

## *La situación de los asentamientos informales periféricos del AMBA en el contexto de pandemia de COVID-19*

**Desafíos territoriales y aportes desde la Geografía Urbana, 2020**

Juan Pablo Venturini  
Natalia Lerena  
Fabián Sabassi  
Luis Domínguez Roca  
Ricardo Apaolaza  
Estanislao Pahn  
Laila Saban  
Marco Sumiza

### **Introducción**

A más de cuatro meses de iniciado el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) en el territorio argentino, debido al avance del COVID-19, es posible afirmar que la dinámica metropolitana, tal como la conocíamos, está siendo fuertemente interrogada. Desde familias que revisan la idea de mudarse a áreas rurales o semirurales, o la emergencia de nuevas prácticas de consumo, que tienen lugar a partir del mayor tiempo para pensar lo doméstico (como el crecimiento de la demanda de productos agroecológicos, la visibilización de la Unión de lxs Trabajadorxs de la Tierra-UTT, etc.), pasando por la “compresión espacio-temporal” que supone el teletrabajo, el impacto ambiental-urbano de la reducción de la movilidad cotidiana y, finalmente, el impacto socioterritorial diferencial de la pandemia en los barrios populares, especialmente en las villas y asentamientos. Todos estos temas, de fuerte circulación mediática y gran interés para los estudios urbanos y la Geografía en general, se han abordado especialmente desde —y haciendo foco en— el centro metropolitano, mientras que la situación sanitaria, social y urbano-ambiental y las estrategias desplegadas en cientos de barrios populares de la periferia del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) son menos conocidas. Esta invisibilización contrasta con el hecho de que los asentamientos informales han sido durante las últimas décadas la forma de acceso al hábitat predominante para los sectores más excluidos de la sociedad. Estos ámbitos reúnen las peores condiciones de cualquier variable socioeconómica, laboral, habitacional o ambiental que se pueda analizar

---

Grupo de Estudios de Geografía Urbana (GEGU),  
Instituto de Geografía (FFyL, UBA)  
[venturinijuanpablo@gmail.com](mailto:venturinijuanpablo@gmail.com)  
[natalia.lerena@filo.uba.ar](mailto:natalia.lerena@filo.uba.ar)  
[fsabassi@yahoo.com.ar](mailto:fsabassi@yahoo.com.ar)  
[luisdom@filo.uba.ar](mailto:luisdom@filo.uba.ar)  
[ricardoapaolaza@yahoo.com.ar](mailto:ricardoapaolaza@yahoo.com.ar)  
[laopahn@gmail.com](mailto:laopahn@gmail.com)  
[lailasaban@gmail.com](mailto:lailasaban@gmail.com)  
[marco\\_sumiza@hotmail.com](mailto:marco_sumiza@hotmail.com)

(Apaolaza, 2018), lo que los convierte en las áreas más expuestas a la actual crisis económica, social, política y sanitaria, surgida a partir del COVID-19.

El presente trabajo recoge las principales reflexiones del Grupo de Estudios de Geografía Urbana (GEGU) elaboradas en el marco del Seminario Interno Virtual “Desafíos Territoriales frente a la pandemia”, organizado por el Instituto de Geografía (FFyL-UBA). El GEGU, constituido en 2018 como continuación y ampliación de las tareas desarrolladas por docentes y adscriptos de la cátedra de Geografía Urbana del Departamento de Geografía (FFyL, UBA), es un ámbito en el que se realizan actividades de investigación, formación, extensión y transferencia sobre temas y problemas urbanos. Desde una mirada metropolitana, el grupo desarrolla dos líneas temáticas principales vinculadas a distintos recortes geográficos: los procesos socioespaciales y las políticas urbanas en áreas centrales y pericentrales y en áreas periféricas, respectivamente. Si bien se incluyen reflexiones de carácter general, en este trabajo ponemos el foco en esta última línea, a partir de las experiencias del Grupo de trabajo territorial en asentamientos informales periféricos.

El trabajo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, presentamos algunas cuestiones conceptuales clave para abordar el problema de la pandemia desde la Geografía, revisando abordajes sobre el territorio y las escalas espaciales y temporales de cualquier fenómeno social. En segundo lugar, reflexionamos sobre el despliegue territorial del Estado frente a esta coyuntura. En tercer lugar, presentamos el caso de los asentamientos informales periféricos del AMBA para analizar el impacto territorial de la pandemia y las medidas de aislamiento, a partir de lo cual nos preguntamos acerca del carácter coyuntural o estructural de dicha crisis. Estas reflexiones se nutren de experiencias de docencia e investigación por parte del GEGU, así como de la participación directa de varios de sus miembros en organizaciones barriales. Asimismo, cabe destacar iniciativas que se vienen impulsando a partir de las líneas de extensión de la Universidad de Buenos Aires, como proyectos UBANEX<sup>1</sup> y un Seminario de Prácticas Socioeducativas Territorializadas (PST), desarrollados a través de vínculos con organizaciones sociales de base e instituciones educativas. A modo de cierre del trabajo, reflexionamos sobre los desafíos territoriales que la pandemia presenta a la ciudad, tanto a escala local como metropolitana.

