

El conurbano bonaerense en pandemia

Alcances y desafíos desde
una perspectiva multidimensional



Rodrigo Carmona
(compilador)

EDICIONES **UNGS**



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

EL CONURBANO BONAERENSE EN PANDEMIA
ALCANCES Y DESAFÍOS DESDE UNA PERSPECTIVA MULTIDIMENSIONAL

Rodrigo Carmona
(compilador)

El conurbano bonaerense en pandemia

Alcances y desafíos desde
una perspectiva multidimensional

EDICIONES **UNGS**



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

El conurbano bonaerense en pandemia : alcances y desafíos desde una perspectiva multidimensional / Rodrigo Carmona... [et al.] ; compilado por Rodrigo Carmona. - 1a ed. - Los Polvorines : Universidad Nacional de General Sarmiento, 2021. Libro digital, PDF - (Cuestiones metropolitanas ; 31)

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-630-526-6

1. Pandemias. 2. Urbanismo . 3. Salud Pública. I. Carmona, Rodrigo, comp.
CDD 362.10422

EDICIONES **UNGS**

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2021

J. M. Gutiérrez 1150, Los Polvorines (B1613GSX)

Prov. de Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4469-7507

ediciones@campus.ungs.edu.ar

ediciones.ungs.edu.ar

Diseño gráfico de colección: Andrés Espinosa

Diagramación: Aixa Sacco, Sebastián Prevotel

Corrección: Gabriela Lesca, Vanina Boco, Sebastián Prevotel

Ilustración de tapa:

“Monstruo volando sobre Buenos Aires”, Carlos Alberto Carmona, 2006

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723.

Prohibida su reproducción total o parcial.

Derechos reservados.



Libro
Universitario
Argentino

Índice

Introducción <i>Rodrigo Carmona</i>	10
--	----

Parte 1. Habitar el conurbano: problemas, conflictos y estrategias en contexto de pandemia

Condiciones de vida de los hogares y estrategias de los actores <i>Verónica Maceira</i>	13
Problemáticas socioterritoriales y conflicto social en el conurbano bonaerense y resto de la Región Metropolitana de Buenos Aires durante el ASPO <i>Verónica Maceira y Victoria Cyunel, con la colaboración de Nicolás Caloni y Mailén Chávez</i>	17
Entre la crisis sociosanitaria y la emergencia urbano-habitacional <i>Viviana Colella, Eduardo Reese, Marcela D'Libertis, Lucas Dombroski, Leonardo Fernández, Luciana Manildo y María de los Ángeles Sola Álvarez</i>	43
Aislamiento y atención no COVID-19 en el primer nivel en la Región Sanitaria V <i>Ana Ariovich, María Crojethovic y Carlos Jiménez</i>	109
Acciones contra la violencia de género en el conurbano bonaerense. El rol de los estados municipales en contexto de pandemia <i>Marisa Fournier y Sandra Hoyos</i>	125

Parte 2. Condiciones de la producción y el empleo frente al COVID-19

La problemática productiva y del empleo en el conurbano bonaerense ante la emergencia sanitaria <i>Rodrigo Carmona</i>	145
---	-----

El impacto de la pandemia en la industria manufacturera del conurbano bonaerense. La situación a diciembre de 2020 <i>José A. Borello, Rodrigo Carmona, Alejandro Esmerado, Leandro Rodríguez, Roberto Lattanzi, Sebastián Rotondo, Bárbara Couto, Osvaldo Battistini, Cecilia Anigstein y Pamela Flores</i>	149
Conflictividad laboral en el conurbano bonaerense y resto de la Región Metropolitana de Buenos Aires en el ASPO <i>Verónica Maceira y Victoria Cyunel</i>	191
Acceso a la tierra para la agricultura familiar y compras públicas a la economía popular, social y solidaria: problemas, políticas y propuestas para el AMBA en el año de la pandemia <i>Carolina Barnes, Alejandro Esmerado, Lorena Putero y Gonzalo Vázquez</i>	217
Gestionar el abasto alimentario metropolitano en un contexto de incertidumbre: la afectación en la operatoria de los mercados mayoristas frutihortícolas del AMBA ante el advenimiento del COVID-19 <i>Andrés Barsky y María Eugenia Ami</i>	259

Parte 3. Capacidades estatales: la asistencia social, la salud y la seguridad en tiempos de coronavirus

El Estado frente al COVID-19: entre la asistencia, la distribución y la transformación <i>Bárbara Couto y Rodrigo Carmona</i>	277
Programas sociales de transferencias de ingresos en el conurbano bonaerense durante la pandemia <i>Carlos Martínez, Martín Mangas y Ricardo Paporás</i>	281
Asistencia alimentaria. Despliegue de capacidades y recursos de los distintos niveles de gobierno <i>Bárbara Couto, con la colaboración de Natalia Basanta y Melina Castellano</i>	289
Capacidades institucionales en salud. La gestión del sistema hospitalario <i>Rubén Lucero, con la colaboración de Natalia Basanta y Melina Castellano</i> ...	301
Gestión local de la seguridad en el conurbano bonaerense en contexto de pandemia <i>Anandí Queipo, Lucía Camardon y Julieta Rey</i>	313

Entre la crisis sociosanitaria y la emergencia urbano-habitacional

*Viviana Colella, Eduardo Reese, Marcela D 'Liberis,
Lucas Dombroski, Leonardo Fernández,
Luciana Manildo y María de los Ángeles Sola Álvarez*

1. Introducción

Los mil barrios populares que se localizan en el territorio metropolitano son resultado de dinámicas estructurales, agravadas en los últimos años por políticas socioeconómicas que empeoraron las condiciones de vida de amplios sectores de la sociedad. Si bien surgieron como una solución que proveía una vivienda transitoria, a principios del siglo 20, actualmente son casi el único modo a través del cual miles de familias acceden a un lugar para vivir.

En ese marco, el objetivo de este trabajo es dar cuenta tanto de las condiciones generales de hábitat en los barrios populares de la Región Metropolitana de Buenos Aires como de los impactos que ha tenido en ellos la crisis sociosanitaria, con el fin de plantear, preliminarmente, algunas recomendaciones de políticas y de intervención en el marco de la llamada “nueva normalidad”.

Las precarias condiciones de las viviendas, el hacinamiento, la falta de acceso al agua potable, su localización en áreas de riesgo ambiental, su lejanía a las áreas de trabajo, comercios y servicios, son algunas de las condiciones espaciales, funcionales y ambientales que, durante la emergencia sociosanitaria, hicieron más evidente el desigual acceso a la ciudad. Adicionalmente, diversas

acciones de los distintos niveles de gestión estatal que no llegaron a cubrir las necesidades de toda la población, profundizaron otras aristas estructurales de la problemática.

Los sectores populares han construido históricamente redes de supervivencia que les permiten, con grandes esfuerzos y no sin problemas, satisfacer sus necesidades básicas colectivizando la provisión de alimentos, las tareas de cuidado y la construcción del barrio y las viviendas. Estas redes promueven un alto nivel de protagonismo de lo comunitario que adquirió particular relevancia en el marco de las medidas del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO).

Para su presentación, se dividió este trabajo fundamentalmente en dos partes: en la primera, se planteó un panorama, a escala metropolitana, de la situación de los barrios populares pre y pos inicio de las medidas de aislamiento, donde se abordan sus principales problemas estructurales y aquellos que surgieron o se profundizaron a partir del contexto actual. En la segunda parte del trabajo, los estudios se focalizaron en un territorio más acotado del sector noroeste del conurbano con el objetivo de dar cuenta de procesos sociales y de sus vínculos con el territorio, con mayor especificidad y profundidad de análisis.

2. La dimensión metropolitana del hábitat

La crisis sociosanitaria visibilizó dramáticamente las desigualdades urbanas existentes en el territorio metropolitano. En esta escala proponemos una primera aproximación a las particularidades sociourbanas que marcaron el escenario pre y pos inicio de las medidas del ASPO.

En esta primera parte se realiza un planteo general acerca de las condiciones sociourbanas y de acceso a redes de saneamiento; luego se profundiza sobre la situación estructural de los barrios populares; y, finalmente, se muestra algunos primeros indicios acerca de las limitaciones que dichas particularidades han significado en la vida de las familias a partir de la emergencia sociosanitaria.

2.1 Caracterización urbano habitacional pre COVID-19

El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) es el aglomerado más importante del sistema urbano de la Argentina, concentra alrededor del 34% de la población total (lo que corresponde al 37% de la población urbana) y, hasta la fecha de este informe, cerca del 50% de los/as contagiados/as de COVID-19 en el país. Está compuesta por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)

y 24 municipios conurbados localizados en la provincia homónima (conocidos como conurbano bonaerense o Gran Buenos Aires) ocupando en total una superficie de 2.714 kilómetros cuadrados, de los cuales cerca de 2.150 se encuentran urbanizados. Esta, a su vez, forma parte de una Región Metropolitana (RMBA) más amplia que incluye a 16 municipios más con amplias áreas rurales. El trabajo analiza los impactos socioterritoriales de la pandemia en los 24 municipios del conurbano sin obviar las interrelaciones socioeconómicas, ambientales y funcionales con la ciudad Capital y con la RMBA. El presente apartado tiene la finalidad de brindar un panorama general sobre las principales condiciones estructurales de este territorio desde una mirada multidimensional.

Como muestra la Tabla 1, a partir de la década de los años 80 del siglo pasado, la tasa de crecimiento del conurbano comenzó a reducirse paulatinamente. Este proceso puede haberse revertido en la última década debido a la crisis de las economías regionales en el interior del país. Los cambios se evidenciaron en la última Encuesta Permanente de Hogares (EPH) publicada que estima que en los 24 municipios residían, a fin del año 2019, alrededor de 12 millones de habitantes contra los casi 10 millones que había registrado el Censo del año 2010.

Tabla 1. Evolución intercensal de la población, área y densidad bruta del conurbano

Distrito	Población (en miles)				Variación intercensal relativa				Área (km ²)	Densidad bruta 2010 (Hab/km ²)
	1980	1991	2001	2010	1980 1991	1991 2001	2001 2010	1980 2010		
Total 24 municipios conurbano	6.843	7.971	8.684	9.915	16,5%	8,9%	14,2%	44,9%	2.514	3.944
CABA	2.923	2.965	2.776	2.891	1,4%	-6,4%	4,1%	-1,1%	200	14.455
Total GBA	9.766	10.936	11.460	12.806	12,0%	4,8%	11,7%	31,1%	2.714	4.719

Fuente: Elaboración propia en base a Censos Nacionales del INDEC.

La configuración urbana del AMBA sigue un esquema radioconcéntrico hacia el área central de la ciudad de Buenos Aires. La secuencia del proceso de construcción y estructuración siguió la lógica de la urbanización en la Argentina: crecimiento por expansión de baja densidad en la periferia, consolidación del tejido intersticial y de los corredores de transporte y densificación del casco central y de los subcentros metropolitanos. El mercado inmobiliario fue históricamente el principal responsable del desarrollo urbano articulado a muy débiles políticas del poder público. De tal forma, la trama urbanizada presenta una gran variabilidad interna de densidades, coexistiendo espacios de elevada concentración de actividades urbanas con otros de carácter semi-rural donde se observan agudos problemas de dispersión urbana. La cobertura de servicios urbanos sigue un gradiente decreciente (tradicional de nuestras ciudades) del centro hacia la periferia. Asimismo, el AMBA es un territorio heterogéneo con muy profundos contrastes sociales que se agudizaron a partir de la primera fase de políticas neoliberales de la dictadura cívico-militar hacia finales de los años 70.

Desde sus inicios, el área metropolitana se conformó de una manera muy desigual: gran parte de la población de la CABA presenta niveles de calidad de vida y acceso a equipamientos sociales y servicios muy superiores al resto del país y, particularmente, a los de las familias de los municipios del conurbano. Al mismo tiempo, es importante destacar que, dentro de este, también se observan áreas y barrios con grandes asimetrías. Esto es relevante para comprender adecuadamente que no todos los hogares del AMBA tuvieron las mismas condiciones sociales y materiales para enfrentar los profundos impactos que tuvieron, tanto la pandemia como el ASPO, utilizado como método preventivo de contagio de la población.

La crisis sociosanitaria producida por el COVID-19 encontró a la RMBA en general, y a los municipios del conurbano en particular, en una grave situación socioeconómica y con un alto nivel de precariedad urbana y habitacional después de varios años de recesión económica. El Estimador Mensual de Actividad Económica (EMAE) del INDEC, que refleja la evolución de la actividad del conjunto de los sectores productivos a nivel nacional, mostró una caída en cuatro años (desde diciembre de 2015) del 3,5% con una profunda declinación en 2019 que alcanzó el 2,1%.

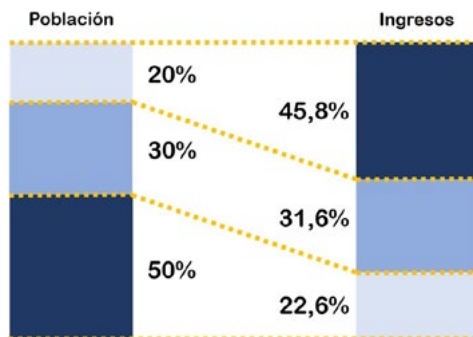
La información disponible en el Observatorio del Instituto del Conurbano (UNGS) (con datos de la EPH), revela claramente la difícil situación socioeconómica de la población en el aglomerado bonaerense:

- En el primer trimestre de 2020, previo al inicio del confinamiento, cerca de un millón y medio de personas presentaban problemas de trabajo en los

municipios del conurbano ya que la desocupación y la subocupación alcanzaron (cada uno de ellos) al 12,4% de la población económicamente activa.

- En el último trimestre de 2019, el 38,4% de los asalariados no se encontraban registrados en el sistema de seguridad social (trabajadores/as informales) y de ellos casi el 58% tenía un bajo nivel educativo (hasta secundaria incompleta).
- La crisis del modelo económico implementado desde diciembre de 2015 tuvo muy graves efectos sobre los consumos básicos de los hogares: según el índice de salarios que desarrolla el INDEC, los sueldos de los/as trabajadores/as formales crecieron en promedio, durante 2019, un 40,9% mientras que la inflación ese año fue del 53,8%. Esta diferencia de casi 13 puntos porcentuales implicó una pérdida en el salario real de 8,4%. El deterioro de los ingresos de los/as asalariados/as informales fue peor ya que la actualización alcanzó solo al 30%.
- Como resultado de lo anterior, la misma medición de la EPH registró que el 44,5% de personas (algo más de cinco millones) del conurbano se encontraban, a fin de 2019, por debajo de la línea de pobreza y que, de ellos, el 12,2% eran indigentes.
- Los datos antedichos deben ser interpretados en el marco de un proceso de fuerte crecimiento de la desigualdad social: mientras que en el cuarto trimestre de 2016 la relación entre el primer y el último decil (tomando la media del ingreso familiar) era de 13 veces, tres años después, a fin de 2019, llegó a 16,5 veces. La importante diferencia en la apropiación de los ingresos de los hogares en el conurbano se grafica en la Figura 1.

