tiene que ver con la limpieza húmeda es todos los días, todos los días van los pibes con la mochila a todo el barrio, desinfectando las escaleras y todo eso como para que el vecino también se sienta tranquilo de que estamos para ayudar, porque nosotros estamos más para ayudarlos que otra cosa. En la organización cambió todo, cambió todo, se fue de un extremo al otro. Nosotros estábamos con un trabajo netamente cultural y hoy en día estamos abordando un trabajo que tiene que ver con cuestiones de la salud pública, con cuestiones laborales, cambió 100% el paradigma sin perder la genética, por así decirlo, cultural que medianamente nos tocaba abordar, es decir tenemos que hacer algo por los pibes del barrio, entonces lo vamos a hacer y de la mejor manera siempre”.*

Por otra parte, lxs compañerxs de la Cooperativa nos cuentan cómo es la relación con el Estado en este contexto:

*“Nuestra relación con el Estado, si se podría decir relación, más que nada un vínculo, que esperamos en algún momento se pueda fortalecer, no podría dar una descripción de si tenemos una relación o no, porque creemos que el Estado somos todos y es una responsabilidad de todos las cosas y no de algunos cuantos (...) El Estado está ocupado en otras cosas, en materia de salud, de que no explote todo el sistema y entendemos todas esas cuestiones y calculamos que en algún momento que esta relación que no es ni buena ni mala empiece a prosperar y nutrirse entre ambas partes para poder ser un modelo mejorador para imitar en otros lugares con las mismas características” (...) “pero creo que es obvio que tiene que estar mucho más presente, y lo hace como puede, con sus herramientas, con sus limitaciones y con toda esa contradicción que tiene, no? Lo hace como puede sinceramente (...) Y en este contexto, el Estado está ahí, ayudando como puede, estando como puede, en el lugar que puede, haciendo lo que puede, con la gente que puede y es difícil porque hay una grieta grande para mí, o al menos creo yo, un rol, pero sí necesitamos*

*que estén mucho más presentes en cualquier expresión, digamos”.*

En este contexto de incertidumbre, de agudización de los problemas, las organizaciones encuentran distintas formas de aprender de estas experiencias; así lo relatan lxs compañerxs de Fuerte Apache:

*“Es esto de aprender que somos seres evolutivos y que podemos transformar la conciencia en base a nuestras acciones, digamos. Acciones concretas que estimulen un entorno un poco más saludable, u n entorno un poco más saludable, u n entorno un poco más saludable, de comunidad, de unión. En donde no haya mezquindad, donde cada uno vea que todos nos ayudamos entre todos, de que no es solamente un slogan sino es en realidad una acción concreta (...) el aprendizaje que nos deja esta experiencia es que todo es posible dentro de cualquier ámbito siempre y cuando mantengamos nuestras convicciones firmes. Y cuando hay que debatirlas, las debatimos y cuando hay que dejarlas de lado, dejarlas de lado. Y siempre con la convicción firme de que estamos aprendiendo”.*



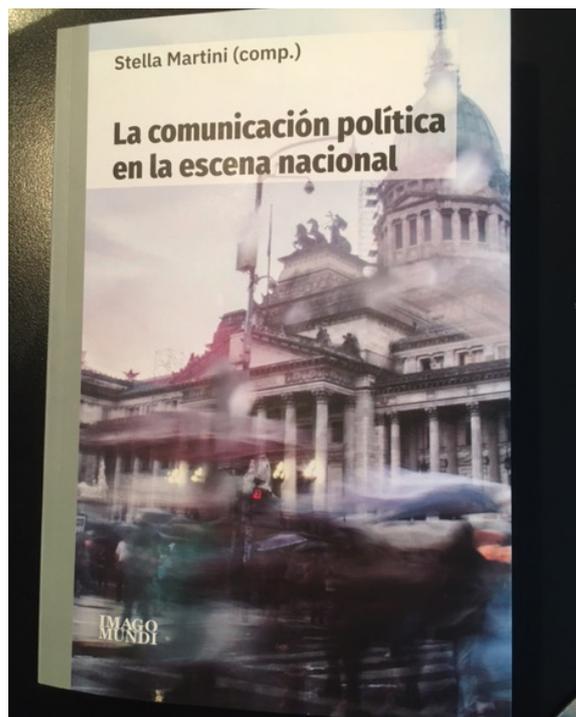


SECCIÓN  
/ RESEÑAS





\*: Profesora Consulta de la Facultad de Ciencias Sociales. Investigadora del Instituto Gino Germani. Universidad de Buenos Aires.  
e-mail: stmartini18@gmail.com



Reseña de libro

## LA COMUNICACIÓN POLÍTICA EN LA ESCENA NACIONAL

STELLA MARTINI\*

179

### PRESENTACIÓN

*La comunicación política en la escena nacional* es una obra colectiva, con trabajos interconectados que esta cronista ha compilado. Presentado virtualmente en tiempos de peste, el libro habla de la nación, estudiada desde la comunicación y la política. La escena central de nuestro libro es la Argentina en tiempos del neoliberalismo que gobernara entre diciembre, de 2015 a 2019, incluye también trabajos que acercan el análisis de sucesos de otros momentos de graves violencias en el país. Este libro tiene un lugar común, la violencia que lo atraviesa, a pesar de estar trabajado con métodos diversos y sobre distintas situaciones y temáticas. Trabajos diferentes bajo la consigna de

la cuestión nacional. Desgarros y tragedias, memorias y brechas.