1. Programa UBANEX 11° Convocatoria “Fortaleciendo las prácticas sociales educativas” (2018): Proyecto “Problemáticas de la niñez y la juventud en contextos de informalidad y vulnerabilidad social urbana: aportes para un diagnóstico socioterritorial participativo en el asentamiento La Victoria, Partido de Esteban Echeverría, Buenos Aires”; y 12° Convocatoria “Por una universidad más comprometida” (2019, a la espera de aprobación): Proyecto “El papel de los problemas urbano-ambientales en la profundización de las desventajas socioterritoriales de los barrios populares periféricos: formación de gestores ambientales comunitarios y diagnóstico participativo en los barrios La Victoria, Santa Mónica y El Triunfo, Partido de Esteban Echeverría, Buenos Aires”.

## **Los desafíos territoriales frente a la pandemia y sus escalas espaciales y temporales**

Antes de abordar los problemas y desafíos territoriales concretos y específicos que supone la pandemia de COVID-19 en el Área Metropolitana, y específicamente en los asentamientos periféricos, debemos explicitar dos categorías de análisis fundamentales para analizar estas cuestiones desde la Geografía y las ciencias sociales en general: el territorio y la escala.

### ***Breves notas sobre el concepto de territorio***

¿De qué hablamos cuando hablamos de “territorio”? Sandoval, Roberts-dotter y Paredes (2017) organizan los diferentes usos del concepto de territorio en América Latina, partiendo de examinar lo que, de acuerdo con su hipótesis de trabajo, serían los tres componentes del territorio según su uso en nuestra región: espacio, poder y localidad.

Así pues, parten de la concepción del *espacio* como producción social (Santos, 1971; Raffestin, 1980, citados en Sandoval *et al.*, 2017), frente a la noción de territorio como mero espacio contenedor de los fenómenos sociales. Así, el concepto de espacio se materializa a partir de las aproximaciones desde la geografía marxista (Harvey, 2004), muy difundidas en América Latina, a partir de las cuales el territorio se entiende como el anclaje concreto y material de las lógicas espaciales de las relaciones sociales en un tiempo y lugar determinados.

El segundo componente del concepto de territorio es el *poder*. Tomando a Souza (1995), el territorio se define como la cristalización de relaciones de poder. Ese poder no es unilineal, sino que está disperso (Foucault, 1978, citado en Sandoval *et al.*, 2017), lo cual rompe con la mirada tradicional sobre el Estado como único agente que ejerce poder en un territorio. De esta manera, el territorio es cualquier espacio donde se ejerce algún tipo de poder. Haesbaert (2004, 2014) destaca que todo territorio es, al mismo tiempo y en distinta medida para cada grupo social, objeto de apropiación y dominación. Esto permite pensar en una superposición o coexistencia de múltiples territorialidades manifestadas en un mismo espacio geográfico. Entender el territorio como campo de fuerzas implica, en el caso de los desafíos territoriales frente a la pandemia, identificar cuáles son los grupos que ejercen poder y cómo se cristaliza espacialmente ese poder. Entre estos grupos sociales se encuentran las acciones y omisiones del Estado en sus diferentes

escalas, los movimientos sociales de base territorial, los/as estudiantes universitarios/as, los/as trabajadores/as con incidencia territorial, etc.

Para Sandoval *et al.* (2017) el tercer componente del concepto de territorio en su acepción en América Latina es la *localidad*. Aquí la escala sobre la cual profundizaremos en el siguiente subapartado es un componente central para comprender el territorio, como se ve, por ejemplo, en las reflexiones sobre la relación local-global.<sup>2</sup> La localidad evoca una proximidad, en dos sentidos: geográfico y social. Esta dimensión del territorio recupera planteos posmodernos, en muchos casos propios de las geografías anglosajonas, que ponen el énfasis en la escala local y en el sentido del lugar. En América Latina en particular cobran gran relevancia las reflexiones sobre lo comunitario o lo colectivo, las tradiciones y las historias comunes, en especial en el caso de las población subalterna o marginada. Pero, más allá de los planteos posmodernos, la localidad aparece aquí también vinculada a la acción endógena, algo que sería específico de la concepción de territorio en América Latina: “La localidad, en el concepto de territorio, evoca la capacidad endógena, social y espacial de los actores sociales locales como un colectivo, en relación con lo local” (Sandoval *et al.*, 2017: 50).

Sin perder de vista la conceptualización del territorio como materialización de relaciones sociales, como campo de fuerzas y como espacio apropiado, Sandoval *et al.* (2017) también identifican algunos usos más pragmáticos, que entienden al territorio en tanto *entidades espaciales de jurisdicción administrativa*. Esto remite a la concepción tradicional de esta idea, concretamente a las áreas delimitadas de intervención de los diferentes niveles estatales. Así, se habla del territorio nacional, provincial, municipal, etc. Esta concepción del territorio es significativa para analizar los desafíos territoriales que incumben al Estado en sus diferentes escalas frente a la pandemia, en particular aquellos planteados a las áreas o políticas públicas con incumbencias específicamente territoriales, como la planificación territorial, urbana y ambiental, a diversas escalas de gobierno.

### ***La importancia de las escalas en los procesos territoriales***

La noción de escala es fundamental para el análisis de cualquier hecho social. La identificación y selección de una escala es determinante para evaluar la relevancia de los fenómenos, su impacto y su significado. Nos podríamos preguntar a qué escalas podemos analizar los desafíos territoriales generados por la pandemia de COVID-19 y de qué manera dialogan entre

2. Ver las “geometrías del poder” de Massey (2009) o el territorio como mediación entre lo local y lo global en Haesbaert (2014).

ellas. Cuando pensamos en las escalas están en juego tanto las espaciales o geográficas como distintas escalas temporales.