Figura 1. Desigualdad social en el conurbano por apropiación de los ingresos familiares en el cuarto trimestre de 2019

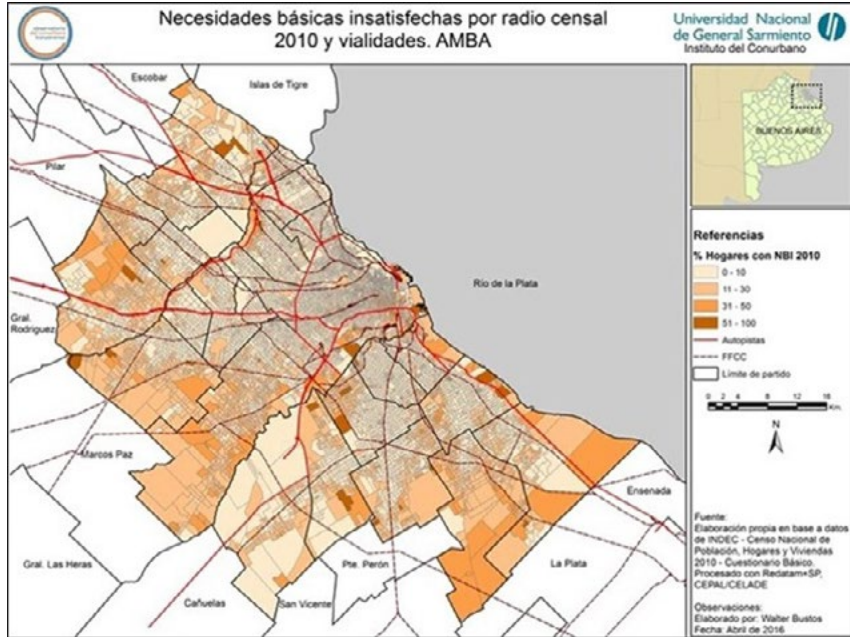


Fuente: elaboración propia en base a EPH INDEC 24 partidos del GBA – Cuarto trimestre de 2019.

A su vez, la desigualdad social se expresó con claridad en el territorio metropolitano. A pesar de que la última medición corresponde a la del Censo Nacional de 2010, el análisis de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) es una aproximación útil para examinar las condiciones de pobreza estructural del conurbano porque, además, de los cinco índices que participan de la construcción del indicador, tres de ellos se refieren específicamente a la problemática habitacional.

En la Figura 2 se puede observar que, en el año 2010, el AMBA presentaba un claro patrón de segregación de la población más pobre con un gradiente del centro de la metrópolis y de los corredores de transporte y subcentros locales hacia los bordes de la periferia urbana. Los radios censales con mayor porcentaje de hogares con NBI se localizaban en las áreas de expansión y en la mayoría de los barrios en proceso de consolidación o completamiento especialmente en los municipios de Ezeiza, Moreno, José C. Paz, Florencio Varela, La Matanza, Merlo, Malvinas Argentinas, Esteban Echeverría y Almirante Brown.

Figura 2. Necesidades básicas insatisfechas por radio censal 2010 y vialidades. AMBA



Fuente: Observatorio del Instituto del Conurbano (UNGS)

El último Censo también reveló (Tabla 2) que los 24 municipios del conurbano (al igual que en el total del país y en la Ciudad de Buenos Aires) tuvieron un crecimiento intercensal 2001- 2010 de los hogares mayor que de la población (23,1% vs 14,2%) y mayor también que la cantidad de viviendas nuevas del decenio (casi 550 mil hogares nuevos contra 381 mil unidades nuevas).

Los datos también indican que se produjo una mejora relativa de la calidad constructiva del stock de viviendas, pero se relevó un alza importante de los hogares convivientes (hacinamiento familiar) en viviendas de buena calidad que pasaron de 144.277 hogares en 2001 a 330.760 en 2010 (130%). Con estos registros, la cantidad de hogares que sufrían algún tipo de déficit de vivienda crecieron 2,7 puntos (36,8% en 2001 y 39,5% en 2010) en el período intercensal señalado llegando a algo más de un millón cien mil.

Tabla 2. Hogares con déficit de vivienda. Censos 2001 y 2010. 24 municipios del conurbano

Dif 2001 / 2010 relativa	Dif 2001 / 2010 absoluta	% total hog. 2010	% total hog. con déficit 2010	Censo 2010	% total hogares 2001	% total hog. con déficit 2001	Censo 2001	Hogares en viviendas aptas y sin hacinamiento							
								Hogares en viviendas no aptas		Hogares con hacinamiento					
								Casa B	Hogares en viviendas recuperables	Hogares en viviendas irrecuperables	Sub total hogares en viviendas no aptas	Hogares en viviendas aptas, pero con hacinamiento por cuarto	Hogares en viviendas aptas y sin hacinamiento por cuarto, pero con hacinamiento familiar	Subtotal hogares en viviendas aptas con hacinamiento	Hogares con déficit de vivienda
17,7%	266.933	60,5%	-	1.774.277	63,2%	-	1.507.344								
10,9%	42.180	14,6%	37,0%	429.706	16,3%	44,2%	387.526								
100,0%	8.624	0,6%	1,5%	17.244	0,4%	1,0%	8.620								
-18,6%	-24.821	3,7%	9,4%	108.801	5,6%	15,2%	133.622								
46,5%	646	0,1%	0,2%	2.036	0,1%	0,2%	1.390								
23,1%	1.136	0,2%	0,5%	6.044	0,2%	0,6%	4.908								
5,2%	27.765	19,2%	48,6%	563.831	22,5%	61,1%	536.066								
34,8%	68.510	9,0%	22,9%	265.505	8,3%	22,5%	196.995								
129,3%	186.483	11,3%	28,5%	330.760	6,1%	16,4%	144.277								
74,7%	254.993	20,3%	51,4%	596.265	14,3%	38,9%	341.272								
32,2%	282.758	39,5%	100,0%	1.160.096	36,8%	100,0%	877.338								
23,1%	549.691	2.934.373			2.384.682										

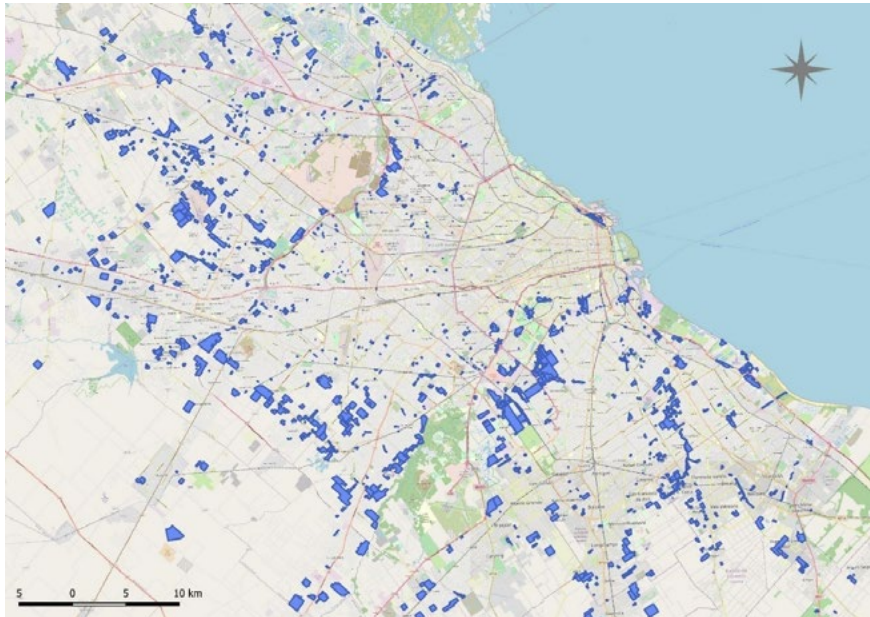
Fuente: Elaboración propia en base a los Censos 2001 y 2010

Para actualizar la información sobre las condiciones de hábitat imperantes en el conurbano antes de la pandemia, se recurrió al análisis de los datos relevados por la EPH del INDEC en el último trimestre de 2019 y procesados por el Observatorio del Instituto del Conurbano. A continuación, se resumen algunos indicadores que resultan significativos del papel del hábitat como condicionante clave de la salud:

- a. Según la EPH, el conurbano tenía, antes de la pandemia, casi el 26% de sus hogares residiendo en viviendas construidas con materiales de calidad insuficiente y parcialmente insuficiente.
- b. Asimismo se verificó que las familias del conurbano iban a enfrentar importantes obstáculos para mantener la higiene necesaria durante la pandemia. Los datos revelaron que solo el 55,6% contaba con desagüe cloacal a red pública (porcentaje que resulta claramente inferior al promedio nacional) y que el 76,7% de las viviendas contaban con provisión de agua por red pública mientras que el 22,9% lo hacía a través de perforación con bomba a motor.
- c. Asimismo, las condiciones ambientales afectaban a una cantidad apreciable de familias. El 8% residía en ese momento a tres cuadras o menos de un basural y el 19% en áreas con alto riesgo de anegamiento (en las cuales habían ocurrido episodios de inundación en los últimos 12 meses).
- d. Por último, el 11,1% de los hogares sufría problemas de hacinamiento y un 6,7% más presentaba hacinamiento crítico (frente al 10,4% y 5,2% que registró el promedio nacional).

A su vez, la información del año 2018 del Registro Nacional de Barrios y Asentamientos Populares (RENABAP), mostró que en los 24 municipios se relevaron 952 barrios donde residían 317.553 hogares en condiciones de alta precariedad. La cifra es demostrativa de la magnitud del problema habitacional en el conurbano: la población que reside en los barrios populares es similar a la población total de la ciudad de Córdoba que es el segundo aglomerado del sistema urbano nacional. A su vez, la Figura 3 muestra su distribución espacial que resulta altamente coincidente con los radios censales de mayor NBI del 2010 que se puede ver en la Figura 2.

Figura 3. Localización de barrios populares en el AMBA



Fuente: Elaboración propia en base al mapa RENABAP <https://datos.gob.ar>

El cuadro de situación que presentó el RENABAP en materia de barrios populares, hacia 2018, se complejizó y empeoró por la dinámica que han adquirido las tomas de tierras en el conurbano.

De esta manera, el modelo de ciudad dual se consolida agravando las condiciones de vida de los más pobres. Los análisis muestran que, dada la imposibilidad de transitar por otros caminos formales o legales, la informalidad es el único refugio posible para amplios sectores y, al mismo tiempo, la peor de las salidas porque en ese estadio la violación de sus derechos es la moneda de cambio en respuesta a cada una de sus necesidades. (CELS, 2016)

Por la trascendencia del problema, este trabajo contiene, más abajo, un apartado especial de análisis.

2.2 Cobertura de las redes de saneamiento

Desde el inicio de la emergencia sociosanitaria, el Ministerio de Salud de la Nación planteó la prioridad de modificar o intensificar hábitos de higiene para enfrentar el avance del COVID-19. Esto se reflejó en el aumento del uso de agua para la limpieza de las manos y, en general, de la higiene personal y urbana. Pero el AMBA es un territorio en el que se distribuye y circula el agua en el espacio de manera muy desigual no solo por los intereses de los actores encargados de la gestión del recurso hídrico, sino que deviene de un proceso histórico de larga data que fue consolidando zonas cubiertas por el servicio y zonas sin cobertura, que se encuentran marginadas y excluidas.

El suministro de agua y provisión de cloacas a nivel metropolitano está, principalmente, a cargo de la empresa estatal Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA), una de las proveedoras más grandes del mundo. Esa responsabilidad la asumió el Estado nacional a partir de su reestatización en 2006. Entre 2017 y 2019, la empresa incorporó a su área de concesión nueve municipios (Moreno, Escobar, San Miguel, Malvinas Argentinas, José C. Paz, Pte. Perón, Merlo, Florencio Varela y Pilar), que se sumaron a los 17 originales junto con la CABA, buscando con esos acuerdos tener bajo su servicio a todo el AMBA. En diciembre de 2019 se reforzó la orientación de coordinación metropolitana, cuando se sumó al directorio de la compañía la participación de intendentes del conurbano, representativos de los municipios anexados. La población total del área de concesión corresponde a más del 30% de los habitantes del país.

Hay razones de economía de aglomeración y geográficas que explican un sistema a escala metropolitana. El agua para consumo humano proviene principalmente de origen superficial del Río de la Plata y, en menor proporción, de agua subterránea del acuífero Puelche. Pero existe una gran proporción de hogares que obtienen agua de explotaciones puntuales de agua subterránea, proveniente de los acuíferos Puelche y Pampeano, ya sea de sistemas autónomos de redes públicas o de perforaciones autónomas o domiciliarias, con distintas tecnologías, profundidades y medidas de protección de la contaminación.

