

# Gobernanza, ciudadanía degradada e informalidad urbana en la respuesta al COVID-19 en barrios populares de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)

*Joaquín Benítez*  
FSOC-UBA

*María Cristina Cravino*  
CONICET-CIETES-UNRN

## RESUMEN

El presente trabajo explora las tramas de gobernanza e informalidad urbana que se articularon durante el 2020 ante los contagios de COVID-19 en asentamientos populares de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Con este fin, este trabajo adopta una perspectiva cualitativa y para ellos entrevistamos a mediadores barriales, trabajadores territoriales y funcionarios públicos. A la vez, complementamos el análisis con fuentes documentales y organizamos un corpus de registros de artículos periodísticos de diarios nacionales y estadísticas públicas sobre COVID-19 en las villas porteñas. Encontramos que: a) la respuesta varió fuertemente entre los distintos barrios populares según los antecedentes en intervenciones pública y el nivel de contagio registrado; b) que las organizaciones sociales tuvieron un rol clave tanto en el planeamiento e implementación de la respuesta sanitaria, como en la contención de emergencia económicas, sociales y alimentarias; y c) que las políticas territorialmente focalizadas para responder a la crisis, de menor calidad que aquellas desplegadas en la ciudad formal, ofrecieron una forma de ciudadanía degradada.

Palabras clave: barrios populares, informalidad urbana, COVID-19, gobernanza urbana, ciudadanía degradada

## Abstract

This paper explores the fabric of urban and informal governance deployed during 2020 as a response to COVID-19 outbreaks in informal settlements in the City of Buenos Aires. We conducted semi-structured interviews with community leaders, street-level state workers, and public officials; while we also gathered media coverage and official statistics as secondary

sources. We found that: a) the response varied greatly between settlements according to previous levels state presence and the severity of the outbreak; b) that social and community organizations had a central role in planning and implementing the public health response, as well as mitigating the economic and social emergencies in these communities; and c) that territorial-focalized policies implemented by the city government, substandard compared to those offered to the rest of the city, offered a degraded citizenship to the residents of these informal settlements.

Keywords: slums, urban informality, COVID-19, urban governance, degraded citizenship

Recibido: 30 de noviembre de 2020  
Aceptado: 15 de abril de 2021

## Introducción

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) caracterizó a la enfermedad COVID-19, causada por el virus SARS-CoV-2 (coronavirus de tipo 2, responsable del síndrome respiratorio agudo severo), como una pandemia. En prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe se han reportado millones de casos confirmados y un número creciente de fallecidos. La implementación de medidas preventivas ha sido especialmente difícil para un gran porcentaje de la población vulnerable que vive en asentamientos populares.<sup>1</sup> Estas personas se enfrentan a la imposibilidad de cumplir las medidas preventivas recomendadas, dados los grandes niveles de hacinamiento en sus hogares, no pueden lavarse las manos frecuentemente porque no tienen agua segura, no logran hacer gestión adecuada de los residuos porque en sus barrios no disponen de soluciones de saneamiento y tienen que elegir entre el aislamiento social o pasar hambre, ya que viven con lo que ganan en el día. En muchos de estos barrios, además, se encuentran sobrerrepresentadas poblaciones vulnerables como migrantes, mujeres, personas con discapacidad o enfermedades prevalentes propias de la pobreza.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Este trabajo denominaremos indistintamente asentamientos populares o barrios populares (tal como lo denomina la Ley nacional 27.453). A nivel internacional también se utiliza el término asentamientos informales (en inglés *slums* o *shantytowns*). En el caso de la Ciudad de Buenos Aires se los conoce popularmente como villas, término que también utiliza el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y el campo académico. El gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en ocasiones los indica con el nombre genérico de *barrios*.

<sup>2</sup> Obesidad, diabetes, problemas respiratorios o gástricos por vivir en zonas contaminadas. En varias villas también se detectaron muchas. Datos censales en diferentes villas indican una presencia relevante de tuberculosis o personas con contaminación por plomo (por ejemplo, en la Villa 20 del 12%

Hay consenso que el despliegue de la pandemia del COVID-19 en el mundo tuvo efectos diferenciales en el contexto de desigualdad en las condiciones urbanas de las ciudades del planeta, pero también en el interior de cada ciudad. Distintas voces de la sociedad civil, de organismos internacionales de desarrollo y la academia intentaron comunicar sobre la necesidad de aplicar una respuesta particular a los asentamientos informales del sur global (Corburn et al., 2020; Wilkinson, 2020; RENUOVA, 2020). Este último aspecto puso en relieve las inmensas dificultades para cumplir la consigna “quedate en casa”, cuando las condiciones de las mismas se caracterizan por la precariedad, la falta de espacio y de servicios públicos. A esto se suma las restricciones económicas que hacían que buena parte de la población que desarrollaban tareas en la informalidad no pudieran garantizar sus ingresos y, por lo tanto, sus necesidades alimentarias. Al 25 de febrero del 2020, los casos detectados de COVID-19 en barrios populares fueron 18.543 y 293 fallecidos. Siendo las villas Barrio Padre Ricciardelli (6.117); 21-24 de Barracas (5.266); Villa 15 de Mataderos (3.176); Villa 20 de Lugano, 3.044; Barrio Padre Mugica (ex-Villa 31), 2.391, las más afectadas.<sup>3</sup>

En el presente trabajo nos proponemos analizar la gobernanza territorial desplegadas por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) y actores políticos y sociales locales ante la propagación del COVID-19 en los barrios populares. Ante la proliferación de casos detectados en villas y asentamientos de la ciudad, durante abril y mayo, una trama de actores políticos, sociales y estatales se articularon para responder a las emergencias sanitarias, económicas y sociales producidas. Así mientras el Estado desplegaba políticas focalizadas de forma tardía para contener y mitigar los efectos de la pandemia, organizaciones vecinales diversas se auto-organizaban para realizar tareas de prevención, resolución de necesidades, y articular demandas hacia el GCBA.

*Figura 1: Casos confirmados según fecha del test y fallecidos en barrios populares de la CABA*

Fuente: Ministerio de Salud, GCBA.

Lejos de analizar la respuesta desde una perspectiva epidemiológica o de la salud pública, proponemos acercarnos a esta desde los estudios urbanos para entender cómo la economía política de los territorios informales condicionó la respuesta pública al contagio, las estrategias

---

que reportó enfermedades, un 3,47% indicó plomo en sangre y un 18,79% tuberculosis. <https://vivienda.buenosaires.gob.ar/censo-villa-20>).

<sup>3</sup> Fuente: Ministerio de Salud, GCBA

(<https://www.buenosaires.gob.ar/coronavirus/noticias/actualizacion-de-los-casos-de-coronavirus-en-la-ciudad-buenos-aires>) y Ministerio de Desarrollo Humano, GCBA (<https://www.buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitat/barriosvulnerables>).

desplegadas por las organizaciones del barrio y preguntarnos por las formas de ciudadanía creadas por estas intervenciones.

Con este fin, realizamos una investigación de tipo cualitativa, recurriendo a fuentes primarias y secundarias. En relación a las primeras, se cuenta con un *corpus* de entrevistas<sup>4</sup> realizadas entre marzo 2020 y febrero 2021 a miembros de organizaciones barriales y vecinos de las villas 31 (barrio Padre Mugica), Villa 20-Lugano, Rodrigo Bueno y Villa 21-24, así como también a funcionarios públicos de las áreas de vivienda y salud del GCBA.<sup>5</sup> En cuanto a las fuentes secundarias recurrimos a información estadística provista por el GCBA, así como también notas periodísticas de los principales diarios de tirada nacional (Clarín, La Nación y Página 12).

La estructura del artículo es la siguiente: primero, presentaremos algunos conceptos que organizaron el análisis de lo sucedido en las villas porteñas y que permiten mejor comprender las dinámicas políticas y sanitarias de estos barrios, en particular los conceptos de informalidad y de gobernanza. Luego, repasaremos muy sintéticamente las políticas de hábitat para estos barrios durante la gestión actual del GCBA bajo la coalición Cambiemos. La siguiente sección reconstruye la gobernanza política de la crisis desde las primeras semanas de la ASPO y las políticas territoriales desplegadas por el GCBA. El cuarto apartado reconstruye las formas de auto-organizaciones que articularon distintos actores políticos y sociales de estos barrios para responder a la crisis sanitaria y social producto del COVID19. La quinta sección analiza los efectos de la política territorialmente focalizada y la ciudadanía degradada que reciben los residentes de estos barrios. Finalmente, cerraremos este artículo con algunas reflexiones finales.

### **Gobernanza territorial de la pandemia en los asentamientos populares**

Los asentamientos informales surgen a partir de necesidades habitacionales insatisfechas que, al no poder hallar respuesta en el mercado formal, algunos habitantes de la ciudad recurren a ocupar terrenos, autoconstruir sus viviendas y mediante alguna forma de organización colectiva, proveerse de algunas infraestructura o equipamiento urbano (Cravino,

---

<sup>4</sup> Los nombres de los entrevistados no fueron incluidos a efectos de preservar su identidad. Realizamos 24 entrevistas en total (algunas de ellas presenciales, otras telefónicas y algunas por plataformas digitales). Estas entrevistas reflejan dos temporalidades de los procesos: en tiempo presente los hechos y situaciones y las miradas luego de varios meses de la primera de COVID-19 en las villas porteñas.

<sup>5</sup> Agradecemos especialmente a Mora Orensanz y a Andrea Grimaldi con quienes realizamos entrevistas a referentes sociales del Barrio Padre Mugica y trabajadores y funcionarios públicos de la SISU. Algunas de estas entrevistas fueron incluidas en el *corpus* de testimonios analizados.