En cuanto a lo espacial, podemos distinguir la escala global (aquella en la cual tiene entidad la pandemia, tal como la define la Organización Mundial de la Salud), las escalas regionales, nacionales, regionales subnacionales, locales y sublocales. Es importante que atendamos las especificidades que asume el análisis de la pandemia a distintas escalas, muy diferentes según se trate, por ejemplo, del impacto sobre el norte o el sur global y sus distintos espacios urbanos o rurales. También aparecen las escalas que tienen que ver con los distintos niveles del Estado con responsabilidades de gestión. Por su parte, en la escala local habría que preguntarse qué tipo de definición de localidad, entendida como un punto de concentración de población en el espacio geográfico (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 1998), es pertinente para el abordaje de esta problemática. Es decir, si se utilizan límites políticos, que no parecen suficientes para esta ocasión, o se toman en cambio delimitaciones interaccionales o funcionales, basadas en los contactos cara a cara, que es lo que remite al mecanismo a través del cual se transmite el virus SARS-CoV-2. Este último criterio es fundamental para el abordaje metropolitano y parece ser más adecuado para llevar a cabo políticas eficientes de aislamiento de la población.

Por otra parte, la escala sublocal reviste gran interés porque permite estudiar los impactos diferenciales concretos de la pandemia y de las políticas públicas sobre barrios o áreas específicas dentro de la ciudad y su área metropolitana. Sabemos que el virus ingresó a la Argentina por el sistema de aeropuertos, se extendió en principio por los barrios más acomodados de la Ciudad de Buenos Aires pero luego llegó a las villas. Al expandirse el virus por el resto del AMBA comenzaron a notarse los duros impactos sobre las villas situadas en los partidos del Gran Buenos Aires y sobre los asentamientos informales periféricos, que ya venían golpeados por las restricciones establecidas por las medidas de aislamiento social.

Respecto a las escalas temporales, resulta importante dimensionar tanto el “durante” como el “antes” y el “después” de la pandemia. Como se verá con el caso de los asentamientos, no todos los componentes del “durante” han sido difundidos y tenidos en cuenta con la misma profundidad a lo largo de estos últimos meses, sino que muchos problemas han resultado invisibilizados o se han incorporado en la agenda pública muy recientemente, en forma parcial o con algunas deficiencias. En cuanto al “después”, son muchas las especulaciones sobre la tan mentada “nueva normalidad”. Desde nuestra

mirada, el principal interés pasa por preguntarnos acerca de la evolución de la estructura metropolitana, tanto sobre sus aspectos funcionales como sobre las condiciones de vida de la población y las dinámicas de exclusión y segregación residencial. Presentamos algunas reflexiones sobre el “después” de la pandemia en el último apartado.

El “antes” también es una escala temporal que hay que tener en cuenta para pensar los impactos diferenciales de la pandemia. Abordajes como la Teoría Social del Riesgo (Natenzon, 1995; Lavell, 1996; Beck, 2007) nos permiten poner el foco en las condiciones territoriales de exposición y vulnerabilidad que se han ido tejiendo lenta y profundamente en la historia de cada barrio y de cada familia *previas* a eventos de desastres, desembocando en el alto riesgo sanitario que implica la contagiosidad del virus. Las diferencias socioterritoriales y la heterogénea estructura de oportunidades a nivel metropolitano (el hacinamiento, la desprotección económica y la crisis alimentaria, la falta de acceso a la salud y a los servicios básicos, etc.), dan cuenta en gran medida de por qué, una vez más, los grupos más afectados son los mismos que en crisis anteriores a la pandemia.

Otro elemento central de la Teoría Social del Riesgo propone reconocer que siempre existe cierto grado de incertidumbre frente a la dinámica socioambiental (Natenzon, 1995). Toda sociedad se enfrenta siempre a algún grado de incertidumbre ante un desastre natural (y podríamos agregar, una pandemia). Lidar con eso no implica resignarse ni asumir un evento en forma catastrófica, sino organizar a la sociedad para convivir con ese riesgo de la forma más segura posible. Nos encontramos en una situación de gran incertidumbre acerca de la evolución de la pandemia, tanto en relación a los tiempos que demandará su tratamiento como a los costos económicos que deberá afrontar el Estado y las posibilidades del sistema de salud para poder atenderlo.

## **La dimensión territorial en la acción del Estado frente a la pandemia**

En este punto presentamos algunas reflexiones sobre cómo ha sido abordada por el Estado la dimensión territorial de la pandemia en la Argentina. La heterogeneidad territorial fue apareciendo como una variable clave en forma progresiva a través de las sucesivas “fases” del ASPO, tanto con respecto a las medidas adoptadas como a los impactos del aislamiento y el surgimiento de focos de contagio. En un primer momento, se tomaron medidas rigurosas de aplicación general en todo el territorio nacional. En

un segundo momento, se diferenció la situación de las áreas del interior del país y de las ciudades de menos de 500.000 habitantes y se instó a las provincias a evaluar la flexibilización del aislamiento para esos casos. Luego, se destacó la gravedad de la situación en el AMBA, trazando una clara distinción y un tratamiento diferencial con respecto al resto del país, lo cual se ha profundizado desde entonces. Finalmente, ante el crecimiento sostenido de los contagios, hacia fines de julio se volvieron a tomar medidas de aislamiento social de alcance nacional.