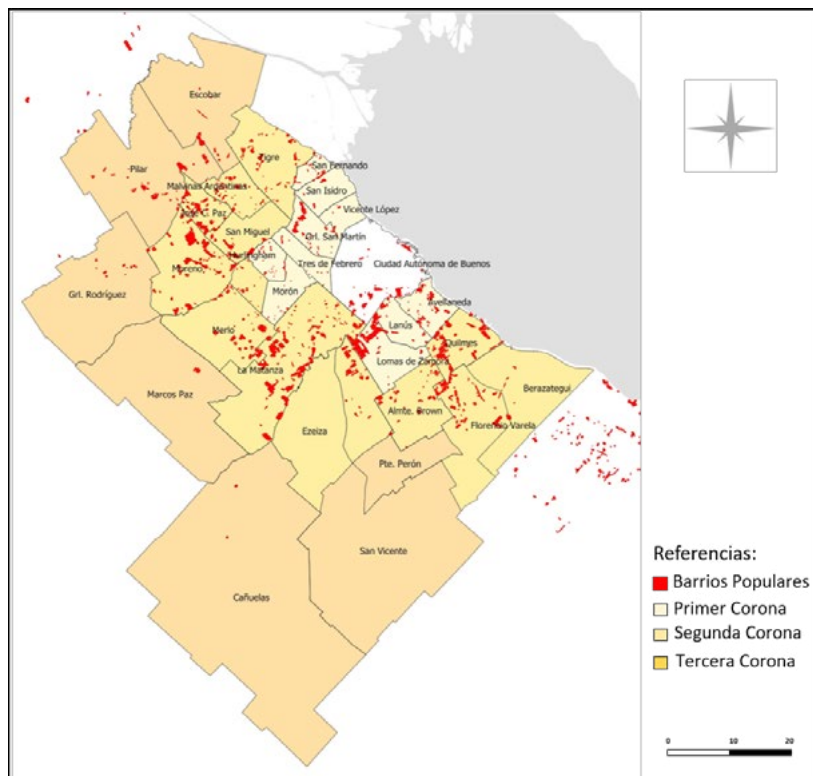
La cobertura cloacal varía por su distribución geográfica, las diferentes densidades urbanas o el grado de urbanización. Los efluentes cloacales se vierten (con o sin tratamiento) en varias cuencas metropolitanas. Uno de los ejes centrales del plan de AySA, en el marco del plan de la Autoridad Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), se centra en la prolongación del emisario sur en Berazategui y el emisario subfluvial del Sistema Riachuelo, apelando al efecto de dilución del Río de la Plata para vertido de efluentes cloacales. Pero en áreas

sin cobertura cloacal, el grueso de las descargas de aguas residuales, se realiza a través de pozos negros, fosas sépticas o, en el peor de los casos, hacia letrinas conectadas a los acuíferos Pampeano y Puelche, y en menor proporción, en ríos y arroyos metropolitanos. De ahí la necesidad de compatibilizar la expansión de agua potable en el segundo cordón metropolitano, las villas de la Ciudad de Buenos Aires y, en general, los barrios populares, con la consecuente expansión de los desagües cloacales. El Estado nacional se había propuesto en 2017 la meta de alcanzar una cobertura metropolitana del 100% de agua potable de red y el 75% de desagües cloacales (Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento). La demanda de higiene por efecto de la pandemia demostró la distancia actual de alcanzar la universalización de los servicios de agua y cloacas, cuestión en la que se profundizará más adelante.

2.3 Caracterización general de los barrios populares

Como se mencionó en el primer apartado de este informe, de acuerdo al RENABAP, en 2018 existían 952 barrios en los 24 municipios donde había 317.553 hogares y 1.137 barrios en la totalidad de la RMBA, que albergaban a 432.189 familias, lo que arrojó estimativamente a más de millón y medio de habitantes en condiciones habitacionales precarias. El siguiente plano (Figura 4) y la Tabla 3 dan cuenta de la distribución de estos barrios a lo largo y ancho del territorio metropolitano, con mayor cantidad de familias y barrios en algunos municipios respecto de otros. También es posible notar que en solo 53 barrios de la Ciudad de Buenos Aires se concentra mayor cantidad de familias que sobre cualquiera de los demás municipios del conurbano, lo que es indicativo de las diferencias en densidad poblacional, aunque aquí no se considera la cantidad de integrantes por familias que también puede variar.

Figura 4. Localización de barrios populares en el AMBA



Fuente: elaboración propia a partir del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP).

Tabla 3. Cantidad de barrios populares y familias residentes por jurisdicción

Jurisdicción	Barrios	Familias
Almirante Brown	62	14.532
Avellaneda	40	10.813
Berazategui	7	1.327

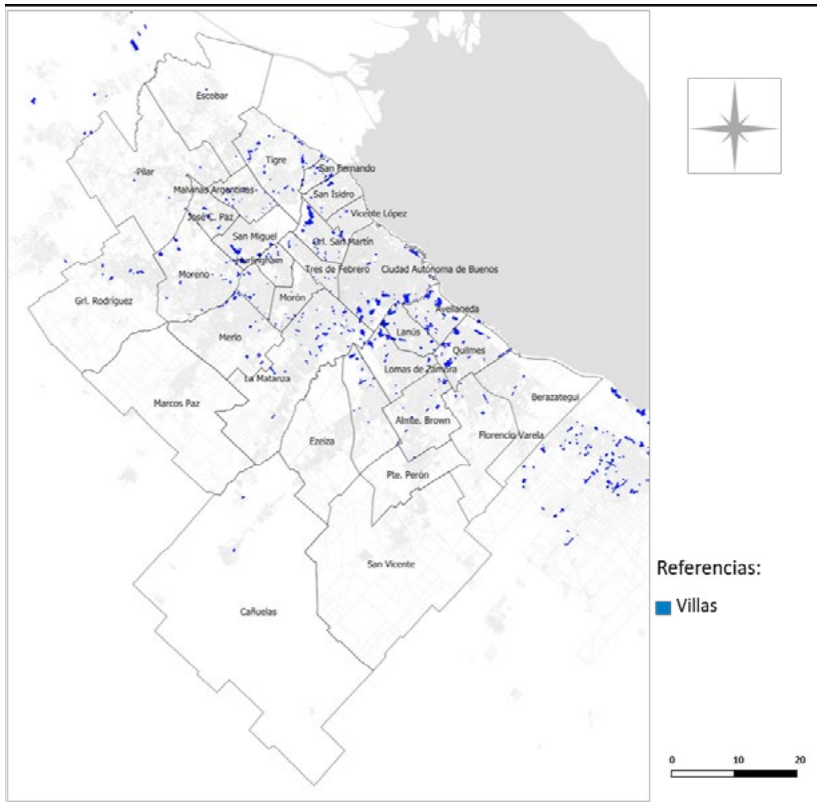
Esteban Echeverría	42	17.952
Ezeiza	11	8.232
Florencio Varela	70	15.853
General San Martín	41	20.888
Hurlingham	30	1.650
Ituzaingó	19	1.187
José C. Paz	43	11.068
La Matanza	122	47.463
Lanús	21	12.890
Lomas de Zamora	55	34.624
Malvinas Argentinas	51	6.031
Merlo	57	21.472
Moreno	87	22.311
Morón	11	922
Quilmes	65	34.718
San Fernando	17	2.292
San Isidro	13	6.251
San Miguel	17	10.982
Tigre	45	9.485
Tres de Febrero	14	2.079
Vicente López	12	2.531
Presidente Perón	12	8888
Pilar	44	14062
General Rodríguez	22	4950
San Vicente	19	4771
Marcos Paz	5	930
Escobar	25	5556
Cañuelas	5	1813
Total de la RMBA	1.084	358.523
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	53	73.666
Total RMBA	1.137	432.189

Fuente: Observatorio del Conurbano a partir del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación.

Para profundizar en el análisis de los barrios populares y su extensión es necesario dar cuenta de sus especificidades sociales, ambientales y de localización a lo largo del tiempo. El primer punto a señalar en ese sentido es sobre qué tipo de barrio se trata, si son producto, por ejemplo, de tomas organizadas o loteos informales, y qué características morfológicas adquieren, es decir, si se han constituido como villas, asentamientos u otro. Esta diferenciación de tipo conceptual es importante para comprender las dinámicas actuales. Otra cuestión relevante es no perder de vista que se trata de un proceso que ha ido cambiando a lo largo del tiempo, en las modalidades de ocupación, las áreas ocupadas, los actores que participaron. En ese sentido, es preciso tratar los fenómenos de villas y asentamientos de manera diferenciada, y al mismo tiempo relacionada, y no perder de vista la cuestión espacio temporal de corto y largo plazo.

Las villas se conformaron con mayor visibilidad alrededor de la década de 1930 en la Ciudad de Buenos Aires y, posteriormente, en los municipios del primer cordón. Se trató de un proceso que se dio sobre todo en intersticios urbanos sobre predios del ferrocarril, o en los bordes de arroyos y ríos, basurales y zonas de rellenos. Morfológicamente, se caracterizan por tejidos densos y trazados irregulares de angostos pasillos. Las villas de mayor extensión se encuentran en las cercanías de los ríos Reconquista y Matanza-Riachuelo en sectores de riesgo hídrico y ambiental, ya sea sobre rellenos sanitarios, predios degradados o suelo liberado por la rectificación que sufrieron los meandros de cada uno de estos cursos de agua (Figura 5). En la actualidad, el crecimiento de las villas se produce a través de edificación en vertical, orientadas generalmente al mercado de alquiler cuyo resultado es un fuerte aumento de la densidad de población residente.

Figura 5. Localización de villas en el AMBA



Fuente: elaboración propia a partir del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP).

Los asentamientos iniciaron a principios de los 80 y se localizaron principalmente en los bordes del área urbanizada. Sobre este fenómeno, la bibliografía especializada (Izaguirre y Aristizabal, 1988; Merklen, 1997; Cravino, 2018) considera como una cuestión importante su localización “en municipios de la segunda corona” (Di Virgilio, et al. 2012), en general, en áreas no consolidadas “en su inmensa mayoría ubicados sobre tierra privada, (...) en terrenos que por lo general eran basurales, pajonales, o inundables, por lo que los dueños no tenían un interés o posibilidad en explotarlo económicamente o sufrían restricciones normativas para esto (Cravino, 2001).

Diversos factores explican la localización de los asentamientos, de los cuales algunos son constantes mientras que otros han cambiado. En primer lugar, se puede afirmar que las especificidades físicas del suelo, su tenencia jurídica y la zonificación que le corresponde ocupan un lugar relevante. Con muy pocas excepciones, siempre se ha tratado de zonas con las características que analizaremos en la segunda parte de este informe: áreas de borde urbano, de suelo degradado, con cavas o zonas inundables, generalmente de tenencia irregular, y en zonificación de tipo rural o complementaria contigua a un área urbana. También, el precio del suelo tuvo un papel fundamental, pero ha tomado mayor relevancia en los últimos años, sobre todo a partir de la presión del mercado inmobiliario a través de prácticas especulativas en el suelo de la periferia con el consecuente crecimiento de la segregación residencial.

Más allá de las políticas de vivienda que se iniciaron en el año 2004 y la normativa nacional (Ley N°27.453) y provincial (Ley N°14.449) vinculada al acceso al suelo por parte de los sectores populares, la presencia de asentamientos informales fue en aumento en los últimos cinco años. A partir de un relevamiento propio, que se centró en el período del 2016 a abril del año 2020, se registraron 40 nuevas¹ tomas de tierra y loteos populares informales así como 24 extensiones sobre nuevo suelo de tomas ya registradas por el RENABAP y el RPVyAP (Registro Público de Villas y Asentamientos Precarios - Ley de Acceso Justo al Hábitat N° 14.449) con una superficie de 964 y 229 hectáreas de suelo ocupado, respectivamente. Estos datos se observan en la Tabla 4 y se basan en datos del RPVyAP, que muestra la cantidad de asentamientos por cada municipio en diferentes cortes temporales.

El análisis de estos datos muestra las grandes diferencias entre los distritos en cuanto a la cantidad de asentamientos que poseían hasta 2015, así como los barrios que surgieron por nuevas tomas en distintos períodos. Aquí se analizan las tomas en los siguientes cortes: antes de 2003, entre 2003 y 2010, de 2011 a 2015, y finalmente el relevamiento propio que considera desde el 2016 hasta abril de 2020. Si se observa el corte temporal 2003 a 2010, se identifica que, por amplio margen, las tomas se concentraron en La Matanza, Almirante Brown, Moreno, Malvinas Argentinas y Pilar. En el período siguiente, se advierte que las tomas se concentraron en tan solo siete municipios, siendo los más relevantes Moreno, Florencio Varela, La Matanza, José C Paz y Almirante Brown (en ese orden), todos municipios de la segunda corona; mientras que en la primera corona no se han registrado nuevos barrios.

¹ Posteriores a la realización del RENABAP.

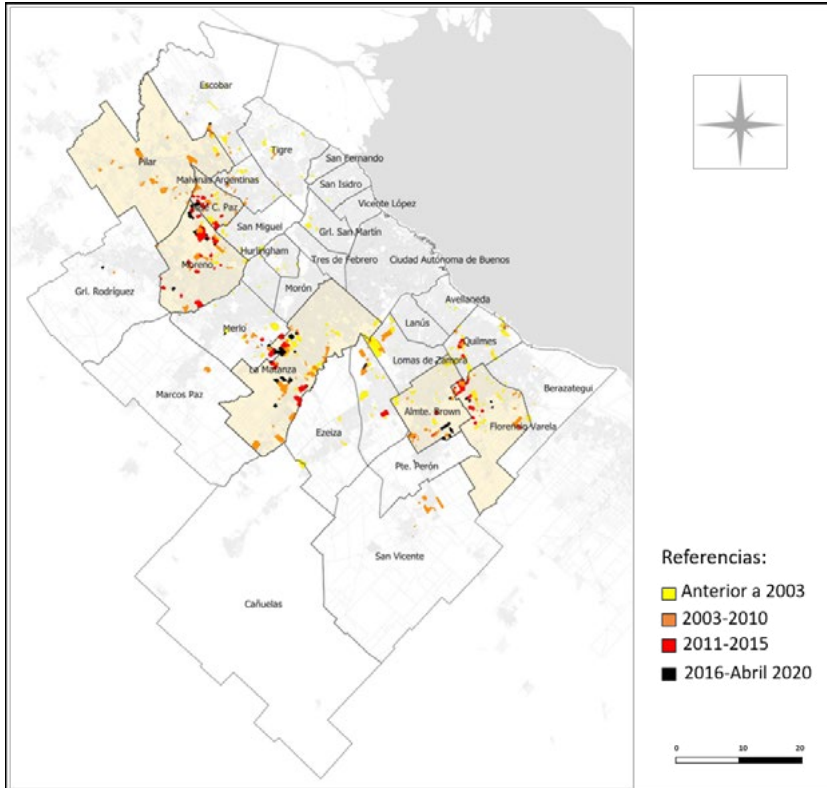
Tabla 4. Cantidad de tomas por jurisdicción según cortes temporales

Jurisdicción	Anterior a 2003	2003-2010	2011-2015	2016-2020
Avellaneda	5	0	0	0
San Martín	4	0	0	0
San Isidro	1	0	0	0
Morón	1	0	0	0
Ituzaingó	6	0	0	0
Hurlingham	18	0	0	0
Vicente López	0	0	0	0
Lanús	0	0	0	0
Tres de Febrero	0	0	0	0
Moreno	13	16	28	12
Florencio Varela	25	11	20	4
José C. Paz	12	10	16	2
La Matanza	23	28	9	11
Almirante Brown	25	21	5	8
Merlo	12	6	3	2
Esteban Echeverría	12	7	2	1
Malvinas Argentinas	12	15	0	0
Tigre	13	3	0	0
Lomas de Zamora	28	9	0	0
Ezeiza	0	0	0	0
Berazategui	6	1	0	0
Quilmes	0	2	0	0
San Miguel	5	3	0	0
San Fernando	2	0	0	0
Presidente Perón	-	-	-	1
Pilar	1	21	0	0
General Rodríguez	0	2	0	1
Belén de Escobar	14	7	0	2
Marcos Paz	0	1	0	0
San Vicente	0	9	0	0
Cañuelas	1	0	0	0

(No existen datos y no se ha podido hacer el relevamiento para los siete municipios de la tercera corona de la RMBA en el período 2016-2020).