1998). Estas formas de auto-organización y construcción del hábitat urbano son un producto mismo de la lógica estatal de producción del espacio: es el Estado el que configura un orden urbano y el que detenta el poder de calificar como formal e informal prácticas y espacios (Cravino, 2012; Roy, 2009). Por informalidad no entendemos entonces ilegalidad, sino un conjunto de prácticas desreguladas en las que el retiro del poder regulatorio crea nuevas lógicas de acumulación, autoridad y planificación en la ciudad (Roy, 2009). Es decir, las prácticas de la informalidad no son opuestas a la legalidad, sino que la complementan y suplen (Cravino, 2009a) y más que un objetivo de regulación estatal, son un subproducto de la lógica misma de planificación y acción del Estado (Roy, 2005, 2009), especialmente en la tolerancia y desatención que indirectamente legitima y convalida estas prácticas (Cravino, 2009). Finalmente, esta no se encuentra separada de las economías y los espacios formales, por el contrario, “la informalidad no es un sector separado, sino una serie de transacciones que conectan diferentes economías y espacios entre sí” (Roy, 2005: 148). En este sentido, la informalidad es un proceso de negociación y renegociación permanente con ganadores y perdedores, en el que intervienen actores de distintos niveles y escalas (económicas, políticas y gubernamentales) (Banks, Lombard, y Mitlin, 2020). Así, los asentamientos informales son territorios estructurados con una economía política particular, con sus propias reglas, actores y espacios y como tal su propia gobernanza urbana.

El concepto de gobernanza comenzó a ser utilizado en la década de 1990, tanto por el campo académico (particularmente europeo) como por organismos internacionales y busca captar o proponer formas de gestión para generar formas de asociatividad entre el Estado y organizaciones de la sociedad civil. Surge en el contexto histórico de la crisis del Estado de Bienestar y, concomitante, a la búsqueda de reactivación económica. Por esta razón, la mirada se descentra del Estado para enfocarse en un conjunto amplio de actores y sus interacciones (Le Galés, 1995).

Más específicamente desde la ciencia política, su adopción tenía como fin “procurar una gestión más inclusiva y co-responsable de la cosa pública frente a los tradicionales modelos más impositivos o burocráticos” (Farinós Dasi, 2008: 12). Este último autor afirma que “su carácter polisémico ha permitido que fuera desarrollado por muy diversas líneas y escuelas de pensamiento como la nueva gerencia pública de la nueva derecha, el neoinstitucionalismo de un nuevo estado social o el universalismo comunitario de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales” (Farinós Dasi, 2008: 12). Existe consenso en que implica el análisis de sistemas de relaciones complejas, que incluye actores emergentes externos a la arena política (Farinós Dasi, 2008) y una perspectiva horizontal. Por otra parte, está pensando para gobiernos subnacionales o locales y, por lo tanto, muy asociado las

características políticas, sociales y económicas de los sistemas locales territoriales (Governar, 2002). Desde el inicio el concepto de gobernanza vino de la mano de los debates sobre la territorialización del Estado y la gestión asociada con diversos actores en la toma de decisiones de políticas públicas, dando lugar a la idea de una *gobernanza territorial*. El territorio implicaba la impronta de políticas situadas, diferenciales y negociadas en cada contexto y en relación al transcurrir de las dinámicas socioeconómicas e institucionales.

Por lo general, este enfoque enfatiza en la gobernanza territorial como la organización de las múltiples relaciones entre actores presentes en el territorio y la elaboración de diagnósticos comunes y la valorización del “capital territorial” (Ferinós Desi, 2008). No obstante, en el presente trabajo nos interesa recuperar tanto las articulaciones como las tensiones entre el Estado, las organizaciones barriales y los vecinos. Pues,

La «gobernanza» urbana significa mucho más que un «gobierno» urbano [...] el poder real para reorganizar la vida urbana a menudo está en otra parte, o al menos inserta en un conglomerado de fuerzas más amplias dentro del cual el Gobierno y la Administración urbana sólo desempeñan un papel facilitador y coordinador. El poder de organizar el espacio deriva de todo un complejo de fuerzas movilizadas por diversos agentes sociales. Es un proceso conflictivo, más aún en espacios ecológicos de densidad social muy variada (Harvey, 2018: 195).

Esto último, remite al concepto de gubernamentalidad de Foucault (Botticelli, 2015) como un proceso de Estado y preferimos ubicarnos en posturas más matizadas, que incorporan el concepto de gobernanza territorial, pero sin adoptarla como un modelo inter-actoral armónico, pero tampoco pensar desde la idea de una imposición unidireccional de políticas gubernamentales. Esto es particularmente relevante a la hora de pensar las respuestas sanitarias en los barrios informales en sus interrelaciones estatales y barriales. Partimos de entender lo que sucedió en los asentamientos populares como coproducción de la salud, lo que da cuenta de sus condicionantes históricos, económicos y geográficos, y atendiendo a cómo distintos actores y saberes participaron en la producción de la salud y la enfermedad (Corburn y Riley, 2016).

Aquí dejaremos de lado, las perspectivas centradas en las propuestas de mejoramiento entre gobierno y gobernanza, para abocarnos en cómo se llevó a cabo la gestión de un territorio en un contexto de crisis, en este caso la pandemia COVID-19, que tiene aristas multidimensionales en clave analítica. No nos dedicaremos a la gobernanza de la salud en sí misma, sino a la gestión de la vida cotidiana de los asentamientos populares de la Ciudad de

Buenos Aires y, por esta razón, el territorio está implicado en todas sus dimensiones a partir de la pandemia y va a implicar diferentes tipos de gobernanzas: del hábitat, de la salud, de la alimentación y de la educación.

### **Políticas de intervención en las villas porteñas**

Con la asunción de Horacio Rodríguez Larreta como jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en diciembre de 2015, por la coalición Cambiemos, las políticas de intervención en las villas tuvieron un lugar relevante en la agenda.<sup>6</sup> A poco de asumir impulsaron y ejecutaron proyectos de re-urbanización con gran presupuesto en cuatro barrios: la Villa 31 de Retiro, la Villa 20 de Lugano, La Rodrigo Bueno y el Playón de Chacarita (también conocida como Fraga). Para hacer de financiamiento para las obras se optó por el endeudamiento con organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Corporación Andina de Fomento) y la venta de tierra pública (Capalbo y Percossi Bossero, 2020). Estos cuatro casos están asociados a la generación de entornos que potenciaran desarrollos inmobiliarios en las zonas contiguas o reforzar los ya existentes, con lo cual adoptan las características de grandes proyectos urbanos.

También se continuó con las intervenciones en las villas ubicadas en los bordes del Riachuelo, obligadas por una sentencia judicial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. El resto de los barrios solo verían algunas inversiones de mejoramiento, el implante de un ministerio en su entorno (Villa 15-Mataderos) o la instalación de un equipo de trabajo, pero sin intervenciones físicas (Villa 1-11-14) o la inacción. El proceso de transformación del hábitat en cada caso, generó un tipo de gobernanza particular e, inclusive, se generaron dos institucionalidades separadas: el Instituto de la Vivienda (IVC) para Rodrigo Bueno, Playón de Chacarita, Villa 20-Lugano y los asentamientos del borde del Riachuelo (y en la normativa el resto de los asentamientos) y una Secretaría de Integración Socio-urbana exclusivamente para el caso de la Villa 31. Esto reproduce una práctica ya instalada en el gobierno porteño de gobernanzas territoriales diferenciadas en toda la ciudad (Cravino y Palombi, 2015).

Zapata (2019) demostrada los diferentes modos de participación en los procesos de intervenciones en algunas de las villas de la ciudad, comparando lo que sucedía en la Villa 31 de Retiro con la 20 de Lugano. Concluyó que:

---

<sup>6</sup> Aunque este gobierno tuviera continuidad con las dos gestiones previas de Mauricio Macri, el nuevo jefe de gobierno cambió el enfoque y dejó de lado una práctica de intervenciones de baja intensidad en algunos asentamientos.

La SISU desarrolló, de manera vertical, un conjunto de dispositivos participativos que tuvieron poca receptividad a escala barrial, coordinando acciones solo con organizaciones y referentes territoriales afines a su estrategia y tendiendo a desconocer las voces más críticas. Estas instancias predefinidas de participación generaron fuertes disputas territoriales entre referentes históricos afines y críticos, que dieron lugar a conflictos que desbordaron la institucionalidad y estallaron a escala territorial. En una localización de las más valorizadas de la ciudad, en pleno proceso de renovación, la estrategia se basó en la concentración del poder político en la unidad ejecutora y la habilitación de canales de participación legitimadores del proyecto, pero con cierta impermeabilidad a la toma de decisiones por parte de los pobladores (op. cit.: 101).

Coincidimos con lo planteado por la citada autora. A partir del seguimiento en el trabajo de campo del proceso de re-urbanización de la Villa 31 que desarrollamos desde 2016 y en particular con la sanción de la ley 6129, que reemplazó a la 3343, pudimos observar un giro centralista-tecnocrático y de decisiones sin consulta con los habitantes por parte de la SISU. No coincidimos en que se fueron incorporando las demandas de los habitantes, sino más bien, encontramos juegos de presiones e cooptación de algunos referentes opositores a los mecanismos de gestión y un efecto de cansancio y confusión en la población, que no estuvo exento de secuencia continua de reclamos, que se evidenció muy claramente durante la gestión de la pandemia. Tampoco fueron incorporadas las observaciones de los organismos de defensa de derechos sociales (Defensoría General de la Ciudad y Defensoría del Pueblo). Esta situación eclosionó, como veremos, con la llegada del COVID-19, llegando a formularse con mucha fuerza el reclamo de la renuncia de Diego Fernández, a cargo de la SISU.

Para Zapata (2019) en el caso de la Villa 20 el proceso de disputa por la democratización de la toma de decisiones significó una mayor capacidad de los habitantes a incidir sobre las transformaciones de su barrio y, por lo tanto, del derecho a la ciudad. Estos casos serían los polos: una muy baja capacidad de incidencia en las decisiones territoriales por parte de los vecinos y sus referentes en el caso de la Villa 31 y un modelo de gobernanza con relativamente pocos conflictos en el caso de la Villa 20. Rodrigo Bueno y el Playón de Chacarita se encontrarían en situaciones intermedias. En el primero, las organizaciones barriales tuvieron aceptadas relaciones con el IVC, pero sus habitantes tuvieron mayores reparos, preocupaciones o miedos sobre el futuro y el Playón de Chacarita tuvo sucesivas dificultades organizativas de los habitantes y un grupo de vecinos aceptó recibir subsidios para acceder a la vivienda en otros lugares.