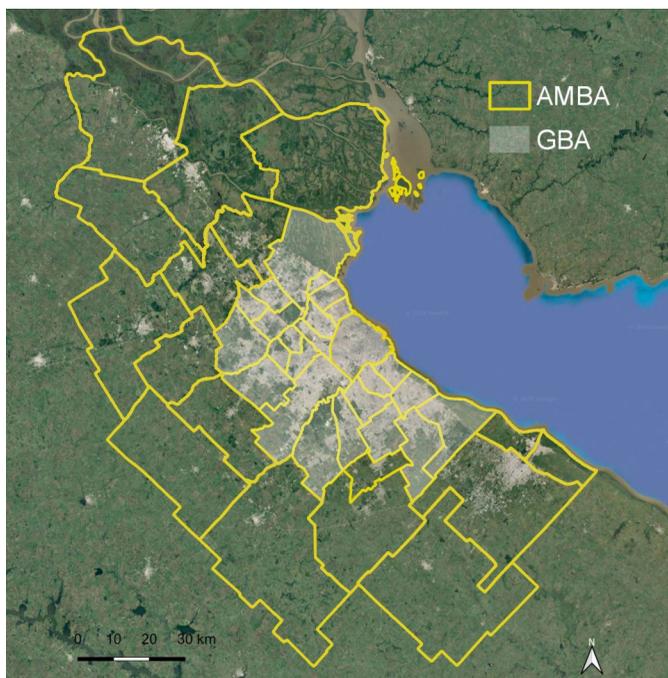
Una de las dimensiones que la urgencia de la pandemia actualizó es la necesidad de pensar y coordinar acciones a escala metropolitana, superando las diferencias políticas entre las diferentes jurisdicciones pertenecientes al AMBA, algo que desde la planificación urbana ha sido largamente discutido (Pírez, 2004). Con mayor o menor grado de acierto, los Gobiernos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y de la Provincia de Buenos Aires (PBA) se han visto obligados a actuar articuladamente, considerando en todo momento el carácter metropolitano de los contagios. Esta experiencia de gestión abre interrogantes acerca de la posibilidad de consolidar proyectos metropolitanos a futuro, por ejemplo en lo que atañe al transporte público, elemento clave de articulación metropolitana, a través de la recientemente creada Agencia Metropolitana del Transporte. Además, en julio de este año se ha enviado al Congreso de la Nación un proyecto de ley para la creación de la Agencia de Coordinación para el AMBA.

Es interesante constatar en qué medida el AMBA se instaló en la agenda pública y mediática, aunque a veces en forma imprecisa o confusa. A pesar de que la división y las desigualdades entre la CABA y el Conurbano continúan vigentes y se hacen evidentes (por ejemplo, en la cantidad de Unidades de Terapia Intensiva en relación con la cantidad de habitantes) y esto último aparece como un todo homogéneo a pesar de la gran diversidad de situaciones que contiene, la escala metropolitana es ahora parte habitual del lenguaje común. Cabe aclarar que el término AMBA se ha venido utilizando para referir al conjunto compuesto por la CABA y 40 municipios de la PBA (Imagen 1), un recorte territorial que solía ser denominado Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). En todo caso, la necesidad de gestionar territorialmente la emergencia sanitaria evidenció que las dinámicas metropolitanas de Buenos Aires han desbordado el tradicional recorte del Gran Buenos Aires, compuesto por la CABA y 24 municipios de la PBA. De todas formas, la idea de Área Metropolitana, en tanto se trata de una operacionalización del concepto de metrópolis, se usó de manera flexible de acuerdo

## La situación de los asentamientos informales periféricos del AMBA en el contexto de pandemia de COVID-19

con las necesidades de gestión de la situación. Así, en el Decreto 576/2020 del 29 de junio que prorrogó el ASPO, se definió al AMBA como la CABA más 35 municipios de la PBA,<sup>3</sup> debido a que los otros 5 municipios venían evolucionando en forma positiva en relación a la cantidad de contagios.

Imagen 1\*. El GBA y el AMBA según cómo se definió desde el Estado durante la pandemia de COVID-19



Fuente: elaboración propia.

\*Nota: A partir del Decreto 576 del 29/06/2020 se excluyeron del AMBA los municipios de Exaltación de la Cruz, Cañuelas, Brandsen, Campana y Zárate.

Aunque las medidas de aislamiento comenzaron en marzo, recién hacia el mes de mayo se comenzó a poner el foco en los llamados “barrios populares” (villas y asentamientos informales), primero de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y posteriormente de los Partidos del Gran Buenos Aires, ante la creciente aparición de casos positivos de COVID-19. La “explosión” de casos en estos barrios evidenció las condiciones de gran vulnerabilidad y exposición al contagio debido, por un lado, a la dificultad de cumplir con el

3. Boletín Oficial de la República Argentina, 29 de junio de 2020. Recuperado de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/231291/20200629>

aislamiento y, por otro, a condiciones habitacionales de precariedad estructural, como el hacinamiento y la falta de acceso al agua segura.

## **La situación en los asentamientos informales periféricos**

En este apartado nos situamos en la escala sublocal, para poner el foco en las principales características de la situación que se viene viviendo en los asentamientos informales periféricos del AMBA desde el establecimiento del ASPO. Desde el equipo, hemos venido trabajando específicamente en barrios del municipio de Esteban Echeverría, situados en el borde sudoeste de expansión de la aglomeración.

**Imagen 2. Barrios El Triunfo, La Victoria y Santa Mónica, Municipio de Esteban Echeverría, Provincia de Buenos Aires**



Fuente: elaboración propia.