Fuente: elaboración propia a partir del Registro Provincial de Villas y Asentamientos, y relevamiento a través de *Google Earth* para el período 2016-2020.

Figura 6. Localización de asentamientos según corte temporal y jurisdicciones en el AMBA



Fuente: elaboración propia a partir del Registro Provincial de Villas y Asentamientos, y relevaramiento a través de Google Earth para el período 2016-2020.

A partir de lo anterior, se entiende que desde 2003 la extensión de los asentamientos o tomas de tierra no se produjo de modo homogéneo en toda la RMBA ni tampoco en todos los municipios de la segunda corona como afirman algunos autores (Apaolaza y Venturini, 2018). En efecto, en los últimos años, este fenómeno se concentró particularmente en cinco municipios repartidos entre las zonas sur, oeste y noroeste. En este sentido, en la Figura 6 podemos apreciar algunas relaciones en el proceso de tomas de tierra entre las diferentes jurisdicciones y el tipo de suelo ocupado, su localización espacial y temporal, su dispersión o concentración a nivel metropolitano.

2.4 Aproximaciones generales a las condiciones del hábitat en los barrios populares durante las medidas del ASPO

Este apartado recoge algunos aspectos generales de las dos principales cuestiones en juego durante la crisis sociosanitaria en los barrios populares: el acceso a los servicios urbanos (energía y agua, principalmente) y las dificultades para cumplir los protocolos de cuidado en las viviendas y en los barrios.

Por un lado, los casi mil barrios populares localizados en los municipios del conurbano tienen muy diversas modalidades de acceso a los servicios urbanos de saneamiento y energía. De acuerdo a datos proporcionados por el RENABAP se puede caracterizar la situación existente en 2018, respecto a las modalidades de acceso al agua, a la electricidad y a la energía utilizada para cocinar.

El 60% de los barrios tiene mayoritariamente una conexión irregular a la red pública de electricidad. Esta situación genera a) riesgos para las familias, b) falta de tensión suficiente que en ocasiones dificultan el funcionamiento de bombas de agua y de herramientas y maquinarias utilizadas para actividades laborales al interior de los barrios, y c) la ausencia de mantenimiento y reparaciones necesarias por parte de las empresas prestatarias del servicio al no considerar clientes a quienes habitan el barrio (San Juan, López, Tozzi, 2017). La presencia de las familias durante más horas diarias y el aumento de emprendimientos de comercios y servicios en los barrios son situaciones que impactan en relación al acceso a la energía eléctrica en el marco de la emergencia sociosanitaria.

En relación al tipo de energía utilizada para cocinar, en el 97% de los barrios del AMBA registrados en el RENABAP se usan predominantemente garrafas de gas licuado envasado (GLP). El aumento de la demanda de raciones elaboradas en los comedores y merenderos y el surgimiento de numerosas ollas populares mostró la necesidad de utilizar la leña como energía para cocinar con el fin de reducir los costos.

El acceso al agua es más variado, el 44% tiene bomba de agua de pozo domiciliario y el 34% tiene una conexión irregular a red pública de agua corriente. Si bien en relación al total de los barrios que forman parte del RENABAP en territorio metropolitano, el acceso al agua a través de acarreo de canillas comunitarias localizadas al interior o al exterior del barrio es ínfimo (alrededor de 1,20%), esto aumenta considerablemente en las ocupaciones recientes. El riesgo de pozos sin la profundidad o la calidad necesaria para garantizar la potabilidad del agua se incrementa cuando las soluciones son individuales y sin asistencia técnica. Además, quienes acceden a una conexión irregular a la

red pública lo hacen a través de la autogestión y desde redes existentes. Estas condiciones generan pérdidas en la presión que aumentan las posibilidades de ingreso de contaminantes al sistema. Esta situación se agravó en momentos de aislamiento, con la permanencia de mayor cantidad de población a lo largo de la jornada (Tobias et al., 2020).

En el marco de los informes realizados por el Instituto del Conurbano durante la vigencia del ASPO (Maceira, Vázquez, 2020a, 2020b, 2020c) se relevó que aproximadamente el 25% de los barrios encuestados que forman parte del RENABAP tuvieron cortes o disminución de la presión en la provisión de agua.

Por otro lado, más allá de estas cuestiones en relación al acceso a servicios urbanos, en los mismos informes mencionados, se indagó acerca de las causas del incumplimiento de las medidas de aislamiento. Las causas más relevantes se relacionaron con el acceso a espacios de encuentro e intercambio colectivo en el exterior o el interior del barrio (Maceira et al., 2020). Es decir, el uso y desplazamiento hacia las áreas de centralidad cercanas (disponibilidad de trabajo, cajeros automáticos, comercios con precios más accesibles) y los espacios comunitarios dentro de los barrios (comedores, merenderos, canchitas de fútbol, esquinas, calles) fueron las causas señaladas como de mayor relevancia.

En este sentido, y a partir del cruce de información existente en el RPYAP, desde el nivel provincial de acción estatal se analizó la posibilidad de introducir nuevas actividades en los barrios generando corredores o áreas de centralidad local al interior o en proximidad de ellos (Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad, Provincia de Buenos Aires, entrevista por video llamada, 10/11/2020). Además, las condiciones de las viviendas y el hacinamiento aparecieron como causas del incumplimiento del ASPO en barrios con presencia de construcciones domésticas precarias.

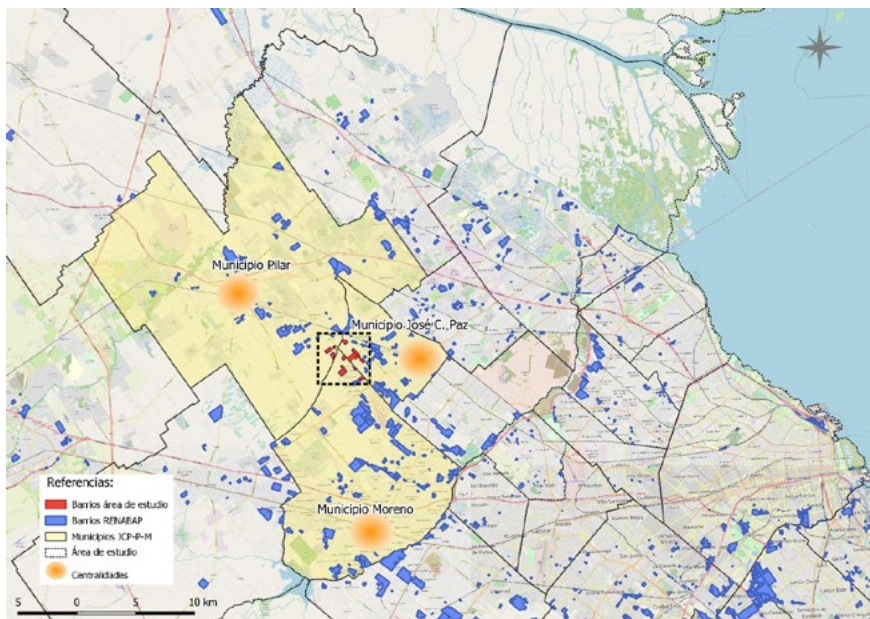
Finalmente, se considera importante mencionar que las tomas de tierra ocurridas durante el período de aislamiento evidenciaron el agravamiento de las dificultades y la complejidad de las problemáticas asociadas al acceso al hábitat (Habitar Argentina, 2020). El hacinamiento, la incapacidad de pago de alquileres y servicios, los conflictos familiares y la violencia de géneros, se agravaron durante las medidas del ASPO en un territorio con las grandes desigualdades estructurales descritas en el primer apartado del informe. Solo como referencia, es relevante señalar que el empeoramiento de las condiciones de vida de los sectores populares tuvo como resultado que en la provincia de Buenos Aires, a fines de 2019, registraba una toma de tierra por semana (Reese, Paco Urondo TV, 4 de noviembre de 2019). También, a modo ilustrativo, solo uno de los

municipios en los que se profundiza en la segunda parte de este informe, ha sido escenario de alrededor de 150 intentos de toma de tierras desde el mes de marzo en que iniciaron las medidas de aislamiento (Instituto de Desarrollo Urbano y Ambiental Regional, Municipalidad de Moreno, entrevista por video llamada 21/11/2020).

3. El hábitat barrial como territorio de acción

El estudio de las condiciones del hábitat nos remite a la escala barrial para poder comprender su dinámica y funcionamiento. En este sentido, en esta segunda parte del informe se aborda un recorte territorial compuesto por 14 barrios populares localizados en tres municipios: José C. Paz, Moreno y Pilar. Esta zona de borde permite analizar las acciones y políticas llevadas a cabo durante estos meses por distintas administraciones desde muy distintas perspectivas y estrategias de abordaje. El área de estudio es una zona de límites administrativos, pero también es un borde geográfico, con la presencia del arroyo Pinazo que marca los límites entre José C. Paz y Moreno, con Pilar. Sin embargo, el área tiene una dinámica de gran intercambio entre los distintos barrios. Además, está comprendida por barrios populares que se iniciaron en distintos momentos, por lo que hay una diversidad de grados de consolidación, que posibilita comprender los impactos de las medidas de aislamiento en territorios con procesos muy diferenciados (Figuras 7 y 8).

Figura 7. Localización del área de estudio



Fuente: Elaboración propia en base al mapa RENABAP <https://datos.gob.ar>

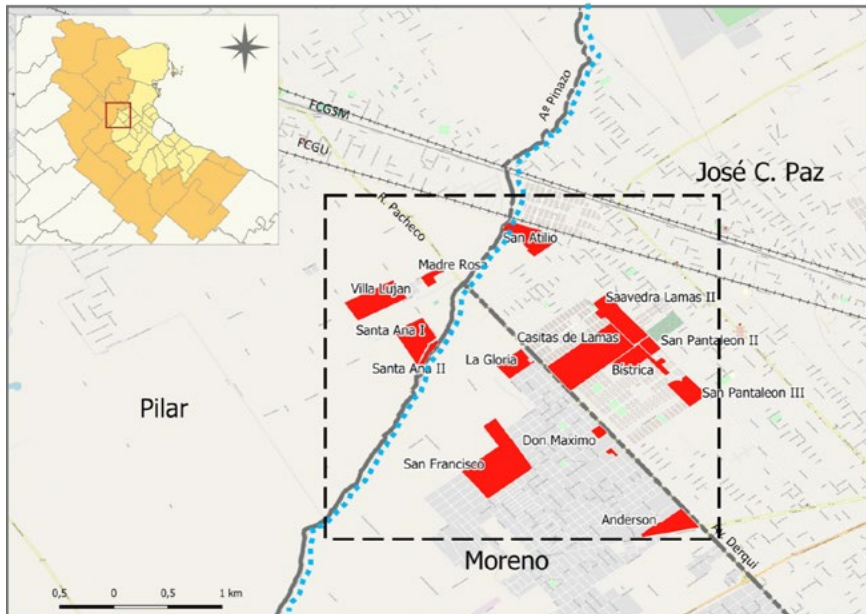
Por otro lado, Moreno (M) y José C. Paz (JCP) se encuentran entre los cinco municipios de la segunda corona de la RMBA con mayor cantidad y crecimiento de barrios populares en las últimas décadas. De modo similar, el municipio de Pilar (P) es el más relevante de la tercera corona en cuanto a crecimiento, cantidad de familias y barrios.

En ese marco, resulta interesante analizar las condiciones en que la emergencia sociosanitaria y las medidas de aislamiento impactaron en los barrios populares de esta zona, fundamentalmente a partir de tres ejes: la dinámica de ocupación del territorio, el acceso a servicios urbanos y el rol de espacios comunitarios físicos y virtuales.

Para recopilar información sobre estos ejes se realizaron tres tipos de entrevistas. Un primer grupo de entrevistas cerradas (10) se centraron en referentes barriales y se llevaron a cabo entre el 5 y el 10 de noviembre de 2020 a través de llamadas telefónicas y audios de un sistema de mensajería telefónica. Un segundo y tercer grupo de entrevistas abiertas semiestructuradas se realizaron a referentes territoriales sociales y políticas/os (nueve) y a funcionarias/os nacionales, provinciales y municipales. Este segundo grupo de entrevistas fue realizado

a través de audios de un sistema de mensajería telefónica y video llamadas entre el 3 y el 23 de noviembre de 2020.

Figura 8. Localización de los barrios del área de estudio



Autora: D'Liberis.

Fuente: Elaboración propia en base al mapa RENABAP <https://datos.gob.ar>

3.1 Dinámica de ocupación del territorio

3.1.1 Dinámica de ocupación del territorio pre ASPO

Según el RENABAP y relevamientos propios en los 14 barrios habitan 3.806 familias (lo que da un estimativo de 15.000 habitantes) sobre una superficie de 132 hectáreas totales (Tabla 5).

Tabla 5. Barrios según año de origen, superficie y cantidad de familias

Año de inicio	Nombre del barrio	Superficie en ha*	Cantidad de familias
Anterior al 2004	Anderson, (M)	7,7	170
	Don Máximo, (M)	1,3 y 0,6	190
	La Gloria, (M)	6	250
	Villa Luján, (P)	13	250
	Santa Ana I, (P)	10,7	230
2009	Madre Rosa, (P)	2,6	60
2010	San Francisco, (M)	26,4	900
2010	San Pantaleón II, (JCP)	2,4	65
2012	Santa Ana II, (P)	2	40
2012	San Atilio, (JCP)	10,1	300
2012-2013	Saavedra Lamas II, (JCP)	11,2	135
2013	San Pantaleón III, (JCP)	7	200
2019	Casitas de Lamas, (JCP)	26	**734
	Bítrica y extensión sobre canal, (JCP)	7,5	**282

* Medición de superficie propia, a noviembre de 2020.

** Estimado a partir de la cantidad de edificaciones identificadas mediante relevamiento propio, a abril del 2020. Autor: Dombroski.