## **Medidas socio-sanitario habitacionales y gobernanza territorial del COVID-19 en las villas porteñas**

Las primeras acciones en relación a prevención de la pandemia deben ser comprendidos como un proceso de territorialización de las políticas sanitarias urbanas y sociales, que anclaron en una trama de relaciones historizadas entre los vecinos y las organizaciones barriales con el gobierno porteño. La presencia de equipos de intervención en el hábitat en las cuatro villas citadas como las más relevantes en la agenda del gobierno local, más algunas otras, fueron los primeros canales de información, orientación y contención de la pandemia, luego de algunas semanas donde ante la decisión del gobierno nacional de aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO) los equipos de trabajo no acudían a los barrios. Durante este periodo, la mayor parte del personal territorial del IVC y la SISU fue reasignado a tareas telefónicas de contacto con vecinos. Una trabajadora de los dispositivos socioterritoriales en la Villa 20-Lugano nos relataba que

Las primeras dos semanas el personal del IVC trabaja desde su casa y todos se retiraron del barrio. Luego, desde diferentes organismos fueron convocados los empleados y los técnicos para entregar viandas escolares, inclusive los del IVC. Los del ministerio de educación fueron incluidos compulsivamente.

Trabajadora territorial - IVC - Villa 20-Lugano

Las preocupaciones sanitarias durante las primeras semanas estuvieron más vinculadas a un brote de dengue que se registraba en estos barrios, la más alta desde el verano del 2016 (Página 12, 14-03-2020).<sup>7</sup> Esta y las inconsistencias, indefiniciones y la falta de resolución de los principales reclamos (cortes o bajas de servicio de agua y electricidad; no saber dónde acudir ante la presencia de síntomas, dificultades para acceder a bancos, falta de alimentos, etc.), generaron un malestar en la población, que decidió expresarse en las redes sociales para hacer sus denuncias, hacer reclamos a diferentes organismos públicos, etc. Algo similar sucedía con el acceso a planes sociales, como Ciudadanía Porteña, ya que las oficinas permanecían cerradas y según los vecinos que consultamos no lograban comunicarse por teléfono y pedían que realicen trámites por la web, cuando no tenían las condiciones para hacerlos.

Durante estas primeras semanas, las medidas dedicadas a esta población eran las mismas que aquellas apuntadas a la población general: ASPO y circulación solo para personal

---

<sup>7</sup> <https://www.pagina12.com.ar/252734-dengue-el-mapa-del-mosquito-en-la-ciudad-de-buenos-aires>

esencial, testeos en los mismos centros que para el resto de la ciudad y ayudas económicas ligadas a transferencias monetarias.<sup>8</sup> En algunos casos, como el Barrio Padre Mugica (ex Villa 31), organizaciones sociales reclamaron protocolos de respuesta, hacia finales de marzo y principios de abril, señalando que las condiciones habitacionales de los barrios populares hacían imposible la aplicación de las medidas recomendadas para el resto de la población.

El 21 de abril del 2020, un mes después de decretado el ASPO los medios de comunicación informaban sobre el primer caso de COVID-19 en una villa, la de Retiro. Se trataba de una mujer asmática que convivía con sus padres, personas mayores con enfermedades previas, en una pieza de alquiler con baño compartido con otras familias. Tres días más tarde, ya se habían registrado casos en los barrios populares Padre Ricciardelli (Bajo Flores, ex 1-11-14) y en la Villa 15-Mataderos. En el caso de la ex Villa 31, las autoridades locales informaron que iban a garantizar aislamiento y comida, situación que no sucedió inmediatamente. De esa forma, con grandes deficiencias en la atención, el virus se expandió en estos barrios.

El 3 de mayo de ese mismo año, se registra la primera muerte de un habitante de una villa,<sup>9</sup> la madre de la primera contagiada. El 17 de ese mismo mes se informa la muerte de Ramona Medina, referente de la organización La Poderosa, de la Villa 31.<sup>10</sup> Ella venía denunciando las falencias que se vivía en el barrio, en particular la falta de agua por red. Su muerte tuvo una fuerte repercusión nacional e internacional. Al día siguiente se informa del fallecimiento de otro referente.<sup>11</sup> Al igual que lo que plantean Gayol y Kessler (2018) en relación a las muertes violentas en los últimos años, también la polarización de la sociedad puso de relieve pujas sobre las responsabilidades estatales en estos casos, aunque hubo un reconocimiento del gobierno de la ciudad sobre la relevancia de aquellos dirigentes fallecidos en la pandemia. La repercusión internacional por lo que sucedía en la Villa 31, en particular gracias a la difusión de la organización socio-comunicacional de La Poderosa, obligó a los medios locales a prestar atención y a las autoridades a dar respuestas públicas. Como plantean Kitzberger y Pérez (2008) los medios de comunicación escritos no dan un lugar relevante en sus noticias a las voces de los pobladores de los asentamientos (en el texto “pobres”). Solo algunas

<sup>8</sup> En particular la Tarjeta Alimentaria, lanzada antes de la llegada de la pandemia al país, pero reforzada en virtud de las emergencias generadas por esta, y el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE).

<sup>9</sup> Fuente: Página/12, 3-5-2020, <https://www.pagina12.com.ar/263452-confirmaron-la-primera-muerte-en-la-villa-31-por-coronavirus>.

<sup>10</sup> Fuente: Página/12, 17-5-2020, <https://www.pagina12.com.ar/266446-murio-ramona-vocera-de-la-poderosa-y-vecina-de-la-villa-31>.

<sup>11</sup> Fuente: Página/12, 18-5-2020, <https://www.pagina12.com.ar/266567-la-muerte-a-secas-dice-presente-en-la-villa-31>

tragedias ambientales o violencia generan un lugar como tópicos, las que pueden asociarse en este caso a las sanitarias.

Las repercusiones públicas de la muerte de Ramona Medina, la proliferación de casos en el Barrio Padre Mugica (ex Villa 31), y la detección y el aislamiento comunitario de Villa Azul en la Provincia de Buenos Aires, finalmente pusieron la problemática de los barrios populares en agenda<sup>12</sup> y obligaron a los distintos gobiernos (nacional, CABA y Provincia de Buenos Aires) a implementar políticas territoriales y sociales diferenciadas para estos barrios. En esta instancia los dispositivos territoriales del IVC y de la SISU fueron activados, retornando los equipos a asistir a los vecinos de los barrios con distintas problemáticas ligadas a las emergencias sanitarias, económicas y sociales. Muchos de los equipos técnicos fueron “reconvertidos” en agentes de promoción de salud o atención a algunos aspectos urgentes.

Cuando la pandemia comenzó a expandirse rápidamente en los asentamientos populares porteños, la necesidad de encontrar los casos fue acuciante y la incapacidad del gobierno local de contener el brote fue evidente. En ese momento, y en un contexto de articulación de las políticas locales y nacionales para enfrentar la pandemia, el gobierno nacional apoyó al porteño por medio del lanzamiento del programa Detect.Ar. Este consistía en un dispositivo de detección y rastreo epidemiológico de COVID-19 mediante el despliegue territorial de unidades móviles en distintos barrios de la ciudad. Implementado como prueba piloto en el Barrio Padre Mugica a finales de abril del 2020, rápidamente fue desplegado en otros territorios (incluyendo asentamientos populares) del Área Metropolitana de Buenos Aires.

Primero los conflictos entre el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el Gobierno Nacional por la falta de agua en barrios populares y, luego el despliegue del dispositivo Detect.Ar en los barrios Padre Mugica y otras villas demostraron que la gestión pública de la pandemia tuvo efectos en las escalas de la gobernanza territorial, que superaron la esfera local. Múltiples niveles y poderes de gobierno fueron involucrándose en la respuesta. Los reclamos también excedieron el ámbito local (e inclusive nacional), ya que hubo peticiones de la ONG

---

<sup>12</sup> La cobertura de los medios, sin embargo, respondió a clivaje políticos. Los diarios La Nación y Clarín dejaron de dar espacio a la situación del COVID-19 en las villas porteñas y pusieron su atención en el Conurbano Bonaerense. El sesgo político fue marcado, a tal manera que en un canal de televisión transmitió una supuesta protesta contra el aislamiento en Villa Azul, la cual resultó ser de un poblado en Chile durante el 2019. Los tópicos se centraron en los modos diferenciales de tratamiento de la pandemia en las dos jurisdicciones que componen el Área Metropolitana de Buenos Aires (la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires). Sólo el diario Página/12 y otros medios alternativos siguieron registrando los reclamos de los habitantes de las villas porteñas.

La Poderosa junto al Centro de Estudios Legales y Sociales a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.<sup>13</sup>

Las medidas sanitarias fueron variando en el tiempo, pero luego de una etapa inicial de gran improvisación oficial y confusión por parte de los habitantes a dónde acudir si se contaba con síntomas, se generaron dispositivos diferenciales respecto al resto de los habitantes de la ciudad, lo que implicó una gobernanza territorial focalizada de la salud en las villas. Con los recursos del programa nacional Detect.Ar se generaron puntos a dónde asistir ante síntomas o ser “contacto estrecho” en los principales barrios informales de la ciudad.

Estos dispositivos, sin embargo, tuvieron muchas dificultades en su implementación. La situación era muy diferente de acuerdo en cada barrio, muchos de los lugares de testeos no eran centros de salud adecuados, disponían de condiciones subóptimas de aireamiento o carecían de limpieza. Por ejemplo, en el Barrio Padre Mugica los testeos se realizaban en la sede del ministerio de educación del GCBA, los de la Villa 20-Lugano en la escuela primaria N°12 D.E. 21 del Barrio Olímpico, y los del Barrio Padre Ricciardelli en el estadio de San Lorenzo, por nombrar algunos casos. En otros, se trataban de *containers* reacondicionados, que carecían de espacios y comodidades para esperar los resultados, donde las personas pasaban frío o no recibían la alimentación de acuerdo a las necesidades.