Se trata de La Victoria y El Triunfo, ambos asentamientos surgidos a partir de la toma organizada de terrenos en los años 2006 y 2011, respectivamente, y del barrio Santa Mónica, un loteo irregular lindero al barrio La Victoria, ori-

ginado en 2010 (Imágenes 2 y 3). Sin embargo, los comentarios que siguen alcanzan a todo el universo de los asentamientos informales del AMBA.

Imagen 3. Barrio La Victoria. Relevamiento del Proyecto UBANEX (2019).



Fuente: elaboración propia.

Una mirada territorial sobre el fenómeno de los asentamientos informales puede desarrollarse a la luz de los tres componentes identificados en el concepto de territorio: la materialización espacial de relaciones sociales, las relaciones de poder y la localidad. Con respecto al primer punto, los asentamientos informales periféricos constituyen el correlato y la cristalización territorial de las dinámicas de precarización y exclusión social acaecidas en el país desde la década de 1970 con el inicio del modelo neoliberal. Frente a la decadencia del empleo industrial y la desregulación de los mercados laborales, dentro de la estructura social comenzó a engrosarse el sector de la población excluida o marginada, cuya principal posibilidad de acceso al suelo pasó a ser la ocupación de terrenos en la periferia metropolitana. A nivel territorial, se trata de entornos desfavorecidos en cuanto a las posibilidades de acceso a las infraestructuras de servicios básicos y por la escasa o nula accesibilidad mediante el transporte público. Esto limita el acceso a oportunidades urbanas de la población de estos barrios, donde tienden a reproducirse situaciones de aislamiento socioterritorial y la acumulación

de desventajas lo que, a su vez, refuerza las dinámicas de exclusión mencionadas (Apaolaza, 2018). En suma, se ve cómo el territorio aparece como medio de reproducción de las *relaciones sociales*, marcadas en este caso por la desigualdad y la exclusión.

En cuanto a la espacialización de relaciones de *poder*, cabe destacar la casi total ausencia del Estado a lo largo de las cuatro décadas de consolidación de los asentamientos informales como modalidad de expansión urbana y de acceso al hábitat de los sectores excluidos. Esta ausencia a nivel general se combina a nivel local con prácticas discrecionales desde las administraciones municipales en torno a cuestiones como el acceso a los servicios urbanos básicos o la asistencia ante situaciones de emergencia. Frente a estas prácticas de poder (y ausencia) “por arriba”, las organizaciones vecinales, políticas o autoconvocadas han sido los grupos sociales que producen concretamente el territorio en estos asentamientos, en sentido material y simbólico. Material, porque tienen su origen en la toma organizada de terrenos, la autoconstrucción de viviendas y el paulatino acceso a servicios urbanos (agua corriente, electricidad, transporte público, arbolado, recolección de residuos, espacios comunitarios, etc.). Simbólico, porque estas acciones materiales cristalizan disputas de poder y sentido (narrativas, identidades) “por abajo”.

Esta última cuestión nos lleva a lo territorial desde lo referente a la *localidad*. En ese sentido el barrio suele aparecer, por un lado, como lugar de pertenencia e identidad y, por otro, como la referencia espacial de la lucha por reivindicaciones sociales y políticas. De la mano con los cambios en la estructura socio-ocupacional, la escala barrial pasó a ocupar de alguna manera el territorio de luchas y reivindicaciones que para los sectores obreros tradicionales tenía la fábrica.

### **Una agenda diferente**

Como venimos diciendo, la pandemia puede leerse como un desafío coyuntural, que demanda acciones *aquí y ahora*. Sin embargo, en los asentamientos periféricos esta coyuntura cabalga sobre una situación estructural y persistente de exclusión social, donde las desventajas y la precariedad abarcan prácticamente la totalidad de las esferas de la vida social. En estos barrios, los efectos de la parálisis productiva y laboral de la pandemia comenzaron a sentirse desde el comienzo del aislamiento, incluso antes del impacto del virus en sí mismo. Las políticas de asistencia económica, sanitaria y alimentaria por parte del Estado tuvieron escasa, tardía o nula llegada a

los barrios de la periferia metropolitana, donde una vez más las respuestas han surgido de estrategias autogestivas, canalizadas la mayoría de las veces a través de organizaciones sociales que realizan un trabajo territorial multi-dimensional (que va desde la gestión de comedores hasta la atención de situaciones de violencia de género).

Diversos trabajos y artículos periodísticos vienen tratando propuestas de adaptaciones en las ciudades para volver a cierta “normalidad” (Florida y Pedigo, 2020). En general, parten de condiciones económicas, sociales, de infraestructuras, etc., que distan mucho del contexto del “sur global”. Frente a esto, para el caso específico de los asentamientos periféricos de Buenos Aires, creemos que es necesario plantear una “agenda diferente”, que debería abordar, entre otros, los siguientes problemas:

1. *Hacinamiento*. Una excesiva cantidad de personas por cuarto es una situación muy común en ámbitos de urbanización informal de sectores populares, que deriva de la presencia de familias numerosas en viviendas con una cantidad insuficiente de ambientes. Aunque parece ser un problema más notorio en las villas que en los asentamientos, donde los lotes son más grandes, de tamaño homogéneo y cada familia suele ocupar un lote, allí también es muy común la subdivisión de lotes y la convivencia de grupos familiares ampliados. El hacinamiento es uno de los principales obstáculos para mantener el aislamiento y el distanciamiento social en condiciones sanitarias adecuadas, lo cual se agrava cuando dentro del grupo familiar hay adultos mayores y niños, que conforman grupos de riesgo.
2. *Violencia de género y familiar*. Vinculada al punto anterior, hubo un agravamiento de esta problemática durante el ASPO, ante la obligatoriedad de permanecer en el espacio doméstico en contacto con la persona agresora. Se ha profundizado un problema ya de por sí grave en los barrios, que choca con la insuficiencia de los canales de asistencia por parte del Estado y las dificultades para acceder a los mismos. Las organizaciones sociales suelen actuar como espacios de contención frente a este problema.
3. *Violencia institucional*. La presencia de las fuerzas de seguridad y la militarización de los barrios populares se intensificó durante las primeras semanas del ASPO y se produjo aun en mayor escala ante la detección de casos positivos, como sucedió en el caso de Villa Azul, situada entre los partidos de Quilmes y Avellaneda. Varios casos de

abusos policiales en barrios populares de distintos puntos del país han circulado por algunos medios de comunicación en los últimos meses.

4. *Exclusión educativa.* La permanencia en el sistema educativo formal siempre ha sido muy dificultosa para los niños y adolescentes que habitan asentamientos periféricos, debido a factores como la distancia a la escuela, la insuficiencia y el costo del transporte público, el ingreso prematuro al mercado laboral, la falta de acompañamiento y de estímulos, entre otros. El ASPO significó un gran bache en la trayectoria educativa de estos alumnos/as, al suspender la asistencia a los establecimientos, con todo lo que ello implica para las familias. El problema empeora por las dificultades de los hogares para el acceso a las modalidades virtuales y, por parte de las escuelas, para hacerles llegar a los alumnos los materiales didácticos. De acuerdo con el trabajo que venimos realizando, desde las escuelas se prioriza mantener el vínculo con las familias sobre la cuestión pedagógica. En este punto, las organizaciones sociales también han jugado un rol fundamental, al canalizar la llegada de materiales para garantizar la continuidad pedagógica a los domicilios, como sucedió entre la Escuela de Educación Secundaria N° 31 de Monte Grande y la Casa de la Niñez y la Juventud, del Barrio La Victoria.
5. *Desprotección económica.* La situación laboral es sumamente precaria en los asentamientos periféricos, donde priman los trabajos informales y eventuales, los más afectados por la pandemia. La restricción a la circulación en la provincia de Buenos Aires paralizó actividades de fuerte peso en estos barrios, como el empleo en la construcción entre los hombres y el trabajo doméstico entre las mujeres. Esto ha comprometido seriamente los ingresos de los hogares, que no llegan a compensarse con la asistencia estatal.
6. *Crisis e inseguridad alimentaria.* Derivado del punto anterior, se puede mencionar el colapso de los comedores barriales, que han triplicado la cantidad de personas asistidas a las pocas semanas del inicio del ASPO, como hemos visto en el Barrio El Triunfo. Por su parte, las escuelas solo realizan entrega de alimentos en cupos limitados y en forma mensual, como nos informaron directivos de la Escuela de Educación Secundaria N° 31 de Monte Grande y el Jardín de Infantes N° 936 de La Victoria. Ante este panorama, proliferan instancias como las llamadas “ollas populares”, que son eventos de

elaboración y distribución de alimentos en grandes cantidades, de carácter gratuito, abierto y solidario. Son llevadas a cabo de forma autónoma por las organizaciones sociales, generalmente en espacios públicos y focalizando en puntos críticos del territorio.<sup>4</sup> Las ollas populares, además, cumplen un rol importante como forma de denuncia de la insuficiencia de las medidas adoptadas por el Estado. En los últimos meses se han desarrollado varias instancias de ollas populares en forma coordinada en los barrios de El Triunfo, La Victoria y Santa Mónica.

**Imagen 4. Olla popular en el Barrio El Triunfo (2020)**



Fuente: elaboración propia.

7. *Crisis sanitaria.* El emplazamiento periférico y las dificultades de accesibilidad también limitan el acceso de la población a los servicios de salud. A esto se suma la falta de información, la ineficacia de los canales de comunicación oficiales y la escasez de materiales sanitarios en los barrios, aspectos que, nuevamente, han sido cubiertos por las organizaciones sociales. En muchos casos, los testeos masivos solo se realizaron tardíamente y tras insistentes reclamos frente a las autoridades municipales a través de dichas organizaciones, como sucedió en el caso de El Triunfo. Cabe mencionar el rol central de las mujeres en las tareas de cuidado (sanitarias, alimentarias, de apoyo escolar). La “feminización del cuidado” en los asentamientos excede

4. Las ollas populares como estrategia autogestiva no son algo novedoso en el AMBA, sino que han adoptado, desde comienzos de los años 1980, un fuerte significado político protagonizando protestas, tomas de tierra y huelgas (Pereyra Cousiño, 2016). Esto evidencia el carácter simbólico de estas instancias, que toman gran relevancia al resignificar el hambre y la inseguridad alimentaria como elementos de denuncia política y social en momentos de crisis.

la unidad doméstica y se manifiesta a escala barrial en organizaciones sociales, ollas populares y comedores.