Fuente: elaborado a partir de datos del RENABAP y relevamiento propio mediante *Google Earth*. Fecha: 25/11/2020.

Para poder dar cuenta de los cambios espaciales que se dieron en cada uno de los barrios populares del área de estudio, es necesario hacer una primera aproximación a la zona en la que se emplazan, considerando las especificidades morfológicas (parcelario, edificaciones y trazado) y otras vinculadas a las redes urbanas (estructura de redes de servicios, equipamientos, espacios públicos y de socialización).

Como se anticipó, se trata de una zona de borde del área urbanizada en el límite entre los municipios de José C. Paz, Moreno y Pilar. Las características de cada barrio en su conformación a lo largo del tiempo y en relación al resto de la ciudad son muy diferentes, distinguiéndose tres momentos en el proceso de ocupación informal: anteriores al 2004, entre el 2009 y 2013, y finalmente 2018 a la actualidad.

La mayor parte de los barrios estudiados de Moreno y Pilar surgieron antes del año 2004. A la fecha estos se encuentran mayormente consolidados, con parcelas y trazados bien definidos. Los barrios de Pilar (Villa Luján y Santa Ana I) se encuentran alejados del tejido urbano, en un área vacante de usos cubriendo un total de 23,7 hectáreas. Aquellos ubicados en el municipio de Moreno, a excepción de La Gloria, se produjeron en intersticios urbanos (Don Máximo y Anderson), cubriendo 9,6 hectáreas (Figura 8).

Entre los años 2009 y 2013 surgieron siete ocupaciones en los tres municipios que, a diferencia del momento anterior, tuvieron lugar mayoritariamente en José C. Paz, llegando a un total de 30,7 hectáreas. Los barrios San Pantaleón II y III, Saavedra Lamas II y San Atilio se originaron en gran medida traccionados por la mejora del suelo vinculado a las obras del Canal de Panamá y por la construcción de barrios de viviendas de interés social del Plan Federal de Construcción de Viviendas (PFCV). De hecho, incluso algunos de los barrios populares han tomado los nombres de los nuevos barrios del PFCV como referencia. Durante este mismo período, en Pilar se dio la extensión del barrio Santa Ana sobre las márgenes del arroyo Pinazzo y el barrio Madre Rosa también cercano a un barrio de viviendas de interés social. Por su parte, en Moreno surgió el barrio San Francisco con una extensión de 26,4 hectáreas (Figura 9).

Figuras 9 y 10. Localización de barrios según año de origen



Autor: Dombroski. Fuente: elaboración propia a partir de datos del RENABAP y Google Earth. Fecha: 25/11/2020.

Referencias: A la izquierda pueden verse los barrios (naranja) de origen anterior al 2004 y la mancha del área urbanizada para ese año, en la frontera entre los municipios. A la derecha se observan los barrios de entre el 2009 y 2013 (rojo), y barrios de viviendas de interés social (recuadros negros) sobre la mancha del área urbanizada.

Durante el año 2018, se iniciaron las ocupaciones de dos zonas contiguas, sobre un barrio del PFCV sin terminar y un predio que permanecía baldío, que en conjunto abarcan 33,5 hectáreas (Figura 11). Finalmente, se advirtieron importantes cambios en cuanto a la extensión de los barrios populares y nuevas tomas producidas, en el contexto de la emergencia socio sanitaria. Sobre este proceso las respuestas de las gestiones locales han sido muy distintas.

En el caso de Pilar se reconoció que se han dado varias tomas nuevas que fueron desalojadas, sin dar una respuesta específica de solución a las familias desplazadas (Subsecretaría de Hábitat, Municipalidad de Pilar, entrevista por video llamada, 23/11/2020). En relación a los barrios estudiados, es de particular

interés para la administración local el proceso de regularización y escrituración social que se está desarrollando en el barrio Madre Rosa, pero que en el contexto de pandemia quedó paralizada (Subsecretaría de Hábitat, Municipalidad de Pilar, entrevista por video llamada, 23/11/2020).

En el caso de Moreno se registraron importantes transformaciones vinculadas sobre todo a reformas y arreglos en las viviendas por parte de los habitantes. A partir de ello, el gobierno local gestionó un programa de microcréditos focalizados en los barrios populares para apoyar este proceso de mejora de las viviendas. En particular, en el barrio San Francisco se desarrolló un esquema de trabajo con el Programa de Mejoramiento Barrial (PROMEBA) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que según proyectan en el futuro abordaría la construcción de redes de servicios de cloacas, agua y el mejoramiento de vialidades (Instituto de Desarrollo Urbano y Ambiental Regional, Moreno, entrevista por video llamada, 21/11/2020).

Figura 11. Localización actual de los barrios según fecha de origen



Los barrios según momento de origen desde antes del 2004, 2009-2013, y 2019 (naranja a rojo).

Autor: Dombroski. Fuente: elaborado a partir de datos del RENABAP y Google Earth. Fecha: 25/11/2020.

En José C. Paz, frente a las necesidades de mejorar las viviendas por parte de sus habitantes se proyecta retomar la línea de trabajo con microcréditos que en la gestión anterior había sido abandonada por falta de recursos provistos por la Provincia (Secretaría de Obras y Servicios Públicos, Municipalidad de José C. Paz, entrevista realizada por video llamada, 11/11/20). En ese sentido, actualmente se desarrollan tratativas con la Subsecretaría de Hábitat y la Comunidad del Ministerio de Desarrollo provincial para fomentar el mejoramiento de viviendas en los barrios populares. Según se plantea desde la administración (Secretaría de Obras y Servicios Públicos, Municipalidad de José C. Paz, entrevista realizada por video llamada, 11/11/20), el principal problema en el contexto de pandemia se vinculó con el desalojo violento, por parte de otros particulares, de familias (fundamentalmente compuestas por mujeres e infancias), con el fin de revender las viviendas.

A partir de relevamientos propios y entrevistas a referentes territoriales (ET-JCP-4), se observa que en el caso de Pilar no se han registrado nuevas tomas en las cercanías de los barrios en estudio. En Moreno se han dado varias ocupaciones en la zona de Cuartel V, en proximidades del Barrio San Francisco y La Gloria. Desde el Consejo de Organizaciones de la localidad y en articulación con el Instituto de Desarrollo Urbano y Ambiental Regional del municipio (IDUAR) se ha avanzado en una estrategia de acuerdos con los ocupantes que permitió desactivar varias tomas de tierra y desarrollar proyectos de construcción de nuevos barrios (ET-M-6). En José C. Paz se han registrado nuevas tomas que fueron desalojadas rápidamente, como ha sido la ocupación sobre el basural contiguo al barrio San Atilio (que fue desalojada en el transcurso de una semana, ET-JCP-4).

3.1.2 Transformaciones barriales a partir de la emergencia sociosanitaria y las medidas del ASPO

En este apartado, a partir de las entrevistas a referentes barriales se da cuenta de las principales características morfológicas y de la calidad constructiva de los barrios en estudio. Posteriormente, se pone el foco en las principales transformaciones que tuvieron lugar durante las medidas del ASPO.

En primer lugar, en relación a las características morfológicas de los barrios, se ha señalado (Tabla 6) que todos ellos están conformados por manzanas y trazado regulares. Se registraron pocas excepciones en los casos del barrio San Atilio, donde se ha indicado que algunas calles se encuentran ocupadas por viviendas y, en el caso de Las Casitas de Lamas donde se planteó que en el

“fondo”, es decir, hacia el canal de Panamá, se han desarrollado pasillos y se ocuparon espacios previamente definidos para calles.

Tabla 6. Principales características morfológicas de los barrios

Barrios* y características	Características de las manzanas			Calidad constructiva predominante de las viviendas			Viviendas en alquiler estimadas				
	Regulares	Regulares e irregulares	Mayoritariamente irregulares	La mayoría son de buena y de regular calidad	La mayoría son de regular calidad y otras no	La mayoría son precarias y casillas	Más de la mitad	Cerca de la mitad	Cerca de un 25%	Cerca de un 10%	Nada o casi nada
Anderson (EB-M-5)	X				X					X	
Don Máximo (EB-M-6)	X			X(3)					X(4)		
La Gloria (EB-M-7-8)	XX				XX(3)					X(5)	X
Villa Luján (EB-P-10)	X			X							X
Santa Ana I (EB-P-9)	X			X						X	
Santa Ana II (EB-P-9)	X			X						X	
San Atilio (EB-JCP-1)	X(1)				X					X	
Casitas de Lamas (EB-JCP-2-3)	XX(2)				XX(3)						XX
Bístrica (EB-JCP-4)	X				X						X

(*) Algunos de los barrios estudiados no fueron analizados con estas preguntas puntuales que se consideran en el presente cuadro (Madre Rosa, San Francisco, San Pantaleón II, Saavedra Lamas II, San Pantaleón III). (1) Hay calles ocupadas con viviendas. (2) Solo en el fondo hay pasillos. Calles ocupadas en el fondo. (3) En el fondo son casillas. (4) Aumentaron la cantidad y el precio de los alquileres. (5) Cerca de Lamas, crecieron la cantidad de alquileres en los últimos meses.

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas a referentes barriales. Fecha: 25/11/2020.

En cuanto a la calidad constructiva predominante de las viviendas se observa que en los barrios Villa Luján, Santa Ana I y II y Don Máximo son mayoritariamente de tipo buena y regular. En el caso del último barrio existen casillas más precarias en lo que se considera “el fondo”, es decir en la parte más alejada de la avenida Derqui. En los barrios Anderson, San Atilio, Bística, La Gloria y Las Casitas de Lamas la mayoría de las viviendas son de tipo regular y el resto casillas o construcciones precarias. También, en cuanto a los dos últimos barrios las casillas se observan en la parte más alejada de la avenida Derqui, que es, además, la zona donde más se extendieron desde que se iniciaron las medidas de aislamiento.

En segundo lugar, las transformaciones que tuvieron lugar en los barrios se vincularon fundamentalmente a un aumento del mercado de alquileres, a mejoras en las viviendas y al crecimiento de actividades vinculadas a comercios y servicios.

En la mayoría de los barrios se estima que alrededor del 10% de las viviendas forman parte del mercado de alquileres informales. De acuerdo a referentes barriales, este submercado creció en los barrios estudiados en cantidad de oferta, demanda y valores de los alquileres, particularmente en los barrios La Gloria y Don Máximo, en Moreno (Tabla 6).

En cuanto a la construcción de nuevas edificaciones, loteos y la llegada de gente a los barrios, solo en los barrios Anderson y Villa Luján la cantidad de familias se mantuvo estable y no se dieron grandes cambios espaciales (EB-M-5) (EB-P-10). En el caso del barrio San Atilio, se registra que algunas familias se desplazaron hacia otros barrios donde habrían encontrado mejores condiciones para vivir (EB-JCP-1). Sobre todo, en este último barrio se dieron grandes cambios en el predio cercano donde funciona el basural a cielo abierto –principal foco de conflicto en la zona– y, que durante los meses de aislamiento, fue cerrado por un tiempo como respuesta a la movilización de los vecinos. También, sobre este basural tuvo lugar la mencionada toma que luego fue desalojada (ET-JCP-4). En el caso de los barrios Santa Ana I y II en Pilar llegaron muchas familias a alquilar habitaciones y viviendas, pero sin que se traduzca en grandes cambios espaciales (EB-JCP-9). En el barrio Don Máximo en Moreno se construyeron nuevas viviendas en los lotes existentes y en los que estaban baldíos, sobre todo para alquiler. También se fueron algunas familias, pero en menor medida y sobre todo por separaciones producto de violencias de géneros (EB-M-6). De igual modo, en La Gloria, también en Moreno, volvieron jóvenes y familias del barrio que no pudieron continuar alquilando en otras áreas, se construyeron nuevas viviendas

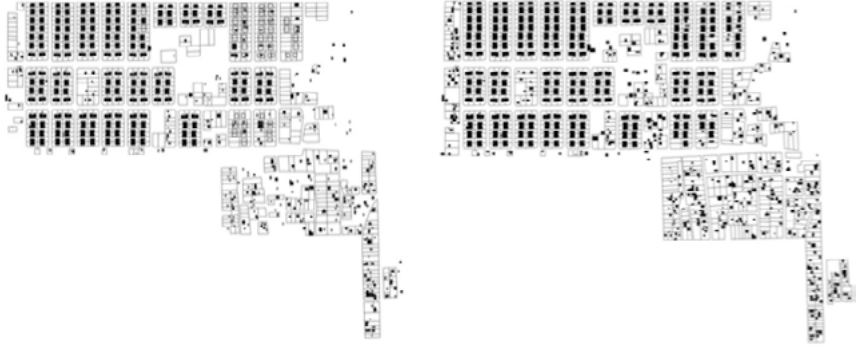
en lotes baldíos y en otros ya ocupados, sobre todo para alquiler y, además, se instaló un corralón de materiales de construcción durante el período de aislamiento (que el referente entrevistado relaciona con la relevancia de las mejoras y ampliaciones que se llevaron a cabo en las viviendas del barrio en ese período) (EB-M-7-8).

Los barrios Las Casitas de Lamas y Bístrica, en José C. Paz, merecen un tratamiento más detallado, ya que los registros como el RENABAP no los consideran, por tratarse de tomas muy recientes. Como es propio de los barrios jóvenes, en los últimos meses se registraron grandes transformaciones, en cuanto a extensión, subdivisiones de lotes, construcción de nuevas edificaciones (también reemplazo de las mismas o retiro) y cambios en los espacios colectivos. En Las Casitas de Lamas se fortaleció la organización vecinal y se decidió, con recursos propios de las familias, construir veredas e instalar algunos alumbrados (ET-JCP-2). En Las Casitas de Lamas y en Bístrica, las/os referentes barriales consultadas/os registraron la llegada de familias que habían ocupado, pero no habitaban en el barrio, quienes construyeron nuevas viviendas en los lotes existentes que permanecían baldíos. También se subdividieron terrenos existentes, encontrando actualmente algunos de escasas medidas (10 metros por 10 metros) (EB-JCP-2-3). En la Figura 11 se pueden observar los principales cambios en cuanto a nuevas parcelaciones y edificaciones entre fines del 2019 y abril del 2020 en estos dos barrios que, de acuerdo al/la referente entrevistada/o continúan hasta la actualidad (EB-JCP-4). En Las Casitas de Lamas se registra un completamiento casi total de las viviendas que se encontraban sin terminar, así como la construcción de nuevas viviendas en el borde con la avenida Lamas y en el centro del barrio (sobre las áreas de reservas para equipamientos y espacios verdes). Además, se pueden observar nuevas parcelaciones sobre todo en las cercanías al canal de Panamá. Por su parte, el barrio Bístrica tuvo numerosas subdivisiones y conformación de nuevos lotes en la parte central del barrio y la ocupación se extendió cruzando el canal, hacia el predio de la planta de tratamiento cloacal de los barrios de viviendas de interés social.