Sin embargo, surgieron complicaciones para trasladar a las personas hacia los centros de testeos o de aislamiento. Estos se hacían en micros escolares, donde compartían el mismo espacio tanto los sospechosos como los confirmados de contagio, exponiendo a personas que esperaban su diagnóstico (y posiblemente libres de COVID-19) a un contagio real.

Ante la necesidad de aislamiento esperando los resultados del testeo o ante la confirmación de tener COVID-19, existían dos posibilidades. Si se contaba con condiciones y los síntomas eran leves, se podía permanecer en los hogares. Esto podía aplicarse en pocos casos, ya que el hacinamiento y compartir baño en el caso de los alquileres es una de las características habitacionales más comunes en estos barrios. Por el otro, si los síntomas eran leves los enfermos podían aislarse en hoteles al igual que el resto de los habitantes de la ciudad. No obstante, cuando la cantidad de enfermos en estos barrios fue creciendo exponencialmente, el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (en algunos casos con la colaboración de edificios cedidos por el gobierno nacional) se generaron centros de aislamiento colectivos en Costanera Norte y Costa Salguero. Estos dispositivos solo fueron utilizados por habitantes de

---

<sup>13</sup> Fuente: La Poderosa y CELS, <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2020/05/Villas-y-pandemia-en-Argentina.pdf>.

las villas y muestran condiciones diferenciales respecto al resto de los porteños. Hubo muchos reclamos por las condiciones de esos lugares e incluso se registraron incidentes.<sup>14</sup> También se pensó, cuando surgieron los primeros casos de COVID-19 en Argentina, como opción que los adultos mayores de las villas se autoaislaran en iglesias y templos de estos barrios, los que habían comenzado a adaptarse especialmente para esta función, pero finalmente no fueron utilizadas.

Una de nuestras entrevistados, técnica del gobierno del Ciudad de Buenos Aires que trabajaba en la Villa 20 de Lugano, relataba cómo funcionaba el operativo Detect.Ar para el barrio Villa 20-Lugano:

A fines de abril comenzó el operativo Detec.Ar en el Barrio Olímpico, en una escuela grande cercana a la Villa 20. Los del IVC coordinaban el seguimiento: algunos iban con los promotores de salud a buscar gente a hisopar, porque se buscaban contacto estrecho. [...] El horario era hasta 14 horas, aunque después fue cambiando. En ese lugar los hisopaban. Los vecinos esperaban en la escuela, que era el centro de testeo. Se las citaba antes que abra, esperaban y el primer filtro los hacían las enfermeras. Uno a uno le daban un barbijo y esperaban el empadronamiento. Los habitantes esperaban y tenían una entrevista y les preguntaban por los contactos que había tenido y los síntomas. Luego se les hacía el hisopado. [...] Se dividían entre sintomáticos y asintomáticos. En las aulas les daban comida porque podían esperar casi todo el día: desde las cinco de la tarde hasta las tres de la mañana. Luego el tiempo se fue acortando. Los que tenían que pasar la noche entera eran derivados a un hotel. El primer mes hubo problemas con la limpieza, ya que no mandaban a nadie y pasaban los días y todo estaba sucio. Había pocos microondas para todos. A veces recibían a gente de otros lados (otras villas o paradores). Alguna vez vinieron en micros. Había muchas personas que se quejaban de la espera [...]. Varias veces se desbordaron y en los salones había mucha gente.

Trabajadora de dispositivo territorial del IVC

Al mismo tiempo, las intervenciones territoriales en las villas adquirieron un carácter múltiple, donde se cruzaban medidas que atendían a las necesidades de salud, otras que se centraban en lo urbano y otras de contención alimentaria.

---

<sup>14</sup> Fuente: Clarín, 30-06-2020, [https://www.clarin.com/sociedad/video-acusan-paciente-centro-aislamiento-costa-salguero-robarse-celular\\_0\\_Qj9Z3IUSF.html](https://www.clarin.com/sociedad/video-acusan-paciente-centro-aislamiento-costa-salguero-robarse-celular_0_Qj9Z3IUSF.html), y Página/12, 01-07-2020, <https://www.pagina12.com.ar/275636-brutal-pelea-entre-pacientes-con-covid-19-internados-en-el-c>.

En algunos casos atravesando procesos de mejoramientos de barrios, se aceleraron los tiempos de las relocalizaciones a viviendas nuevas. Se esperaba que las familias podrían afrontar el aislamiento domiciliario en mejores condiciones. Particularmente en el caso de la Villa 31, se aceleró la relocalización de los habitantes del sector llamado Bajo Autopista desde el inicio presentaba fuertes resistencia de los vecinos por varias razones: algunos tenían miedo a no poder enfrentar los costos de las nuevas viviendas, muchos consideraban que los departamentos no eran de su agrado y ya conocían los defectos de quienes se habían mudado, otros no estaban conformes con los ambientes y otros perdían sus negocios. En este contexto, las presiones y amenazas se acrecentaron y muchos que venían postergando lo más posible la mudanza, terminaron aceptándolas. Procesos más negociados de realojo se dieron en la villa 21-24 en el marco del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA), y en los barrios Rodrigo Bueno, Villa 20-Lugano y Playón de Chacarita.

Los cortes en la provisión de servicios (agua y electricidad) se vieron intensificados por la mayor presencia de los habitantes de las villas en sus barrios. Si bien algunos casos tuvieron mayor visibilidad mediática, a partir de las entrevistas constatamos que fue un problema generalizado de los asentamientos populares y no un tema puntual. Ante los reclamos de los vecinos y la necesidad de higienizarse, comenzaron a tomarse medidas de emergencia que fueron diversas: articulaciones con la empresa Agua y Saneamiento S.A. (AYSA) para resolver empalmes entre las redes construidas por el gobierno de la ciudad y las troncales, distribución de agua en *sachets*, o la visita de camiones cisterna para recargar depósitos de agua hogareños. También se reemplazaron transformadores o se sumaron nuevos para mejorar el servicio de electricidad.<sup>15</sup> Por otra parte, se tomaron algunas medidas de higiene como mayor frecuencia en la limpieza del espacio público (aunque buena parte de esta tarea fue realizada de forma comunitaria). En algunos barrios se instalaron postas sanitarias en entradas y puntos clave, donde se tomaba la temperatura, se desinfectaba manos, se distribuía gratuitamente productos de higiene y limpieza, e información.

Los alquileres y los inquilinatos fueron uno de los puntos más conflictivos de la respuesta. En muchos casos por falta de ingresos los inquilinos no podían pagar la renta y eran desalojados. Los arrendatarios con contrato en la trama formal de la ciudad se encontraban protegidos por el decreto nacional 320/2020 y sus consiguientes extensiones, los cuales suspendían los desalojos y los reajustes de precios hasta terminada la emergencia sanitaria. Sin embargo,

---

<sup>15</sup> Dado que la mayoría de los edificios de las villas tiene más de una planta, llegando incluso en la ex Villa 31 a observarse hasta siete pisos, la falta de provisión de electricidad implica también la imposibilidad de que el agua corriente llene los tanques. Por otra parte, la pandemia provocó que las familias permanecieran en sus casas y, por lo tanto, aumentara el consumo de energía eléctrica y ese incremento de la demanda y las redes precarias hicieron se cortara con mayor frecuencia el servicio.

estas medidas no tenían ningún poder regulatorio para los alquileres informales en las villas de la ciudad. Como esta problemática fue bastante extensa, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires buscó instancias de mediación entre propietarios y arrendadores para evitar que familias quedaran en la calle en contexto de pandemia. Los *inquilinos*<sup>16</sup> también presentaron otros desafíos para la respuesta. En primer lugar, las condiciones de hacinamiento con varias familias compartiendo baños y cocina hacían difícil el aislamiento y podrían haber agravado el contagio en estos barrios (Figar *et al.*, 2020). En segundo lugar, tanto referentes como funcionarios públicos entrevistados relataron situaciones en las que los dueños se negaban al ingreso de personal sanitario para testear inquilinos. Y finalmente, muchos de estos últimos, temían perder el alquiler de sus habitaciones ante la posibilidad de ser trasladados a hoteles o centros de aislamiento.

Los barrios populares son habitados por una gran mayoría de trabajadores informales o de subsistencia (Bonfiglio y Márquez, 2019), muchos de los cuales apenas proveen ingresos para sobrevivir el día a día y no poseen redes de seguridad social ante imprevistos. El ASPO implementado para contener la expansión del virus implicó que muchos vecinos de los barrios populares no pudieron acceder a sus puestos de trabajo informales o vieran fuertemente reducidos sus ingresos producto de la desactivación económica. Durante el 2020 se registró un aumento en la pobreza, en la precariedad laboral y de la inseguridad alimentaria tanto en a nivel nacional como en la AMBA (Salvia y Poy, 2020; Díaz Langou *et al.*, 2020; Bonfiglio, 2021). Así, la cuestión alimentaria fue otra problemática particularmente acuciante, en particular, el abastecimiento de productos a los comedores comunitarios existentes, especialmente los creados en el contexto de pandemia y los hogares o personas que atravesaban la enfermedad aislados en sus viviendas.

Se distribuyó mercadería donada por empresas y fundaciones privadas. Estas eran entregadas a organizaciones sociales en los distintos barrios informales, quienes a su vez las distribuían entre los hogares. Según barrio y momento de la pandemia, la entrega era semanal o quincenal. La mercadería consistía, principalmente, de alimentos secos y productos de limpieza, con unas pocas frutas y verduras para algunos adultos mayores. Con el correr de los meses, sin embargo, la entrega y la calidad de las mercaderías comenzaron a mermar, tornándose cada vez más esporádicas.