8. *Acceso al suelo y la vivienda.* Contextos como el actual exacerban la crisis habitacional del AMBA. Por un lado, resulta urgente garantizar el acceso al suelo para evitar el hacinamiento. Por otro lado, la falta de trabajo ha implicado la incapacidad de sostener los alquileres informales, lo que ha empujado a algunos barrios a llevar adelante tomas organizadas de terrenos. Se calcula que en lo que va del año hubo 140 tomas de terrenos y que en la última semana de julio la justicia ordenó 25 desalojos en distintos municipios del AMBA (Frente de Organizaciones en Lucha, 03/08/2020).<sup>5</sup>

### **Líneas de reflexión, investigación y acción frente a los escenarios urbanos futuros**

A lo largo de este trabajo, nos interrogamos acerca de los desafíos territoriales que se configuran frente al COVID-19 en sus escalas metropolitana (AMBA) y sublocal (asentamientos informales periféricos en el sur del AMBA). Para finalizar, presentamos algunas reflexiones, en torno a algunos puntos que consideramos centrales para la investigación y acción con enfoque territorial, frente a los escenarios futuros que deja planteada la coyuntura.

En primer lugar, respecto a los cambios en la dinámica metropolitana. A partir de las medidas de aislamiento, surgen, nuevas deseconomías de aglomeración: las grandes concentraciones de comercios y oficinas típicas de las áreas centrales, por ejemplo, se encuentran sometidas a fuertes cambios en el futuro próximo: cómo respetar la distancia social en oficinas, calles comerciales, shoppings, transporte público para llegar a esas zonas de la ciudad es uno de los grandes desafíos de la planificación territorial por estos días. Estas transformaciones en la dinámica funcional de la metrópolis tienden a acentuar el papel de las fuerzas centrífugas, en contraposición al tradicional predominio de los factores centrípetos que ha sido característico del AMBA.

Las deseconomías de aglomeración y el predominio de fuerzas centrífugas en la dinámica metropolitana actual representan un dilema importante para el urbanismo. En América Latina en general, y en la Argentina en particular, desde las últimas décadas se viene impulsando el paradigma de la ciudad compacta (Lanfranchi *et al.*, 2018), que busca superar los problemas funcionales, sociales, económicos y ambientales de la dispersión urbana. Dos rasgos centrales de este paradigma han sido priorizar el transporte público sobre el particular y promover la densidad urbana, tanto en términos

5. Mientras se escriben estas líneas se está desarrollando un proceso de ocupación organizada de terrenos en la localidad de Guernica, en el sur del AMBA, que viene siendo acompañado por el grupo. Se trata de unas dos mil familias que se asentaron sobre un predio vacante de 100 hectáreas, parte del cual es reclamado por desarrolladores inmobiliarios de urbanizaciones cerradas (ANRed, 05/08/2020; ANRed, 03/08/2020).

morfológicos como políticos. En el contexto de pandemia, cabe preguntarse si estos planteos respecto a la densidad y compacidad se mantendrán, o si perderán fuerza, dando lugar a paradigmas anteriores que parecían superados. Por nuestra parte, pensamos que tal vez sea una oportunidad para pensar otros nuevos...

En un plano más concreto, también nos preguntamos si el funcionamiento metropolitano, tal como lo experimentamos, podría estar entrando en crisis. Por un lado, las medidas de aislamiento han minimizado los viajes cotidianos por trabajo y el ámbito de reproducción ha quedado reducido al barrio. Esto, podría ser una oportunidad para reafirmar la escala sublocal como lugar de arraigo, de vida y de trabajo, y a la población local como sujeto activo de prácticas territoriales. No obstante, la situación de pandemia expone a estos asentamientos a una tensión: por un lado, el aislamiento social parece ser la principal estrategia metropolitana para evitar la difusión del COVID-19; pero, por otro lado, esto podría representar no solamente una imposibilidad material (para muchas familias el aislamiento no es una opción), sino el refuerzo del efecto negativo que el aislamiento socioterritorial preexistente produce sobre estos barrios al obstaculizar la generación de capital social y espacial (Apaolaza, 2018).

Finalmente, un problema metropolitano estructural, que se actualiza frente a la coyuntura, es la cuestión del acceso al suelo y a condiciones dignas de vivienda y hábitat. La distribución del suelo urbano en el marco de la expansión metropolitana segregada, polarizada y fragmentada, se disputa entre la construcción de urbanizaciones cerradas como *country clubs*, que son formas urbanas de baja densidad y gran consumo de suelo, y las tomas de terrenos por parte de los sectores excluidos del tejido social y del derecho a la ciudad. Estas dos formas divergentes de producción de ciudad y acceso al hábitat en las periferias se revelan fuertemente injustas y refuerzan las desigualdades sociales para enfrentar eventos como el COVID-19, como queda claro con el ejemplo de Guernica. La Ley Provincial 14.449 de Acceso Justo al Hábitat, reglamentada en 2013, ha intentado morigerar la desigualdad de esta modalidad de expansión urbana, con resultados parciales hasta el momento.

Es evidente que la pandemia dejará una marca en nuestra historia social y territorial. En el caso de los asentamientos periféricos, se ha revelado como catalizadora de situaciones preexistentes de fuerte exclusión estructural y sus impactos pueden ser profundos y duraderos, como ha sucedido sobre los sectores más vulnerables en otras grandes crisis sociales y económicas

del país (1989, 2001). Al igual que en esas ocasiones, el accionar *desde y para* el territorio parece ser la principal estrategia real para paliar la coyuntura, a la vez que se intenta dar respuesta a algunas dimensiones estructurales.