Figura 12. Principales cambios en los barrios más recientes. Las Casitas de Lamas y Bística

Edificaciones y parcelas de los barrios al 2019

Edificaciones y parcelas de los barrios al 2020



Principales cambios en cuanto a nuevas edificaciones construidas (rojo) y nuevas parcelaciones identificadas (amarillo).



Autor: Dombroski. **Fuente:** elaborado a partir de Google Earth. Fecha: 25/11/2020.

3.2 Infraestructuras y servicios urbanos durante las medidas del ASPO

3.2.1 Condición de acceso a los servicios de saneamiento (agua, cloacas y residuos urbanos)

De acuerdo a los datos provistos por el RENABAP, la situación de acceso a los servicios de saneamiento de los barrios populares localizados en el área de estudio es muy variada.

Ninguno de los barrios del área tiene una conexión formal a la red de provisión de agua ni desagües cloacales. Saavedra Lamas II y San Pantaleón II tienen una conexión irregular a la red pública de provisión de agua (redes desvinculadas de los barrios del PFCV). El resto de los barrios tienen un acceso a este servicio a través de bombas de pozo domiciliario. En relación a los barrios no registrados en el RENABAP (Las Casitas de Lamas y Bítrica) la situación es más diversa. Las familias realizaron extensiones irregulares de las redes de barrios próximos del PFCV pero no todas las continuaron hacia el interior de los lotes. Por tanto, aún existen canillas comunitarias dentro y fuera de los barrios desde donde acarrear el agua con bidones u otros recipientes.

En relación a los desagües cloacales, en parte de los barrios, la mayoría de las viviendas tienen solo pozo negro (San Atilio en José C. Paz, Anderson y Don Máximo en Moreno y Santa Ana en Pilar) y en el resto de los barrios tienen desagüe a pozo negro y cámara séptica (Saavedra Lamas II, San Pantaleón II y III en José C. Paz, San Francisco y La Gloria en Moreno y Madre Rosa y Villa Luján en Pilar). En Las Casitas de Lamas, los desechos se arrojan al sistema cloacal sin terminar, generando desbordes en los baños de las viviendas y en las cámaras de inspección (EB-JCP-2-3). Por tanto, las familias han iniciado la construcción de pozos ciegos (EB-JCP-2). En ese mismo proceso se encuentra el barrio Bítrica donde las familias están iniciando la realización de pozos negros (EB-JCP-4).

En las entrevistas realizadas a referentes barriales, durante la vigencia del ASPO solo se detectaron inconvenientes en el acceso al agua en los barrios localizados en el municipio de José C. Paz, los días de altas temperaturas (EB-JCP-2-3-4) y de cortes del suministro eléctrico (EB-JCP-1). En Moreno, solo en el barrio Don Máximo (EB-M-6) se registraron dificultades para acceder al agua, también los días de mayores temperaturas.

Las/os referentes barriales consultadas/os refirieron que el principal problema urbano ambiental es la acumulación de residuos por falta o mal manejo de la recolección. Esto se repitió en todos los barrios de José C. Paz (EB-JCP-1-2-3-4) y Moreno (EB-M-5-6-7-8). En menor medida, y asociado a

esta problemática, se registraron la contaminación del agua por la presencia de residuos (EB-M-6-7-8, EB-P-9) y la quema de basura (EB-JCP-1-4, EB-P-9). También se destacaron las inundaciones, fundamentalmente en “los fondos”, como uno de los principales problemas urbano ambientales de gravedad, en todos los barrios de José C. Paz (EB-JCP-1-2-3-4) y parcialmente en Moreno y Pilar (EB-M-5-8, EB-P9). Otra de las problemáticas observadas fue la contaminación por aguas servidas y estancadas que se repitió en barrios de los tres municipios (EB-JCP-2-3, EB-M-6-7-8, EB-P-9). Finalmente, las/os referentes entrevistadas/os dieron cuenta de que en los barrios de Pilar (EB-P-9-10) y, en menor medida, de Moreno (EB-M-7) y José C. Paz (EB-JCP-4) existen problemas relacionados con olores o vertidos provenientes de actividades de cría de animales localizadas tanto dentro como fuera de los barrios.

3.2.2 Condiciones de acceso a la energía y conectividad a Internet

En este apartado se hace referencia al acceso a la energía (electricidad y gas) y a la conectividad a Internet de las familias que habitan los barrios populares del área de estudio. En primer lugar, con relación a la energía se consideran las particularidades en lo que hace a características del aprovisionamiento, de los actores involucrados en la prestación y de las posibilidades o no para el desarrollo de estrategias comunitarias para promover el acceso. Este enfoque, entre otras cuestiones, brinda para cada uno de estos bienes un panorama complejo que, en ciertos aspectos, se vio agravado en el marco de la crisis sociosanitaria suscitada por la pandemia. Es preciso señalar que, en el caso de estas fuentes de energía, contar con acceso al servicio no significa que efectivamente las viviendas dispongan del suministro de manera efectiva ni que la calidad de este sea satisfactoria.

La existencia del alumbrado público y las características propias del servicio habilita a que las viviendas cuenten con conexión informal a la red de electricidad. En el caso de los barrios analizados, esta era la situación de la mayor parte de los hogares con respecto a la energía eléctrica (más del 70% según los datos del RENABAP). Según los datos obtenidos a partir de las entrevistas a referentes barriales se observa que en Moreno las viviendas disponían, en su mayoría, de acceso a la red eléctrica formalizada. En particular, los barrios San Pantaleón III (JCP), Anderson y La Gloria (M) y Villa Luján (P) poseían una conexión formal a la red pública de energía eléctrica. Por su parte, en Pilar y

José C. Paz, en ciertos barrios, las viviendas contaban con medidores prepagos que funcionan mediante la recarga de una tarjeta.

En cuanto a la calidad del servicio se registró disparidad en lo que hace a la frecuencia de los cortes o caídas de tensión eléctrica durante las medidas del ASPO. No obstante, en la mayor parte de los barrios no se presentó como una problemática recurrente. Dos cuestiones vinculadas a la prestación del servicio merecen ser señaladas. Por un lado, se observaron incendios pequeños por las condiciones que presentaban los cables y por otro, técnicas/os de las administraciones locales advirtieron la presencia de cuadrillas de las empresas que procedieron a desconectar a viviendas que accedían al servicio a partir de la red informal (Secretaría de Obras y Servicios Públicos, Municipalidad de José C. Paz, entrevista realizada por video llamada, 11/11/20)².

En las viviendas que no presentan acceso al agua de red, el suministro de energía eléctrica es el medio que posibilita la obtención de este recurso a partir del pozo surgente con bomba. De manera tal que aquellos barrios que registraron cortes de energía, sin contar con agua de red, se vieron desprovistos de este servicio fundamental para garantizar las adecuadas condiciones higiénicas, como se anticipó en el caso del barrio San Atilio, en José C. Paz.

Por otro lado, la cobertura de la red de gas se extendió en los últimos años en el área. Sin embargo, esto no significa que las viviendas cuenten con el servicio instalado y habilitado. Por un lado, por los costos que supone la conexión y, por otro, por las dificultades para pagar la factura en un contexto de fuertes incrementos tarifarios como fueron los últimos años. Según las entrevistas a referentes barriales, en las viviendas el acceso a la energía que, fundamentalmente, se destina a la cocción de los alimentos y, en menor medida, a la higiene corporal y la calefacción, se concreta a partir de la utilización de garrafas de gas licuado envasado (GLP) de 10 kilogramos. La información del RENABAP para el área es coincidente: el 90% de los hogares utilizan garrafa para cocinar. Solo el barrio La Gloria en Moreno tiene una conexión parcial a la red de gas natural (RENABAP, EB-M-8).

Es preciso reiterar que el costo que deben afrontar los consumidores de GLP envasado es considerablemente superior al de los usuarios de Gas Natural,

² Es preciso advertir que el Gobierno nacional a partir de dos decretos (el Decreto N° 311 fue sustituido por el N° 756) dictaminó la suspensión de los cortes de energía y telefonía –entre otros servicios públicos– por falta de pago. De esta forma, las empresas prestadoras no pueden disponer la suspensión o el corte de los respectivos servicios a los usuarios y las usuarias, en caso de mora o falta de pago de hasta siete facturas consecutivas o alternas, con vencimientos desde el 1° de marzo de 2020” (Decreto N° 756).

situación que se agrava en la temporada invernal donde con frecuencia se asiste a abuso en los precios de venta. Adicionalmente, en determinados circuitos mercantiles, la venta se realiza sin los controles necesarios en lo que hace a su fecha de vencimiento y a las normas de seguridad (Subsecretaría de Hidrocarburos, Secretaría de Energía de la Nación, entrevista realizada por video llamada, 18/11/2020). Todo esto sucede debido a que la garrafa se comercializa como una mercancía más, escapando a la lógica del servicio público.

Desde la Subsecretaría de Hidrocarburos, dependiente de la Secretaría de Energía de Nación, se realizaron operativos de abastecimiento de garrafas³ aunque las/os referentes barriales entrevistadas/os no manifestaron contar con acceso al subsidio para la obtención de garrafas ni poder acceder a las mismas dentro de sus barrios (como se mencionará en el apartado 2.2.3, de hecho, es una de las causas que obligaron a las familias a salir del barrio durante la vigencia del ASPO). Desde el municipio de José C. Paz señalaron haber otorgado certificados para la solicitud del subsidio ante la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) (Secretaría de Obras y Servicios Públicos, Municipalidad de José C. Paz, entrevista realizada por video llamada, 11/11/20).

Si bien existen procesos de auto organización de las/os vecinas/os para obtener las garrafas a un precio más económico que los que se registran en los comercios barriales, estos suponen riesgos en tanto no cumplen con las normas de seguridad para la manipulación del material combustible ni cuentan con el vehículo adecuado para el traslado.

Es importante mencionar que la gestión de las garrafas suele estar, al igual que otras tantas tareas vinculadas al cuidado y la reproducción, a cargo de las mujeres. Ellas suelen ser las encargadas de administrar y comprar las garrafas en hogares que, por lo general, no cuentan con un envase de repuesto. Un asesor de la Dirección de Hidrocarburos que participó de los operativos de distribución en los barrios relata: “Ellas se acercan al camión, preguntan cuándo vuelve. Se las llevan con un palo cruzado o las atan al carrito de compras. Se puede estimar que la proporción es de 80% mujeres sobre el 20% de varones” (Subsecretaría

³ La Dirección Nacional de Hidrocarburos, dependiente de la Secretaría de Energía, cuenta con el programa “Hogar con Garrafas” que establece una cadena de precios máximos de referencia para cada eslabón de la cadena de la industria y un registro de consumidores de bajos ingresos y no conectados a las redes de Gas Natural. El programa supone una transferencia monetaria a los hogares sin acceso a la red de gas y la realización de operativos de distribución de garrafas en los barrios. En el mes de octubre del corriente año el precio máximo de la garrafa y también el monto del subsidio fueron actualizados. Para un análisis sobre la evolución y cambios en los Programas de Gas Licuado de Petróleo Envasado desde el 2003 se recomienda recurrir a Miño (2020).

de Hidrocarburos, Secretaría de Energía de la Nación, entrevista realizada por video llamada, 18/11/2020).

En el ámbito de las organizaciones sociales que brindan asistencia alimentaria se observa con alta preponderancia la quema de combustible (leña, cartón, residuos varios). El relevamiento fotográfico desarrollado en el marco de esta investigación nos permitió observar que algunas organizaciones cuentan con diversos dispositivos con la finalidad de hacer un uso más eficiente de los materiales recolectados (maderas, muebles, cartones, durmientes de ferrocarril, entre otros) destinados a la quema.

En segundo lugar, las/os funcionarias/os, tanto de escala provincial como municipal, incorporaron el acceso a Internet como una problemática de su incumbencia a la vez que advirtieron las limitaciones de las áreas en las que se desempeñan para intervenir sobre las redes de conexión (Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad, Provincia de Buenos Aires, entrevista por video llamada, 10/11/2020; Secretaría de Obras y Servicios Públicos, Municipalidad de José C. Paz, entrevista realizada por video llamada, 11/11/20).

Para las/os referentes barriales la conectividad no se presenta entre las problemáticas más acuciantes y revelaron que los encuentros con vecinas/os en el espacio público constituyó el medio más habitual para hacer circular informaciones, a pesar del aislamiento. La interacción “cara a cara” solo fue superada por la utilización del sistema de mensajería telefónica, mientras que otras redes sociales o plataformas de comunicación no fueron empleadas. La comunicación tradicional de llamado telefónico conservó un lugar importante para socializar información de interés comunitario.

En cuanto al acceso a Internet de las familias, pocas tienen servicio por wifi y muchas usan el servicio de datos por teléfono celular. A la falta de conexión y su regular calidad, registrada frecuentemente, se le adicionó la dificultad para comprar la tarjeta del teléfono celular. Los problemas de conectividad representaron barreras en el acceso al ANSES, a los bancos y al sistema educativo (suplido, en parte, por la entrega de material y cuadernillos en las escuelas). Las organizaciones sociales cumplieron un rol importante ya que facilitaron gestiones virtuales y sus integrantes destacaron, en algunos casos, haber desarrollado nuevas habilidades vinculadas a la informática.

3.2.3 Condiciones de movilidad y accesibilidad en barrios populares a partir del ASPO

El vínculo de los barrios con otras zonas de la ciudad es imprescindible para cubrir las necesidades básicas cotidianas de las familias. La búsqueda de ingresos, la provisión de alimentos y garrafas, el acceso a cajeros automáticos, como ya se señaló, requirieron la salida de las familias, en particular de sus integrantes adultos/os. En este sentido, es importante considerar los motivos y lugares a los que se ven en la obligación de salir del barrio así como los medios en que se desplazan.

En primer lugar, la ampliación del Servicio Alimentario Escolar (SAE) se constituyó en uno de los principales recursos de las familias para acceder a alimentos (EB-JCP-1-2-3, EB-M-5-6-7-8, EB-P-9), pero su implementación a través de las escuelas significó el desplazamiento de las familias hacia las instituciones, localizadas fuera de los barrios (EB-P-10). De igual manera, el cobro de jubilaciones y programas sociales, requerían el acceso a cajeros automáticos, mayormente localizados en las áreas de centralidad de los municipios, alejadas de la zona en estudio. También la Tarjeta Alimentar podía únicamente ser utilizada en comercios que contaran con Posnet, algo infrecuente en los barrios.