En algunas villas en proceso de reurbanización, estas mercaderías se repartieron directamente a los hogares, según criterios de prioridad evaluados a partir de los censos de

---

<sup>16</sup> En los barrios se conocen por *inquilinos* a los edificios que contienen numerosos cuartos con baños compartidos. En algunos casos las familias comparten el baño con dos, tres y hasta siete familias.

residentes del 2016, pero dado la falta de actualización de los mismos existieron problemas para localizar a los posibles beneficiarios. En nuestras entrevistas abundaron los relatos de vecinos acerca de los problemas que tuvieron dada la falta de entrega de alimentos a las personas aisladas.

Finalmente, otro aspecto problemático en la respuesta fue la atención a las necesidades educativas de los niños, niñas y adolescentes de estos barrios. La falta de conexiones adecuadas a Internet para tomar clases virtuales o de disponibilidad de computadoras o *tablets* al interior del hogar, revelaron las desigualdades educativas que atraviesan a la CABA. De hecho este reclamo fue tan relevante que llegó al Poder Judicial y un juez dictaminó que debían entregarse computadoras y proveer conexiones gratuitas adecuadas, pero esto fue apelado por el GCBA y quedó sin efecto.<sup>17</sup>

### **La auto-organización de los barrios frente a la crisis: tres formas en que los vecinos y organizaciones protagonizaron la respuesta**

La llegada de los primeros casos de COVID-19 a barrios populares de la CABA a finales de abril del 2020 encendió las alarmas y movilizó a todo un entramado de actores barriales que se auto-organizó (comedores comunitarios, organizaciones barriales, culturales, educativas, sociales, religiosas y políticas) para prevenir el contagio del virus en los barrios y responder a las necesidades económicas y sociales producidas por la ASPO. Dependiendo del barrio en cuestión, estas organizaciones se adelantaron a la respuesta estatal, la cual permaneció indiferente a la situación en los barrios populares hasta que los casos comenzaron a multiplicarse a principios de mayo.

Cuando finalmente los distintos niveles de gobierno activan dispositivos de rastreo, aislamientos y/o contención en estos territorios, las organizaciones sociales tendrán un rol activo en articular estas políticas con el territorio en tres aspectos. Por un lado, a) con las políticas sanitarias de detección y aislamiento, así como también con campañas de información pública y la distribución de barbijos, productos de limpieza e higiene personal. b) Por el otro, con la creación de todo un entramado barrial de contención social ante la emergencia económica y alimentaria producida por el ASPO. Y c) en tercer lugar, con su rol tradicional como mediadores entre el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) y los

---

<sup>17</sup> Fuente: Pagina/12, 09-06-2020, <https://www.pagina12.com.ar/271093-cuarentena-ordenan-proveer-internet-y-computadoras-a-quienes>

vecinos, articulando demandas, representación política y reclamando rendición de cuentas a las autoridades públicas.

Las organizaciones sociales y los vecinos como actores clave en la respuesta sanitaria

Las organizaciones sociales, los liderazgos barriales y distintos vecinos se convirtieron en verdaderos actores sanitarios cuando el contagio de COVID-19 llegó a los barrios populares. Su aporte fue mucho más que un acompañamiento a los dispositivos estatales, por el contrario, realizaron tareas centrales y aportaron conocimientos territoriales esenciales para implementar la respuesta pública.

En primer lugar, las organizaciones asistieron al Estado en el rastreo y aislamiento, acompañando al dispositivo Detec.Ar a recorrer los pasillos de los barrios, buscar contactos estrechos o vecinos con síntomas y convencer personas con miedo a ser hisopadas o aisladas. El conocimiento del territorio por parte de los referentes barriales fue un elemento clave en esta tarea. La trama irregular de manzanas y pasillos hacía difícil al personal médico no familiarizado con el barrio localizar las viviendas. Los referentes territoriales conocían también a los vecinos y sus redes de amistad y parentesco, facilitando la identificación de posibles contactos estrechos. Al mismo tiempo, estos conocían cuáles eran los puntos de mayor riesgo de contagio al estar familiarizados con la vida cotidiana y las necesidades de los vecinos. Finalmente, según nos relataron algunos entrevistados, contar con vecinos en los equipos de rastreo permitió convencer a dueños de inquilinatos que se negaban a abrir la puerta para testear a sus residentes. En algunos barrios, las organizaciones religiosas ofrecieron sus capillas y templos como lugares de aislamiento, aunque finalmente no hayan sido utilizadas (ver *supra*), o fueron clave en la organización y articulación de actores barriales, como en la ex Villa 31, Villa 15, Villa 21-24, y el Barrio Padre Ricciardelli.

En algunos casos, las organizaciones locales, con recursos otorgados por el programa *El Barrio Cuida al Barrio* del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, instalaron puntos de control en accesos o lugares estratégicos del barrio. Dicho programa otorgaba a actores barriales gazebos que se instalaron en los ingresos a las villas, donde se tomaba la temperatura, se distribuía barbijos y alcohol en gel gratuitamente y desde donde se realizaban campañas de información pública.

Sin embargo, los niveles de protagonismo de las organizaciones en estas medidas variaron de caso en caso. Uno de los que produjo mayor protagonismo fue en el barrio Padre Mugica,

quizá debido a la gravedad de la emergencia sanitaria. Sin embargo, en otros casos atravesando procesos de reurbanización, estas prefirieron tomar un segundo lugar detrás de la respuesta oficial. En la Villa 20-Lugano, por ejemplo, no fueron las organizaciones sociales quienes acompañaron a estos dispositivos, sino que habitantes del barrio fueron contratados para formar parte de los equipos de salud del operativo Detect.Ar y de los centros de salud del barrio. En este sentido, un vecino del barrio reflexionaba:

Nosotros porque ya veníamos trabajando en el proceso de reurbanización del barrio y siempre fue meterle tiempo y esfuerzo a que el trabajo y el proceso continúe de la mejor manera y eso nunca se reconoció. Entonces ya como que estamos cansados de eso, de estar ahí, y más ahora en una enfermedad, que puede contagiar así y por lo menos que haya una retribución.

Referente barrial y promotor de salud, Villa 20-Lugano

Contrario a lo esperable dado los mejores niveles de participación y receptividad de los procesos de reurbanización de la villa-20 (Zapata 2019), las organizaciones rechazaron protagonizar los esfuerzos de rastreo. Esto puede explicarse, en parte, por el desgaste de atender regularmente a los esfuerzos de reurbanización. De la misma manera, en el Barrio Rodrigo Bueno, donde el nivel de contagio fue menor, las organizaciones y vecinos formaron parte de la respuesta alimentaria (ver *infra*), pero no de la sanitaria. De esta manera, vemos cómo la gobernanza territorial de los procesos de reurbanización afectó los procesos co-gestivos de tratamiento de la pandemia.

Particularmente relevante fue el rol que los referentes tuvieron en convencer a vecinos temerosos de ser hisopados y/o aislados. El aislamiento en hoteles y centros especiales distaba mucho de ser una condición ideal para los vecinos de los barrios populares. Este podía significar perder una fuente de trabajo, abandonar al grupo familiar en un momento crítico, exponer su vivienda a robos, perder su habitación en un inquilinato, entre otros problemas. A estas cuestiones particulares de estos barrios se sumaban también el miedo y la incertidumbre vividas durante las primeras semanas de contagio generalizado y situaciones de señalamiento o estigmatización.<sup>18</sup> Las redes de confianza establecidas durante años de

---

<sup>18</sup> Por razones de espacio, no ahondamos sobre los procesos de estigmatización que sufrieron algunos vecinos de las villas, aunque también del resto de los barrios de la ciudad y que es común al padecimiento de algunas enfermedades. Inclusive, se vieron situaciones de estigmatización de los barrios a partir de imágenes donde se observaban muchas personas circulando por los pasillos del Barrio Padre Ricchiardelli (Clarín 10-04-202 [https://www.clarin.com/sociedad/coronavirus-argentina-video-pone-evidencia-violacion-cuarentena-villa-1-11-14\\_0\\_1GAEsNcvi.html](https://www.clarin.com/sociedad/coronavirus-argentina-video-pone-evidencia-violacion-cuarentena-villa-1-11-14_0_1GAEsNcvi.html)). Esto llevaba a acusar a

convivencia y vecinalidad fueron un activo clave en un momento en el cual la confianza en las autoridades sanitarias, la incertidumbre y la desinformación corría a la orden del día. La presencia de vecinos conocidos en las recorridas del dispositivo Detect.ar o en centros de testeo permitió convencer a temerosos e indecisos. En muchos casos, estos vecinos realizaron un acompañamiento personalizado, ayudando a contactos estrechos o personas con síntomas a preparar un bolso con ropa para enfrentar la internación o el aislamiento, o a soportar la espera en el centro de hisopado. Al mismo tiempo, muchos de estos temores no eran del todo infundados: en caso de ser negativo, visitar los centros de testeo y de aislamiento podía implicar el riesgo mismo de contraer la enfermedad.

Finalmente, otro tipo de actividades importante llevadas a cabo por las organizaciones fueron aquellas relacionadas con comunicar y concientizar a la población del barrio sobre prácticas preventivas para evitar el contagio. En cada barrio, y con estrategias propias, las organizaciones informaron a los vecinos sobre distanciamiento social, higienización y desinfección. Al mismo tiempo, también distribuyeron de forma gratuita barbijos, alcohol en gel, elementos de higiene personal y kits de limpieza otorgados por el Estado o por organizaciones privadas.