Harvey (2012) señala que el derecho a la ciudad implica tres niveles: el derecho a estar en la ciudad, el derecho a usufructuar y disfrutar la ciudad y, sobre todo, el derecho a producirla. Lo entiende como una reivindicación, y por eso plantea un objetivo específico: la reapropiación colectiva del espacio urbano y la disputa por el comando y la gestión del excedente económico para producir la ciudad. Los barrios de La Victoria y El Triunfo, constituidos a partir de la toma organizada de terrenos y la autoconstrucción de la vivienda y el medio urbano, no exentos de contradicciones y desafíos, son ejemplos concretos de disputa y producción material y simbólica de la ciudad. Aunque es claro que un verdadero cambio requiere transformar toda la base social, el potencial organizativo que surge de los barrios populares es una clara referencia para transitar ese camino.

## **Agradecimientos**

Lxs autorxs queremos agradecer especialmente la colaboración del resto del GEGU en las reflexiones antes y durante la escritura, sin las cuales este trabajo no podría haberse desarrollado: Victoria González Roura, Diego Rodríguez, Luciana Rodríguez y Francesca Ferlicca. También queremos agradecer a la Casa de la Niñez y la Juventud (CNJ) (<https://www.facebook.com/cnjbarriolavictoria>), organización barrial con la cual el grupo viene trabajando en el Barrio La Victoria.

## **Bibliografía**

- Apaolaza, R. (2018) Territorio, transporte y capitales. Dinámicas y efectos del aislamiento socioterritorial sobre los jóvenes residentes de los nuevos asentamientos periféricos del Área Metropolitana de Buenos Aires. Tesis Doctoral. Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Beck, U. (2007). Vivir en la sociedad del riesgo mundial. Documentos CIDOB, serie Dinámicas Interculturales 8.
- Florida, R. y Pedigo, S. (2020). How our cities can reopen after the COVID-19 pandemic. Brookings. Disponible en: <https://www.brookings.edu/blog/the-avenue/2020/03/24/how-our-cities-can-reopen-after-the-covid-19-pandemic/>
- Frente de Organizaciones en Lucha (2020). Argentina sin lugar para los pobres: una historia de desalojos y negocio inmobiliario (3 de agosto). Disponible en: [folweb.com.ar/nota/1508/argentina\\_sin\\_lugar\\_para\\_los\\_pobres\\_una\\_historia\\_de\\_desalojos\\_y\\_negocio\\_inmobiliario](http://folweb.com.ar/nota/1508/argentina_sin_lugar_para_los_pobres_una_historia_de_desalojos_y_negocio_inmobiliario)

- Guernica: 2 mil familias que se organizan para no ser desalojados por un country (3 de agosto de 2020). Agencia de Noticias RedAcción. Recuperado de <https://www.anred.org/2020/08/03/guernica-2-mil-familias-que-se-organizan-para-no-ser-desalojados-por-un-country/>
- Haesbaert, R. (2004). *O mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" a multiterritorialidade*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- (2014). Território e multiterritorialidade em questão. En *Viver no limite. Território e multi/trans-territorialidade em tempos de in-segurança e contenção*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- Harvey, D. (2004). *El nuevo imperialismo*. Madrid, Akal.
- (2012). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid, Akal.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (1998). El concepto de localidad: definición, estudios de caso y fundamentos teórico-metodológicos. Censo Nacional de Población y Vivienda 1991 Serie D N° 4. Buenos Aires, INDEC.
- Lavell, A. (1996). Degradación ambiental, riesgo y desastre urbano. Problemas y conceptos: hacia la definición de una agenda de investigación. En Fernández M A. (comp.). *Ciudades en riesgo. Degradación ambiental, riesgos urbanos y desastres*, pp. 12-42. Lima, La red.
- Lanfranchi, G.; Cordara, C.; Duarte, J. I.; Giménez Hutton, T.; Rodríguez, S. y Ferlicca, F. (2018). ¿Cómo crecen las ciudades argentinas? Estudio de la expansión urbana de los 33 grandes aglomerados. Buenos Aires, CIPPEC. Disponible en: <http://www.cippec.org>
- Massey (2009). Concepts of space and power in theory and in political practice. *Doc. Anal. Geogr.* 55, 15-26.
- Natenzon, C. (1995). *Catástrofes naturales, riesgo e incertidumbre*. Serie de Documentos e Informes de Investigación N° 197. Buenos Aires, Flacso.
- Pereira Cousiño, B. L. (2016). Los significados del comedor popular: entre los intereses estratégicos y prácticos. En *IV Jornadas del Centro Interdisciplinario de Investigaciones en Género*. Ensenada, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata.
- Pérez, P. (2004). Instituciones políticas y gestión urbana en el Área Metropolitana de Buenos Aires. *Cadernos PROLAM/USP*, 2, pp. 73-87.
- Sandoval, M.; Robertsdotter, A. y Paredes, M. (2017). Space, Power, and Locality: the Contemporary Use of Territorio in Latin American Geography. *Journal of Latin American Geography*, 16(1), 43-67.
- Souza, M. Lopes de (1995). O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. En de Castro, I.; Da Costa Gómez, P. y R. Lobato Correa, R. *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro, Bertrand.
- Toma de tierras en Guernica: "estas familias representan la tercera parte de la población municipal" (5 de agosto de 2020). Agencia de Noticias RedAcción. Disponible en: <https://www.anred.org/2020/08/05/toma-de-tierras-en-guernica-estas-familias-representan-la-tercera-par-te-de-la-poblacion-municipal/>