Todas estas cuestiones requerían desplazarse fuera del barrio con las medidas de aislamiento en vigencia, pero además, en momentos de aumento sustancial de los casos positivos en la región. En este contexto, se plantearon algunas posibles acciones públicas, como la venta de la garrafa social en estaciones de servicio YPF (Subsecretaría de Hidrocarburos, Secretaría de Energía de la Nación, entrevista por video llamada, 21/10/2020), la presencia de cajeros móviles (ET-M-7), el aumento de Posnet en comercios locales o el mejoramiento y fortalecimiento de arterias principales en los barrios que garantizaran el acceso a comercios y servicios (Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad, Provincia de Buenos Aires, entrevista por video llamada, 10/11/2020).

A los inconvenientes en el acceso a estos bienes y servicios se agregaron las actividades laborales informales y temporales, “changas” y de reciclaje urbano, que retornaron al avanzar los meses de aislamiento por la necesidad de aumentar los ingresos familiares (en todas las encuestas realizadas a referentes barriales, aparece entre las dos primeras razones por las que las familias se ven obligadas a salir del barrio). El acceso a los bolsones del SAE o el cobro en cajeros automáticos implica un desplazamiento mensual, las compras se realizan en general semanalmente, mientras que las salidas para realizar “changas” y recolección de

materiales a reciclar o revender son diarias. En ese sentido, una de las referentes barriales entrevistadas establece una diferenciación por géneros en la cantidad de desplazamientos, donde las mujeres habitualmente se desplazan en menor cantidad (compras, acompañamiento y cuidados) que los varones (“changas”) (EB-JCP-2).

En segundo lugar, el acceso al comercio, los servicios o las diversas modalidades en que las familias obtienen ingresos, requirieron el desplazamiento a lugares que pudieran garantizarlos, fundamentalmente, hacia zonas de centralidad y centros de transbordo. Consultadas/os acerca de las tres modalidades principales de desplazamiento fuera de los barrios, el 80% de las/os referentes barriales explicaron que la más utilizada continuó siendo el transporte público: colectivo. Si bien consideraron que las medidas de control policial fueron cediendo en las zonas periféricas, flexibilizando la salida de los barrios, la restricción en el uso del transporte colectivo y, fundamentalmente, la incapacidad económica de las familias, aumentaron los desplazamientos a pie y en bicicleta. Estas aparecieron como las otras dos modalidades de desplazamiento más utilizadas por parte del 30% de las/os referentes entrevistadas/os. Uno/a de los/as referentes (EB-JCP-2) remarcó que el aumento de los desplazamientos a pie y en bicicleta impactó fuertemente en la cotidianeidad de las/os habitantes ya que se incrementó sustancialmente el tiempo destinado a estas tareas. Asimismo, otra/o de las/os referentes señaló que las familias utilizan las salidas fuera del barrio para articular diversas actividades que resulten en oportunidades para mejorar sus ingresos. De este modo, se desplazan habitualmente con carros que les permiten llevar herramientas por si surgiera una posible “changa” o recolección de materiales en la vía pública para reciclar o revender (EB-JCP-3).

Los nuevos desafíos para las organizaciones en la llamada “nueva normalidad” parece relacionarse con el retorno al territorio, volver a habitar los espacios físicos y repensar medidas de acción en los barrios que minimicen la necesidad de desplazamientos en contextos similares (ET-M-6 - Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad, Provincia de Buenos Aires, entrevista por video llamada 10/11/2020).

3.3 Espacios comunitarios y acciones colectivas

3.3.1 Las redes de la acción pública en el territorio

En este apartado se presentan las acciones más relevantes llevadas a cabo en el área de estudio, particularmente en los barrios populares y durante el ASPO. Se trata de aquellas políticas nacionales, provinciales y municipales cuya imple-

mentación se evidenció en el relato de diferentes funcionarias/os y referentes territoriales entrevistadas/os. También se indagó en los portales de los gobiernos nacional y provincial, para observar el correlato de estas políticas desde su formulación. Las mismas se presentan, a modo de síntesis, en un cuadro en el que se resaltan aquellas que efectivamente pudieron verificarse, a través de las entrevistas mencionadas (Tabla 7)⁴.

Se observa que, durante los primeros meses de la crisis sociosanitaria, los diferentes actores públicos de los distintos niveles de gestión estatal, se vieron avocados mayoritariamente a realizar acciones inmediatas frente a la emergencia. Estas consistieron principalmente en garantizar la efectiva provisión de los alimentos a las familias de los barrios populares, siendo las instituciones educativas de nivel inicial y primario los espacios de distribución. Una de las medidas tomadas en este contexto fue la universalización del SAE en el caso de la provincia de Buenos Aires y el incremento en la matrícula de las Unidades de Desarrollo Infantil (Subsecretaría de Asistencia Crítica, Nación, entrevista por video llamada, 06/11/2020). Desde las diferentes organizaciones sociales, comunitarias y/o políticas, las acciones también estuvieron dirigidas a sostener la provisión de alimentos a las familias a través de los comedores, merenderos y ollas populares. Al mismo tiempo, hubo una significativa preocupación por desarrollar estrategias vinculadas a la continuidad educativa (ET-M-8).

En la Tabla 7 se sistematizan las acciones, programas y políticas más relevantes destinadas a barrios populares del AMBA en el contexto del ASPO. La información fue extraída de los portales del Gobierno nacional y provincial y de entrevistas realizadas a funcionarias/os públicas/os de ambos niveles de gestión estatal. En la tabla se observa: a) a qué escala gubernamental corresponde cada uno de los planes, programas y/o acciones relevadas, b) a qué ministerio corresponde, c) su designación y d) una reseña caracterizando cada uno de ellos. Esta sistematización es significativa, porque en ella se puede ver un gran número de herramientas vinculadas a la economía social y al mejoramiento de las condiciones del hábitat, dos cuestiones relevantes en el contexto de la emergencia sociosanitaria actual.

⁴ Es preciso aclarar que, en este caso, no se registraron las acciones vinculadas a la dimensión sanitaria.

Tabla 7. Planes - Programas nacionales y de la Provincia de Buenos Aires

GOBIERNO NACIONAL		
Ministerio de Desarrollo Productivo	Programa Formación de emprendedores. CapacitAR	Acompaña y fortalece las competencias para emprender, a través de actividades presenciales y virtuales por formadores.
	Programa Fondo Semilla	Promueve el surgimiento, desarrollo y fortalecimiento de emprendimientos productivos o proyectos con impacto social, ambiental y/o perspectiva de género, por medio de incubadoras. Otorga aportes no reembolsables para proyectos que estén en etapa de idea o reciente salida al mercado.
	Créditos para Cooperativas de Trabajo	Crédito de capital de trabajo para cooperativas, por un monto total de 2.000 millones de pesos. Tasa del 18%, plazo de 12 meses, más tres meses de gracia. Con aval del Fondo de Garantías Argentino (FOGAR). Política implementada en el marco de la emergencia COVID-19.
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	IFE* Ingreso Familiar de Emergencia	Transferencia directa de \$10.000 que equivale al 75% del Salario Mínimo Vital y Móvil. Población objetivo: personas que, producto de la pandemia y las medidas de salud implementadas, fueron privadas de generar ingresos, también para los sectores más vulnerables de la sociedad.
Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat	Programa Argentina Construye Solidaria	Fortalecimiento del trabajo de organizaciones de la sociedad civil (cooperativas, mutuales, trabajadores independientes o asociados), que realicen tareas de acción comunitaria y acompañamiento barrial. Se trata de transferencias para la compra de materiales de construcción (de 100/200/300 mil pesos). Con provincias y municipios se acompaña la ejecución de obras de mejora en sus sedes o instalaciones. Los municipios acceden a un monto, de acuerdo con su tamaño poblacional y con la incidencia de la pobreza por el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en su área. Las entidades receptoras de subsidios similares no pueden ser adjudicatarias del Programa. El Banco Nación desembolsa y acredita el monto otorgado, mediante la distribución de tarjetas bancarias precargadas. El saldo solo puede utilizarse para compras en los comercios del rubro. Destinado a sectores populares a través de organizaciones comunitarias.
	Ampliación	Créditos para la ampliación (hasta 15m2) de viviendas existentes, en condiciones habitacionales deficitarias y de hacinamiento. Destinados a sectores medios y populares. Intervienen: Pymes, gremios, autoconstrucción, provincias, municipios.
	Refacción	Créditos para la mejora de las condiciones habitacionales de viviendas (aislación, terminación de núcleos húmedos, pisos, carpinterías, instalaciones de gas, sanitarias o eléctricas). Destinado a sectores medios y populares. Intervienen: Pymes, gremios, autoconstrucción, provincias, municipios.

Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat	Lotes con Servicios	Generación de suelo urbano de calidad para la construcción de viviendas mediante créditos hipotecarios de PROCREAR. Destinado a sectores medios y populares. Intervienen: Pymes, gremios, autoconstrucción, provincias, municipios.
	Mejoramientos Microcréditos	Pequeños créditos para la compra de materiales, como estímulo a la realización de obras de pequeña escala. Destino: mejoramiento de las condiciones habitacionales de las viviendas (filtraciones, terminaciones de núcleo húmedo, pisos, carpinterías, instalaciones de gas, sanitaria o eléctrica). Destinado a sectores medios y populares. Intervienen: Pymes, gremios, autoconstrucción, municipios.
	Mejoramientos Gas	Créditos para mejorar las condiciones habitacionales, económicas y de salud de los hogares, proveyendo la instalación domiciliar de gas de red. Destinado a sectores medios y populares. Intervienen: Pymes, gremios, autoconstrucción, municipios, empresas prestatarias del servicio de gas.
	Construcción	Créditos para la construcción de viviendas de hasta 60 m ² (incluye costo de los materiales y de mano de obra) en un lote provisto por el Fideicomiso PROCREAR, por el municipio o de propiedad del adjudicatario. Para sectores medios, sectores populares, inquilinos.
	Conexiones Domiciliarias	Desarrollar al interior de los lotes las conexiones entre las infraestructuras públicas y las de cada vivienda individual. Garantizar condiciones dignas de higiene y confort de sus habitantes. Intervienen: Pymes, cooperativas, empresas de servicios públicos, gremios, autoconstrucción, provincias, municipios.
	Equipamientos Comunitarios edificios nuevos y/o remodelaciones	Dotar de equipamientos aptos para múltiples propósitos durante la emergencia y su período de salida (atención primaria, preparación de alimentos, logística, etc.), capaces de ser apropiados en forma estable a posteriori por la comunidad. Intervienen: Pymes, cooperativas, sindicatos, provincias, municipios, organizaciones de la comunidad. Selección de localidades, según la criticidad por la pandemia COVID-19.
	Completamientos Barriales	Desarrollo de proyectos entre cinco y 20 viviendas individuales o colectivas en entornos centrales, destinados a consolidar ciudades de baja y mediana densidad. Para sectores populares y trabajadores agremiados. Intervienen: Pymes, cooperativas, sindicatos, estados locales, provincias, municipios, organizaciones de la comunidad.
	PROMEBA* Programa de Mejoramiento de Barrios	Programa Nacional con financiamiento del BID, que tiene como objetivo mejorar las condiciones de habitabilidad de los hogares ubicados en villas y asentamientos irregulares del país, a través de la legalización de la tenencia de la tierra la provisión de infraestructura básica, el saneamiento ambiental, equipamiento social, el desarrollo comunitario y, el fortalecimiento de la capacidad de gestión. Se implementa a través de las Unidades Ejecutivas nacionales, provinciales y municipales.

Ministerio de Desarrollo Social	Potenciar Trabajo*	Programa que unifica a los programas Hacemos Futuro y Salario Social Complementario. Para mejorar el empleo y generar nuevas propuestas productivas a través de la terminalidad educativa, formación laboral y capacitación en oficios (proyectos socioproductivos, sociocomunitarios, sociolaborales). Destinado a personas físicas que se encontraban bajo los programas mencionados.
	ReNaTep Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular	Busca reconocer, formalizar y garantizar los derechos de las/os trabajadoras/es de la economía popular para acceder a herramientas que les permitan potenciar su trabajo. Ser parte del ReNaTep permite acceder a programas de trabajo, seguridad social y capacitación; participar de redes de comercialización y tener acceso a herramientas crediticias y de inclusión financiera. Quienes realicen actividades en el marco de la economía popular (venta ambulante, ferias y artesanías; cartoneo y reciclaje; agricultura de pequeña escala; trabajo sociocomunitario y de la construcción; quienes trabajen en infraestructura social y mejoramiento ambiental y producción manufacturera de pequeña escala, entre otros rubros.
	Monotributo Social	Permite el ingreso a la economía formal. Registrar el emprendimiento. Emitir facturas. Cobertura de salud individual y familiar y el aporte para una futura jubilación.
	El Barrio Cuida al Barrio	Promotoras/es comunitarias/os recorren los barrios para realizar un acompañamiento específico a grupos de riesgo, difundir medidas preventivas, números de teléfonos nacionales y locales para denunciar situaciones de violencia de género, de consumo problemático y distribuir elementos de seguridad e higiene (marco: cumplimiento del ASPO). Además de realizar un mapeo en cada uno de los barrios para identificar y hacer un acompañamiento específico a la población de riesgo: embarazadas, personas mayores de 60 años y con patologías crónicas. Las/os promotoras/es comunitarias/os también trabajan coordinadamente con comedores, merenderos y centros comunitarios para garantizar el abastecimiento de alimentos. Un Programa de Emergencia Comunitaria que, a través de quienes trabajan en el marco de la economía popular, en el rol de promotoras/es comunitarias/os relevan el barrio identificando los grupos de riesgo y las necesidades de la comunidad. Es un plan de emergencias junto a gobiernos municipales, fuerzas de seguridad y Defensa Civil en el que esta última acompaña a merenderos y comedores en el equipamiento con elementos de higiene y limpieza para la desinfección del lugar, para la distribución de jabones, alcohol en gel y barbijos. Las/os promotoras/es también activarían el protocolo de asistencia en caso de encontrar personas con síntomas compatibles con COVID-19. Segunda etapa del programa: infraestructura social, a través de cual se van a realizar proyectos de mejoras de merenderos, comedores y viviendas de los barrios para acondicionar los lugares en función de las condiciones de emergencia y distanciamiento.