#### Las redes barriales de solidaridad y contención frente a la crisis económica y social

En segundo lugar, jugaron un rol central en contener la crisis económica y social producida por las políticas de aislamiento. Frente a esta emergencia, las memorias de crisis económicas pasadas (Neufeld y Cravino, 2001), activaron toda una trama de organizaciones territoriales para asegurar la seguridad alimentaria de los vecinos de estos barrios populares. Los comedores, ollas populares y merenderos redoblaron sus esfuerzos, produciendo una mayor cantidad de raciones a distribuir, abriendo nuevos turnos, o comenzaron a operar también los fines de semana. Nuevas ollas populares, merenderos y comedores fueron organizados en todos los barrios en los que realizamos entrevistas. Esta expansión en la ayuda alimentaria fue posible a partir de una mayor cantidad de recursos propios (cuando existía una organización detrás capaz de sustentarla), de donaciones privadas de instituciones caritativas, o de aportes por parte de los gobiernos nacionales de la ciudad. Estos comedores y ollas populares debieron reorganizar sus tareas y turnos de trabajo para conformar burbujas y evitar el contagio entre sus colaboradores o beneficiarios. Algunas organizaciones elaboraron verdaderos protocolos, compartimentalizado turnos y tareas de trabajo, o

---

los villeros de su propia situación a partir de sus comportamientos, sin tener en condición las características tipológicas de estos barrios.

recurriendo a otorgar turnos de retiro de alimentos para evitar colas, por nombrar algunos ejemplos.

Al mismo tiempo, muchos de estos comedores funcionaron como centros de distribución de bolsones de alimentos y kits de productos higiénicos. Pero estos nuevos aportes de alimentos no necesariamente eran suficientes para responder al incremento en la demanda. Una referente de un comedor de la Villa 31 nos decía:

Cuando venían, [que] le daban el alta, venía a sus casas y tenían que quedarse más tiempo aislados. Entonces le llevábamos hasta su puerta la comida para el mediodía o a la tarde. Si teníamos fruta, le llevábamos fruta. Si teníamos leche, le llevábamos leche. Le dejábamos la bolsa de mercadería o si no teníamos tratábamos de conseguir donaciones de comida, porque mientras que uno está aislado no puede salir. Entonces tenés que asistir a la gente y el gobierno les llevaba, ponele, un puré de tomate, una [lata de] arveja, una [paquete de] harina, un [paquete de] fideos, una [botella] de aceite y una leche. Nada más. Y de esos 15 días vos no los podés tener a un paquete de fideos, lo comés en un día. [...] eran 6 personas, imaginate que con eso no comes ni dos días. Pero bueno, dentro de todo digamos otra vez, nosotros siempre conseguíamos y siempre le llevábamos [alimentos] a la gente. Asistíamos desde ese lugar también. ¡O sea que hacíamos el papel del Estado.

Referente de comedor del sector Cristo Obrero, Barrio Padre Mugica

En el caso de la Villa 20, algunas organizaciones rearmaron cajas de alimentos que recibieron de donadores privados para poder llegar a más familias a costa de la cantidad de alimentos que recibía cada una. En la Villa 15, a partir del liderazgo de la parroquia del barrio se organizó la Red de Emergencia Sanitaria Comunidad Villa 15, compuesta por organizaciones sociales, comedores, merenderos, vecinas y vecinos independientes, para asistir a los contactos estrechos de COVID-19 cursando un aislamiento. Esta articuló con distintos actores estatales (IVC, Defensoría del Pueblo, el centro de salud del barrio y el Centro de Justicia de la Mujer) para distribuir en el barrio kits de alimentos y productos de higiene.

Esta red de dispositivos autoorganizados fueron clave para que la población de estos barrios pueda permanecer aislada en sus viviendas, al menos durante los primeros meses de la pandemia. La mayoría de los actores políticos y sociales que entrevistamos reconocieron un alto nivel de acatamiento a ASPO, algo particularmente valorable ya que muchos hogares

solo dispusieron de los programas de transferencia condicionada y las ayudas de comedores y organizaciones durante este período.

Comités de crisis e instancias participativas. Las organizaciones como mediadoras políticas

Finalmente, las organizaciones también siguieron cumpliendo su rol tradicional como articuladoras de demandas hacia el Estado. Los barrios populares de la CABA presentan ricos entramados barriales de organizaciones políticas, territoriales, religiosas, y sociales (Cerrutti y Grimson, 2012; Mitchell, 2014; Cravino, 2008). En algunos barrios populares de la ciudad se conformaron comités de crisis en los que organizaciones, líderes y actores clave de la trama barrial articulaban la respuesta semana a semana con representantes del GCBA. En estos, los distintos actores compartían información y coordinaban la respuesta de forma negociada. Estos comités se convirtieron en espacios donde las organizaciones podían llevar demandas, reclamar información y tener voz y voto en la respuesta territorial a la crisis sanitaria y social causada por el COVID-19. Actualmente algunos de los procesos de reurbanización se encuentran cuestionados en sus aspectos participativos (Zapata *et al.*, 2020; Capalbo y Percossi Bossero, 2020; Sánchez y Baldiviezo, 2019). En las primeras semanas de la crisis sanitaria y para algunos barrios, estos comités representaron verdaderas ventanas de oportunidad para que algunos actores que no participan regularmente en las MGP o CGP de los procesos de reurbanización encuentren un lugar en las mesas de negociación y el GCBA contemple la voz y el voto de los vecinos. En este sentido, un referente nos relataba:

Por primera vez, yo creo, no sé si se dieron cuenta, asumieron, se resignaron o qué, pero que los vecinos las organizaciones tenían algo interesante para aportarle a la gestión. Que hasta ahora el tono de la conversación era la anti-conversación. El gobierno ya sabe lo que tiene que hacer, te escucha para que “dale, dale, decí lo que tengas que decir y después hago lo que me pinte y si me haces mucho conflicto te tiro alguna boludez para que no me molestes, pero no tenés nada para aportar porque no sabes nada”. La lógica de la intervención no era muy antipática con el saber popular, de las organizaciones, [...] Ese tono de la conversación sí cambió. [...] que tal vez por contraste, a mi me llamó mucho la atención una receptividad a los planteos y las demandas muy interesante. Cosas elementales, las reuniones que teníamos los viernes, decían que era lo que se había planteado la reunión anterior y qué respuesta le habían dado. En algunos casos era más satisfactorio, en otras menos. Eso nunca lo hicieron. Eso es básico, súper elemental, pero no lo habían hecho antes.

### Referente ONG con trabajo territorial en villas de la ciudad

Sin embargo, a medida que los meses pasaron, esta apertura en la participación no implicó la revisión de prácticas por parte del GCBA en asambleas y mesas de coordinación acusadas de crear conflictos entre vecinos. Por ejemplo, en el barrio Padre Mugica, nos contaban que

Ahora están tratando de dividir a la gente. Están poniendo a la gente del comité de crisis, que son la mayoría gente de comedores y vecinos, y alguna asociación civil. Entonces vienen y les están poniendo con trampa, los delegados versus consejeros. Están queriendo como siempre dividir. [...] Pero bueno, ahora se ve que les dijeron que en cualquier momento puede haber [una elección] y entonces se metieron ellos y hay un quilombo bárbaro. Ya en abril teníamos que tener [elecciones] si no venía la pandemia.

### Referente comedor del Barrio Padre Mugica

En otros casos, como la Villa 20, no se conformó una instancia caracterizada como “comité de crisis”, pero esto no significa que no hayan existido reuniones con altos niveles de coordinación entre el Estado y las organizaciones barriales para delinear la respuesta. Según nuestros entrevistados, estas poseyeron un carácter más esporádico que las reuniones semanales de la ex-villa 31, pero en ellas se coordinaban las respuestas entre los distintos actores. Así, mientras que en el Barrio Padre Mugica la reurbanización y sus instancias participativas continuaron durante los meses de emergencia sanitaria, e incluso se multiplicaron y solaparon las reuniones de los viernes por el comité de crisis y la CGP. Sin embargo, en otros barrios populares en procesos de reurbanización, como la Villa 20-Lugano y Rodrigo Bueno las MGP, las instancias formales de participación, fueron suspendidas hasta los últimos meses del 2020.

Uno de los aspectos que generaron más conflictos en las diversas instancias participativas fue la solicitud por parte de las organizaciones para que el estado elabore protocolos sanitarios para la atención y prevención del COVID-19 en las villas y asentamientos de la ciudad. Estos se entendían como una serie de lineamientos y recomendaciones para cualquier público y social actuando en estos barrios, apoyado por evidencia científica. Sin embargo, una y otra vez el GCBA desoyó estos reclamos y, cuando finalmente estableció una reunión con distintos actores para revisar esta propuesta, presentó un documento que no cumplía los requerimientos de un protocolo. Esto fue entonces judicializado por las ONG y los actores políticos.

Al mismo tiempo, muchos de los programas y ayudas lanzados por los distintos niveles de gobierno solo pudieron alcanzar sus beneficiarios con la articulación con organizaciones sociales. Por ejemplo, referentes territoriales asistieron a vecinos a tramitar el alta en programas de transferencia monetaria como la Tarjeta Alimentaria o el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). Durante las primeras semanas de ASPO, la prohibición de circular implicó que súbitamente muchas ayudas no estén disponibles por la dificultad de asistir a los puntos de distribución o el cierre temporal de oficinas públicas. Un ejemplo de este tipo que surgió en nuestras entrevistas fue la distribución de pañales otorgados por el Ministerio de Desarrollo Humano, la cual fue discontinuada por el ministerio. Una de las organizaciones entrevistadas fue la que identificó esta necesidad entre familias del Barrio Padre Mugica, reclamó, gestionó y luego repartió los mismo entre vecinos. Estos mecanismos significaron una transformación de la lógica del entramado de las organizaciones barriales, que previo a la pandemia tenían un acceso desigual a los recursos estatales y privados y durante la crisis sanitaria decidieron dejar atrás la competencia por los recursos o ciertas rivalidades por mecanismos de solidaridad y redistribución de los materiales recibidos.

### **Políticas focalizadas y ciudadanía degradada**

La gobernanza territorial del hábitat en las villas se vio atravesada por la emergencia en salud y transcurrió enmarcada en las relaciones previas entre habitantes, dirigentes barriales y autoridades gubernamentales. En particular, en los casos en que funcionaban mesas participativas por la urbanización, estas fueron un canal relevante, pero también las desconfianzas previas se vieron potenciadas cuando las organizaciones fueron quienes dieron las primeras respuestas en la pandemia. Los dispositivos en políticas de salud, alimentarias, asistencia social, educativa y de infraestructura se evidenciaron como insuficientes y expusieron las desigualdades en las condiciones de hábitat de los distintos grupos sociales de la ciudad. Las demandas de los habitantes excedieron la cuestión sanitaria vinculada al COVID-19 y estuvieron vinculadas a la cuestión alimentaria, la seguridad, la vivienda, y la salud. Aunque los reclamos en algunos aspectos fueron atendidos con mayor celeridad, dada la situación expuesta en muchos medios, la acción colectiva desarrollada por sus habitantes y la posibilidad de que el virus se transmita a otros barrios fueron elementos de consideración para la acción del Estado y una gobernanza territorial del brote del virus.