Como los lectores coincidirán, cualquier interpretación del tema nacional y de sus usos políticos y culturales se ven atravesados por diversas expresiones de la violencia y la memoria, por los conflictos y tensiones entre la inclusión y la exclusión de vastos sectores de la población, y que tiene en el centro la cuestión de la soberanía. La propuesta es pensar nuestra identidad en términos de procesos, prácticas, acontecimientos, antes que en términos abstractos.

Me animo a un muy breve recorrido para acercar a lector y lectora de la revista una idea general de

la obra, en la que la sangre y la violencia son un denominador común. Las respuestas de ensayistas y narradores en el contexto de la dictadura de 1930 permiten a Martina Guevara reconstruir una producción autoral desgarrada que se mueve entre el centro y los márgenes del campo intelectual, focalizando en Caterva, novela del cordobés Juan Filloy, y su distopía en un viaje definitivo hacia el lo que puede denominarse el interior profundo, en “Identidad nacional y literatura en los años treinta. Construcciones desde la periferia”. También desde la historia reciente,

Silvina Manguía, en “La nación avasallada. Un abordaje del sentir nacional en torno del Mundial de fútbol de 1978”, indaga en la dislocación en que la sociedad imaginaba la nación entre festejos deportivos y desapariciones, cuando algunas víctimas son obligadas a salir de aquel “adentro” para participar de los festejos del “afuera”, junto a sus torturadores, según las voces de sobrevivientes.

Rosario Sánchez, en “Prensa provincial y delito. Un estudio en dos diarios del sur argentino”, problematiza cómo historia, cultura, geografía aportan a las matrices con que La Nueva. (antes *La Nueva* Provincia) y *Río Negro* construyen el peligrosismo para preservar una mirada única y tradicional sobre el problema, y una imagen de la realidad nacional que sería similar en otros diarios provinciales.

En “Batallas de freestyle. Trayectorias socioculturales de varones jóvenes de sectores populares urbanos que hacen rap”, Lucía Abreu encuentra que la música permite a adolescentes villeros construir su identidad social desde *batallas* donde el rap constituye payadas. Desde un extenso trabajo etnográfico, el texto con las voces de los actores, indaga en una forma de identidad nacional en el multiculturalismo.

Brenda Focás, en “La inseguridad como amenaza la nación. Relatos, experiencias y comportamientos frente a un temor compartido”, trabaja con testimonios diversos, patrones comunes y diferencias en un *habla sobre el crimen*, y verifica diversas dimensiones del problema de la inseguridad. El texto interpela así el rol de los medios como instaladores de agenda en las representaciones de causas y efectos del delito.

De cómo un caso de inseguridad produce una discusión pública sobre vacíos legales acerca de “menores” que delinquen, y criminaliza a migrantes pobres habla “La crónica policial y la agenda política: entre la legitimación de la baja de la edad de imputabilidad y el endurecimiento de la política migratoria”, de Rocío Baquero, que pone en escena la práctica del linchamiento y el punitivismo en Argentina.

En una línea similar al anterior, los comentarios de lectores de *La Nación* sobre hechos policiales cuyas víctimas son turistas extranjeros promocionan la violencia y medidas extrajudiciales, y producen imágenes sobre la nación argentina de corte contra nacional, advierte Jorge Gobbi en “Turistas, policías y delincuentes. Seguridad urbana y vida cotidiana”, desde la teoría de los efectos de los medios masivos.

La violencia institucional como política sistemática está en “La comunicación gubernamental en la ciudad de Buenos Aires. La represión legitimada”, de Camila Müller, que estudia los discursos de aquella comunicación en ocasión de actos de represión de la Policía Metropolitana, en 2013. La naturalización de la violencia y la suspensión de los derechos igualan el reclamo con el crimen y la irracionalidad.

En “La construcción de la cuestión nacional en la agenda securitaria gubernamental”, Stella Martini también aborda la discursividad gubernamental sobre el espacio público y el dilema del orden, los *indeseables*, la seguridad nacional y el disciplinamiento de la sociedad. Focalizando en la desaparición y muerte de Santiago Maldonado y la militarización de las fronteras, el texto estudia cómo se deconstruye la identidad nacional en tal contexto de violencia institucional.

*La comunicación política en la escena nacional* (Buenos Aires, Imago Mundi, 2019) presenta resultados del trabajo sobre la nación, la identidad y la comunicación, en un proyecto Ubacyt. Vivimos en 2020 tiempos inusuales, por eso el libro ha buscado acercarse así al público de *Cuestión Urbana*.

Y por eso se puede descargar en forma gratuita en La comunicación política en la escena nacional (Buenos Aires, Imago Mundi, 2019) <https://www.edicionesimagomundi.com/libros/la-comunicacion-politica-en-la-escena-nacional-2/> También está en librerías.