El acceso a derechos no es el resultado de una ciudadanía formal inscrita legalmente en el Estado-Nación, sino que se trata de una ciudadanía sustantiva inscrita en los ámbitos civiles, políticos, socioeconómicos y culturales de la ciudad, y adquiridos mediante prácticas sociales

(Álvarez Enríquez, 2016). De las entrevistas y revisión de fuentes documentales se evidencia que las condiciones diferenciales y falta de acceso a servicios públicos y atención de la salud en los habitantes de las villas porteñas generó múltiples reclamos por parte de sus dirigentes barriales y habitantes en general que derivaron en variados procesos de negociación. Cuestiones estructurales emergieron en la relación al agua corriente, un servicio esencial en el contexto del COVID-19, en las villas Barrio Padre Mugica, 15-Mataderos, 20-Lugano, Barrio Padre Ricciardelli de Flores o Villa 21-24. Algunos de estos reclamos trascendieron en los medios de comunicación, en particular luego de la muerte de Ramona Medina de la Villa 31, quien previo a su muerte reclamaba por la falta de agua.<sup>19</sup> El hecho es que las particularidades sanitarias de estos barrios permanecieron ignoradas y ningún nivel de gobierno desplegó políticas territoriales hasta que los casos se multiplicaron y la emergencia sanitaria se volvió públicamente visible. Los derechos a la salud en cuanto a calidad fueron una negociación donde las organizaciones barriales reclamaron servicios que existen en el resto de la ciudad, como ambulancias, la posibilidad de hacerse testeos en lugares cercanos, claridad informativa y organización de las derivaciones de acuerdo a cada caso. No obstante, no lograron un trato igualitario, ya que en cuanto a atención ante síntomas la atención primaria en muchos casos no funcionó y los vecinos iban directamente a hospitales y en particular se crearon centros de aislamiento especiales para ellos (como respuesta al desborde de casos más que como una idea planificada).

Este relato expone esta doble situación en la gobernanza territorial de la ciudad del COVID-19 en las villas porteñas. Por un lado, la focalización territorial, modelo clásico de aplicación de las políticas sociales para este tipo de barrios se desplegó como acciones de contención alimentaria y sanitaria. No obstante, por los relatos de los técnicos y de los habitantes esta asistencia fue muy precaria e insuficiente. Los primeros meses los vecinos deambulaban por oficinas, llamaban a posibles personas que tuvieran información de cómo resolver la ayuda alimentaria, la falta de vacantes en las escuelas, una orientación ante la presencia de síntomas, etc. Por otra parte, la organización de dispositivos diferenciales propios de una ciudadanía degradada, excede la idea de focalización, que puede tener un sentido de discriminación positiva, aunque aspectos simbólicos negativos (Ochman, 2014). En particular, nos referimos a dos cuestiones que caracterizaron la política aplicada en las villas: un lugar de aislamiento especial para habitantes de las villas y un medio de transporte poco seguro

---

<sup>19</sup> Fuentes: Pagina/12, 28-04-2020 (<https://www.pagina12.com.ar/262417-villa-31-los-vecinos-reclaman-porque-desde-el-sabado-no-hay->), Pagina/12, 18-05-2020 (<https://www.pagina12.com.ar/266614-el-coronavirus-mata-la-falta-de-vivienda-digna-tambien>) y <https://twitter.com/gargantapoder/status/1257136030819500033>.

(micros escolares) para trasladar a casos sospechosos o personas contagiadas. A estos micros, los vecinos de las villas lo apodaron con ironía “coronabus”.

Sin embargo, se puede cuestionar el éxito de este modelo focalizado de respuesta territorial. En primer lugar, en virtud de las múltiples limitaciones y falencias que estos operativos presentaron y que reconstruimos en este artículo. Una trama de actores sociales barriales debió asistir y suplir al Estado, y cuando finalmente este último se movilizó sobre el territorio, lo hizo a partir del tiempo que este último, que implicó un recargo de la tarea en sus equipos técnicos y territoriales sin procesos de renegociación. Pero, además, también en virtud de sus resultados sanitarios y de las desigualdades urbanas que revela. La Encuesta de Seroprevalencia por COVID-19 realizada por el GCBA en septiembre y octubre de 2020 estimó una incidencia del contagio del 42% para barrios populares y del 7,4% para el resto de la ciudad (DGEyC, 2020). Un estudio de seroprevalencia realizado en julio del 2020 en el Barrio Padre Mugica arrojó una estimación del 54% para el total de la población, con el sector llamado Bajo Autopista estimando un 73% de infectados (Figar et al., 2020). Al mismo tiempo, la gobernanza multiactoral desplegada como respuesta a la pandemia parece una cuestión coyuntural y no parece mantenerse en el tiempo: prácticas participativas más amplias y receptivas que identificamos en mesas y comités de crisis parecen haber retrocedido a medida que avanzaron los meses. En este sentido, no parece existir una evaluación de la centralidad del problema de la vivienda y los barrios populares en general, y como prevención y mitigación ante futuras pandemias en particular: el presupuesto del GCBA para atender a políticas habitacionales para el 2021 no se amplía, sino que se reduce en un 17% respecto al periodo anterior, y dentro de este, el presupuesto para atender a villas de la ciudad se reduce en un 67% respecto al ejecutado en 2019 (ACIJ, 2020).

## **Conclusiones**

A lo largo de este artículo hemos reconstruido y analizado las tramas de gobernanza urbana desplegadas durante la primera ola de contagio en las villas y asentamientos de la CABA. Con este fin hemos analizado el accionar de distintos actores políticos, sociales y estatales ante la crisis sanitaria y social, y como negociación y articularon sus acciones en el marco de la economía política de la informalidad urbana. Lejos de un escenario carente de conflictos y desigualdades encontramos que:

En primer lugar, las intervenciones del GCBA y la recepción de las mismas en cada villa de la ciudad deben ser explicadas a partir de las instituciones que actual y anteriormente han intervenido en estos territorios, las experiencias previas y actuales entre las organizaciones

barriales y dichos organismos, y los niveles de contagio registrados. Por lo tanto, la ejecución de las medidas y sus resultados fueron diferenciales para cada barrio y transitaron por etapas que se fueron redefiniendo durante el primer año de la pandemia. No solo existieron fuertes contrastes con lo sucedido en el resto de los barrios de la CABA, sino también fue distinta en cada uno de los asentamientos. Así, más que una gobernanza de la salud, encontramos una gestión del contagio que perseguía contener un posible (o en algunos casos ya actual) desborde sanitario. Los problemas asociados a la falta o déficit de los servicios de infraestructura necesarios para la consigna de “quedarse en casa” como medida preventiva también nos hacen interrogarnos sobre la falta de previsión ante la pandemia que se avecinaba. Nuevamente fueron desnudadas las desigualdades urbanas cuando estas expusieron a los vecinos de las villas a una mayor vulnerabilidad ante el COVID-19. Lamentablemente, pareciera no dejar aprendizajes a futuro ya que el presupuesto no se vislumbra mayores inversiones para el año 2021, aun cuando la pandemia y sus efectos continuarán por bastante tiempo.<sup>20</sup>

En segundo lugar, si el despliegue de medidas estatales en estos barrios fue altamente visible, estas adquirieron un carácter focalizado y diferenciado en relación a otros espacios urbanos de la ciudad. La precariedad en las infraestructuras sanitarias y urbanas de estos territorios no ofrecieron una atención acorde o equivalente a la de otros barrios de la ciudad. Esto significó una situación de ciudadanía degradada, ya que las respuestas tuvieron menor calidad que la ofrecida a los sectores medios. Dispositivos ofrecidos desde los niveles nacional y local buscaron compensar algunas vulnerabilidades sociales y sanitarias de estos barrios, sin alterar las intervenciones urbanas que se venían desplegando a nivel local. La articulación entre el gobierno nacional y el GCBA desplegadas en el programa Detect.Ar permitió testear a buena parte de la población de los barrios que se vio afectada, mientras que los programas de transferencia condicionada y la distribución de bolsones de comida intentaron contener la emergencia alimentaria y social. Sin embargo, ninguna de estas iniciativas niveló exitosamente las desiguales posibilidades de contagio. Todo esto remite también a discusiones sobre ciudadanía formal y sustantiva que hacía referencia Álvarez Enríquez (2019), de forma que las políticas públicas se asociaron a una ciudadanía degradada, diferenciada con menor calidad que el resto de los ciudadanos porteños.

Y finalmente, frente a la imagen pública de organizaciones sociales protestando y demandando al Estado, quedó menos visibilizado el protagonismo y liderazgo de estas en la

---

<sup>20</sup> Ver: Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 25/11/2020. Disponible en: <https://www.legislatura.gov.ar/posts/presentaron-el-proyecto-de-presupuesto-2021-en-la-legislatura1553.html>.

respuesta a distintas necesidades sanitarias, económicas y sociales. Las mismas se auto-organizaron para potenciar dispositivos territoriales, distribuir ayudas y bienes, y articular con agencias gubernamentales en instancias participativas. La presencia en los territorios de organizaciones de la Iglesia Católica (más instituciones de otras religiones) fueron las que contribuyeron a generar los comités de crisis y las primeras acciones barriales de atención de las necesidades alimenticias al inicio de la pandemia y en los peores momentos de contagio durante el 2020. Por esta razón, más que una decisión de gobierno, la participación se impuso por los procesos de territorialización de las acciones autogestivas de los vecinos. Ese peso se vio potenciado por las lógicas de solidaridades entre las distintas organizaciones presentes en los barrios, dejando lugar a las rivalidades previas o la competencia por los recursos estatales, que son parte de la cotidianidad de las villas porteñas.

De este modo, más que la articulación de una gobernanza territorial que atiende a distintas problemáticas sectoriales de forma coordinada (como salud, educación, infraestructura, vivienda, etc.), en su lugar encontramos una negociación y adaptación de distintos organismos del GCBA para atender la emergencia causada por la primera ola. Es decir, sin atender a las consecuencias sanitarias, económicas y sociales de mediano y largo plazo de la pandemia global de COVID-19. Con excepción de la de reurbanización que se mantiene resignificada, las otras acciones de coordinación fueron solo coyunturales ante el desborde de casos y tuvieron diferentes escalas de acuerdo al sector y al barrio.

## Bibliografía

ÁLVAREZ ENRÍQUEZ, Lucía, “Introducción”, en Lucía Álvarez Enríquez (coord.), *Ciudadanía y nuevos actores en grandes ciudades*, México, Universidad Autónoma de México – Universidad Autónoma de México-Juan Pablo Editor, 2016, pp. 9-16.

ASOCIACIÓN CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA (ACIJ). *Derecho a La Vivienda en CABA. Baja presupuestaria para el déficit habitacional*. 2020. Disponible en: <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2020/12/Informe-Ciudad.pdf>

BANKS, Nicola, LOMBARD, Melanie, y MITLIN, Diana, “Urban Informality as a Site of Critical Analysis”, en *Journal of Development Studies*, vol. 56, núm 2, 2020.

BONFLIGIO, Juan Ignacio, “Efectos de la pandemia Covid 19 sobre la inseguridad alimentaria. Un análisis longitudinal para el Área Metropolitana Bonaerense (AMBA)”, en *Trabajo y Sociedad*, vol. 23, núm 36, 2021.

BONFIGLIO, Juan y MÁRQUEZ, Agustina. “La desigualdad en el acceso al mercado de trabajo para residentes en espacios urbanos informales del Área Metropolitana de Buenos Aires (1974-2014)”, en Agustín Salvia y María Berenice Rubio (comp.), *Tendencias sobre la desigualdad: Aportes para pensar la Argentina actual*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino German - CLACSO, 2019, pp. 229-245.

BOTTICELLI, Sebastián (2015) “La gubernamentalidad del Estado en Foucault: un problema moderno”, en *Praxis Filosófica Nueva serie*, núm 42, 2015.

CAPALBO, Tomás y PERCOSSI BOSSERO, Tomás, “La urbanización de la Villa 31 en su contexto: un estado de la cuestión de la rehabilitación del barrio de Retiro (2015-2019)”, en *Cuaderno Urbano*, vol. 29, núm 29, 2020.

CERRUTTI, Marcela y GRIMSON, Alejandro (2012), “Buenos Aires, neoliberalismo y después. Cambios socioeconómicos y respuestas populares”, en *Carajillo de la ciudad*, vol. 4, núm 13, 2012.

CRAVINO, María Cristina. (1998, “Los asentamientos del Gran Buenos Aires. Reivindicaciones y contradicciones”, en María Rosa Neufeld (comp.), *Antropología social y política. Hegemonía y poder: un mundo en movimiento*), Buenos Aires, Eudeba, 1998, pp. 261-284.

CRAVINO, María Cristina, *Entre el arraigo y el desalojo. La Villa 31 de Retiro. Derecho a la ciudad, capital inmobiliario y gestión urbana*, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2008.

CRAVINO, María Cristina, "Territorialidades en las villas de la Ciudad de Buenos Aires. Estado, mercado y relaciones sociales en la especialidad barrial", en Andrea Catenazzi, Aida Quintar, María Cristina Cravino, Natalia Da Representação, Alicia Novick, *El retorno de lo político a la cuestión urbana. Territorialidad y acción pública en el Área Metropolitana de Buenos Aires*, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2009, pp. 45-78.

CRAVINO, María Cristina, "Debates sobre los asentamientos informales en América Latina", en María Cristina Cravino (comp.), *Repensando la ciudad informal en América Latina*, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2012, pp. 13-104.

CRAVINO, María Cristina y PALOMBI, Ariel Matías. "El macrismo ¿neoliberal? Política urbana en el sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", en *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, vol. 8, núm 15, 2015.

CORBURN, Jason y RILEY, Lee, "From the Cell to the Street: Coproducing Slum Health", en Jason Corburn y Lee Riley (eds.), *Slum Health: From the Cell to the Street*, Berkeley, CA., University of California Press, 2016, pp. 30- 60.

CORBURN, Jason, VLAHOV, David, MBERY, Blessing, RILEY, Lee, CAIAFFA, Waleka Texeira, FAIZ RASHID, Sabrina, KO, Albert, PATEL, Sheela, JUKUR, Smurti, MARTÍNEZ-HERRERA, Eliana, JAYASINGHE, Saroj, AGARWAL, Siddharth, NGUENDO-YONGSI, Blaise, WERU, Jane, OUMA, Smith, EDMUNDO, Katia, ONI, Tolu y AYAD, Hany, "Slum Health: Arresting COVID-19 and Improving Well-Being in Urban Informal Settlements", en *Journal of Urban Health*, vol. 97, núm 3, 2020.

DIAZ LANGOU, Gala, KESSLER, Gabriel, DELLA PAOLERA, Carola y KARCZMARCZYK, Matilde, *Impacto social del COVID-19 en Argentina. Balances del primer semestre de 2020*. CIPPEC Documentos de trabajo N°197, 2020, disponible en: <https://www.cippe.org/wp-content/uploads/2020/10/197-DT-PS-Impacto-social-del-COVID-19-en-Argentina.-D%C3%ADaz-Langou-Kessler...-1.pdf>

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (DGEyC), *Encuesta de Seroprevalencia de COVID-19. Ciudad de Buenos Aires*. Informe de Resultados 1051, 2020, disponible en: [https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2020/11/ir\\_2020\\_1501.pdf](https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2020/11/ir_2020_1501.pdf)

FIGAR, Silvana, PAGOTTO, Vanina, LUNA, Lorena, SALTO, Julieta, WAGNER MANS LAU, Magdalena, MISTCHENKO, Alicia S., GAMARNIK, Andrea, GÓMEZ SALDAÑO, Ana María, GONZÁLEZ BERNALDO DE QUIRÓS, Fernán, "Community-level SARS-CoV-2 Seroprevalence Survey in urban slum dwellers of Buenos Aires City, Argentina: a participatory research", en *medRxiv preprint*, 2020, Doi: <https://doi.org/10.1101/2020.07.14.20153858>

FARINÓS DASÍ, Joaquín, "Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la cuestión y agenda", en *Boletín de la Asociación Española de Geografía*, núm. 46, 2008.

GAYOL, Sandra y KESSLER, Gabriel, *Muertes que importan. Una mirada sociohistórica sobre los casos que marcaron la Argentina reciente*, Buenos Aires, Editorial Siglo XXI, 2018.

GOVERNA, Francesca, "Del government a la governance. El canvi de les formes i les modalitats de l'acció colectiva en el camp urbà i territorial", en *Documents d'Anàlisi geogràfica*, núm. 41, 2001.

HARVEY, David, "Del gerencialismo al empresarialismo. La transformación de la gobernanza urbana en el capitalismo tardío", en David Harvey, *Senderos del mundo*, Madrid, Akal, 2018, pp. 187-221.

KITZBERGER, Philip y PÉREZ, Germán Javier, *Los pobres en papel. Las narrativas de la pobreza en la prensa latinoamericana*, Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer, 2008.

LE GALÉS, Patrick, "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", en *Reveu Française de Science Politique*, vol. 45, núm. 1, 1995.

MITCHELL, Ann, "Civil Society Organizations in the Informal Settlements of Buenos Aires: Service Providers and Forces for Change", en *Voluntas*, vol. 1, núm. 27, 2016.

NEUFELD, María Rosa y CRAVINO, María Cristina, "Los saqueos y las ollas populares de 1989 en el Gran Buenos Aires. Pasado y Presente de una experiencia formativa", *Revista de Antropología*, vol. 44, núm. 2, 2001.

OCHMAN, Marta, "Políticas sociales focalizadas y el dilema de la justicia", en *Andamios*, vol. 11, núm 25, 2014.

RELATORA ESPECIAL DE LAS NACIONES UNIDAS POR EL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA (RENUDVA), *Nota orientativa sobre COVID-19. Protección de las personas residentes en asentamientos informales*, 2020, disponible en:

[https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/SR\\_housing\\_COVID-19\\_Guidance\\_informal\\_settlements\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/SR_housing_COVID-19_Guidance_informal_settlements_sp.pdf)

ROY, Ananya, "Urban Informality. Toward an Epistemology of Planning", en *Journal of the American Planning Association*, vol. 71, núm. 2, 2005.

ROY, Ananya, "Why India cannot plan its cities: Informality, insurgence and the idiom of urbanization", en *Planning Theory*, vol. 8, núm. 1, 2009.

SÁNCHEZ, Sandra I. y BALDIVIEZO, Jonathan. E., "Los conjuntos habitacionales en los procesos de "integración socio-urbana": los casos de Playón de Chacarita y barrio Padre Carlos Mugica", en *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, vol. 26, núm. 26, 2019.

SALVIA, Agustín y POY, Santiago. *Presentación del estudio: impacto social de las medidas de aislamiento obligatorio por COVID-19 en el AMBA. Informe de avance*, Buenos Aires, Observatorio de la Deuda Social Argentina, 2020, disponible en: <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/10213>

WILKINSON, Annie, "Local response in health emergencies: key considerations for addressing the COVID-19 pandemic in informal urban settlements", en *Environment and Urbanization*, vol. 32, núm 2, 2020.

ZAPATA, María Cecilia, "La participación social en la reurbanización de villas. ¿Prácticas habilitantes del derecho a la ciudad?", en *Bitácora Urbano Territorial*, vol. 30, núm 1, 2019.