<p>Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat</p>	<p>Plan Federal de Ferias</p>	<p>Programa de fortalecimiento de espacios de comercialización, destinados a la venta de productos elaborados por trabajadoras/es de la economía social y popular. Articula sus acciones con provincias y municipios generando alternativas comerciales orientadas al abastecimiento de los mercados internos. Promueve cadenas cortas de comercialización, con menores costos económicos y ambientales. Propicia la asociación de los diferentes eslabones productivos locales. Garantiza la accesibilidad de alimentos por parte de la población a precios accesibles. Contribuye al desarrollo local implementando espacios de comercialización para la venta de productos elaborados por trabajadoras/es de la economía social y popular. Garantiza la inserción de la producción de las/os trabajadoras/es de la economía social y popular en el mercado local a los efectos de valorizar su trabajo e incrementar sus ingresos. Difunde y promociona a quienes trabajan en el marco de la economía social y popular para establecer puentes con los consumidores/os locales. Facilita proyectos de asociación y cooperación entre unidades productivas populares a fin de mejorar la productividad y aumentar la escala. Acciones: Organización de ferias francas, permanentes e itinerantes a partir de convenios de cooperación para la implementación de puntos de comercialización. Generación de mesas de trabajo con los organismos solicitantes y las/os productoras/es que propicien mecanismos de articulación entre estos últimos, a nivel local y entre distintas localidades del país. Fomenta el trabajo sustentable mediante acciones que mejoren la calidad de vida y la empleabilidad de las/os trabajadoras/es de la economía popular en el marco de una estrategia de valorización del trabajo que realizan.</p>
	<p>Mercados de Cercanía</p>	<p>Fortalecimiento de las estrategias de comercialización de productos y/o servicios provenientes de la economía popular y solidaria. Brinda equipamiento, capacitación, apoyo económico, servicios de adecuación de espacios, logística y comunicación a unidades productivas y cooperativas de todo el país. Espacios de comercialización para unidades productivas, que ven limitada su participación en mercados tradicionales o son expulsados de ellos. Genera puestos de trabajo, promociona el trabajo en red y los principios de la economía popular y solidaria. Garantiza precios justos a productoras/es y a consumidoras/es. Fomenta el consumo responsable conforme con la naturaleza. Se promueve la alimentación sana, saludable y soberana.</p>
	<p>Microcréditos*</p>	<p>Sistema de finanzas solidarias que articula la diversidad de recursos de cada comunidad para generar trabajo e impulsar la producción popular. Trabajo junto a organizaciones sociales y organismos gubernamentales en proyectos esenciales para los sectores populares (alimentación, desarrollo textil, hábitat social, cuidado de personas y reciclado urbano, entre otros). Plan de capacitación y asistencia técnica para la articulación de actores, saberes, fortalezas y oportunidades.</p>

Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat		<p>Potenciar circuitos de producción y consumo local y solidario. Acuerdos con diferentes actores territoriales (universidades, instituciones de desarrollo tecnológico y de la comunicación). Consolidar una política pública que conciba a quienes trabajan en el marco de la economía popular, como integrantes de un sistema de finanzas basado en lazos solidarios. El acompañamiento de las organizaciones es la base para que puedan expandir su actividad productiva, incorporar tecnologías y mejorar su capacidad de gestión.</p> <p>CONAMI actúa en el marco de la Ley 26.117 de Promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social sancionada en el año 2006.</p>
	Manos a la Obra*	<p>Los proyectos productivos o asociativos, pueden acceder a un subsidio no reintegrable para adquirir herramientas, maquinarias e insumos. Para renovar equipamiento y fortalecer el proyecto productivo. Cooperativas de trabajo. Asociaciones de productoras/es. Empresas recuperadas. Organismos gubernamentales. Organizaciones no gubernamentales. Organizaciones de pueblos originarios.</p>
	Programa Argentina Unida por la Integración de Barrios Populares*	<p>Financiamiento para la formulación, elaboración e implementación de Proyectos de Integración Sociourbana para los barrios inscriptos en el RENABAP y la ejecución de Proyectos de Obras Tempranas. Las obras deberán adjudicarse, en un 25% (mínimo), a las cooperativas de trabajo u otros grupos asociativos de la economía popular integradas, preferentemente, por vecinas/os de los barrios. Las acciones fomentan el acceso a los servicios básicos, la mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura, el tratamiento de los espacios públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad a los barrios, la conectividad y el saneamiento. Buscan ser integrales, participativos y con enfoque de género y diversidad.</p>
Ministerio de Obras Públicas	Plan Argentina Hace	<p>Promueve la reactivación de las economías locales, a través de obras públicas de infraestructura rápida con mano de obra local. Permite el registro y solicitud de financiamiento para proyectos de obras que pudieran ser encauzados desde los lineamientos del Plan Argentina Hace. Normativa de aplicación: Resolución N° 12/2020 y Resolución N° 27/2020, para gobiernos provinciales y municipales.</p>
Ministerio de Economía	Programa Hogares con Garrafa*	<p>Programa de la Secretaría de Energía (Subsecretaría de Hidrocarburos) dirigido a las personas que no tienen servicio de gas natural en el hogar y sus ingresos mensuales son de hasta dos salarios mínimos vitales y móviles. A quienes conviven con un familiar discapacitado y sus ingresos mensuales sean de hasta tres salarios mínimos vitales y móviles. A los habitantes de la Patagonia con ingresos mensuales de hasta 2,8 salarios mínimos vitales y móviles, o con un familiar discapacitado con ingresos de hasta 4,2 salarios mínimos vitales y móviles. En función de los ingresos y de la conexión o no a la red de gas natural, ANSES realiza el control y si corresponde, deposita mensual y automáticamente (sin hacer ningún trámite) en la cuenta bancaria del beneficiario el monto correspondiente</p>

		al subsidio. Esta situación comprende a la gran mayoría de los titulares de derechos de la ANSES. Se necesita tener registrados los datos personales y del grupo familiar en ANSES. La cantidad de garrafas varía según la cantidad de integrantes del hogar, ubicación geográfica y la época del año, teniendo en cuenta: una cantidad adicional para los beneficiarios que residan en las provincias de Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, Río Negro y Neuquén. Una cantidad adicional para beneficiarios con hogares que tengan más de cinco integrantes. Calendario estacional, que aumenta el subsidio en los meses de invierno.
PROVINCIA de BUENOS AIRES		
Ministerio de Desarrollo de la Comunidad	ENVIÓN	Programa destinado a las infancias entre 12 y 21 años en situación de vulnerabilidad social. Objetivo: inserción y/o re inserción de adolescentes y jóvenes en el sistema educativo; en el circuito laboral, de jóvenes de 16 a 21 años (incremento de oportunidades que permiten obtener ingresos propios capacitándolos para el trabajo), especialmente en áreas dinámicas de la economía local y regional. Promueve la creación de espacios y redes de coordinación y articulación entre la oferta y la demanda de trabajo juvenil en los municipios. Se propone reducir la situación de riesgo de los adolescentes y jóvenes con NBI, brindando elementos y accesibilidad a recursos de cuidado de la salud, prevención de embarazos, adicciones y tratamiento de diferentes aspectos que hacen a su desarrollo y bienestar (psicofísico y sociocultural). Impulsa el sentido de pertenencia y la construcción de la propia identidad a través de la participación en actividades artísticas, expresivas y deportivas, para la integración social. Promueve la inclusión digital a través del uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) con el objetivo de reducir las brechas existentes entre adolescentes y jóvenes que tienen acceso a ellas y quienes no la tienen. Propicia la capacitación de los equipos técnicos que se desempeñan en las sedes del programa, brindándoles estrategias y protocolos de actuación para abordar las distintas problemáticas que se presenten, por medio del área de Capacitación y Asesoramiento Envión. Genera estrategias específicas que tiendan a promover los procesos de inclusión con jóvenes en conflicto con la Ley. A través del proyecto Punto Digital del Ministerio de Modernización, de la Presidencia de la Nación, existe un espacio de alfabetización y actualización digital y formación laboral, tanto individual como comunitario, para facilitar el acceso a la cultura y al conocimiento. La plataforma virtual de capacitación permanente ofrece cursos según la demanda de jóvenes que participan del programa, destinados a tutores y equipos técnicos.
	SAE* Sistema Alimentario de Emergencia	Programa de Fortalecimiento alimentario (financiamiento: FONPLATA ARG -43/2019). Objetivo: garantizar la efectiva provisión diaria de desayuno-merienda completos, en las instituciones educativas de nivel inicial y primario en los municipios conveniados de la provincia de Buenos Aires; incrementar el control de los servicios brindados por proveedoras/es.

<p>Ministerio de Desarrollo de la Comunidad</p>	<p>UDI* Unidades de Desarrollo Infantil</p>	<p>Destinadas a infancias de 0 a 18 años de edad, en las que se brinda atención alimentaria y colaboración en el proceso enseñanza y aprendizaje, procurando la articulación con las instituciones educativas y promoviendo la incorporación a la enseñanza formal. Favorecen el desarrollo integral de las infancias y adolescentes desde la perspectiva de derechos, acompañando y fortaleciendo a las familias en el proceso. Funcionan en 130 municipios de la provincia de Buenos Aires, alcanzan a 1000 unidades por medio de convenios de cooperación con municipios y organizaciones de la sociedad civil. En los Jardines Maternales Comunitarios para infancias de 45 días a cinco años, en donde se realizan actividades de estimulación temprana por medio de madres cuidadoras, promotoras/es sociocomunitarias/os capacitadas/os y/o personal docente. La Casa del Niño para infancias de seis a 14 años, funciona en contraturno escolar y brinda apoyo y acompañamiento escolar junto a diferentes actividades recreativas. Los Centros Juveniles para adolescentes de 14 a 18 años, son sedes que funcionan todos los días en contraturno escolar. Se dictan capacitaciones y son espacios de estimulación para la inserción laboral, educacional y ocupacional de jóvenes. El programa trabaja en conjunto con los municipios y organizaciones sociales articulando y fortaleciendo el desarrollo integral de jóvenes. Espacios de integración, formación y contención, en los que se trabajan las temáticas de formación laboral, prevención de adicciones, violencia de género y salud sexual y reproductiva.</p>
	<p>Programa Lotes con Servicios</p>	<p>Inmuebles municipales o de otros dominios privados del Estado (Ley 14.449): Programa que facilita el acceso al suelo urbanizado, de los sectores que tienen restricciones de acceso a través del mercado, aunque con capacidad para solventar costos menores cuando el Estado interviene en la generación de suelo urbano. Entre los requisitos se encuentran: solicitud de adhesión al Programa suscripta por el intendente municipal; si el inmueble es de un dominio del Estado distinto al municipal, acreditar conformidad de dicha entidad de afectar el inmueble al Programa; ordenanza municipal autorizando la afectación del inmueble al Programa; título de propiedad; informe de dominio del o los inmuebles respectivos; certificado de no inundabilidad expedido por el Municipio; plano de subdivisión; certificado de factibilidad de servicios expedido por las prestatarias: energía eléctrica para alumbrado público y uso domiciliario; red de agua y cloaca. En caso que los proyectos presenten formas alternativas de saneamiento, se debe solicitar a la Autoridad del Agua permiso de captación de recurso hídrico y/o de vuelco de excretas. También se requiere certificado de factibilidad de apertura de calles expedido por el municipio; memoria descriptiva del modo de ejecución de las obras de infraestructura; documento descriptivo de las características del entorno urbano; y previsión del procedimiento de adjudicación a los beneficiarios.</p>

	Plan Familia Propietaria	Es un instrumento de producción de suelo puesto en marcha desde 1994. Generación de lotes a través de la compra de tierra, y posterior subdivisión, por parte de la Provincia o mediante la afectación al Programa de tierra municipal o provincial. Garantiza el acceso a la propiedad de un lote de terreno, apto para erigir vivienda familiar, única y de ocupación permanente, a familias radicadas o que se radiquen en la Provincia. La selección y adjudicación de los lotes la realizan los municipios en los que se implementa el Plan. Ley 11423, Decretos 2510/94, 807/95, 547/96 y 113/2003.
--	--------------------------	---

(*) Detectada su implementación, según las diferentes modalidades utilizadas para el relevamiento en el área de estudio.

Autora: D` Liberis. Fuente⁵: elaborado a partir de información disponible en <https://www.argentina.gov.ar>; <https://www.gba.gov.ar> y entrevistas a funcionarias/os. Fecha: 27/11/2020.

Parte de los espacios comunitarios localizados en los barrios en estudio, evidencian una clara consolidación debido a la trayectoria barrial que los mismos han sostenido a lo largo del tiempo, y sus referentes dan cuenta de una sólida articulación con

⁵ Las caracterizaciones fueron extraídas como citas textuales de los portales gubernamentales ([argentina.gov.ar](http://www.argentina.gov.ar), 2020). Evaluaciones de Programas Sociales del Estado Nacional 2020. Recuperado de: <https://www.argentina.gov.ar/politicassociales/siempro/publicaciones/evaluaciones/programassociales-estado-nacional-2020>; ([argentina.gov.ar](http://www.argentina.gov.ar), 2020). Economía Social. Recuperado de: <https://www.argentina.gov.ar/desarrollosocial/economiasocial>; ([argentina.gov.ar](http://www.argentina.gov.ar), 2020). Programa Argentina Unida por la Integración de Barrios Populares. Resolución 925/2020. Recuperado de: <https://www.argentina.gov.ar/desarrollosocial/argentina-unida-por-la-integracion-de-barrios-populares>; ([argentina.gov.ar](http://www.argentina.gov.ar), 2020). Argentina Construye Solidaria. Mejoras en Organizaciones Comunitarias. Recuperado de: <https://www.argentina.gov.ar/habitat/argentina-construye/solidaria>; ([argentina.gov.ar](http://www.argentina.gov.ar), 2020). Secretaría de Hábitat, Desarrollo equilibrado y sustentable de la diversidad regional. Recuperado de: <https://www.argentina.gov.ar/habitat/secretaria-de-habitat>; ([argentina.gov.ar](http://www.argentina.gov.ar), 2020). Ingreso Familiar de Emergencia. Recuperado de: <https://www.argentina.gov.ar/economia/medidas-economicas-COVID19/ingresofamiliardeemergencia>; ([argentina.gov.ar](http://www.argentina.gov.ar), 2020). Hogar. Recuperado de: <https://www.argentina.gov.ar/economia/energia/hogar>; ([gba.gov.ar](http://www.gba.gov.ar), 2020). Desarrollo de la Comunidad, Comunidad. Recuperado de: https://www.gba.gov.ar/desarrollo_de_la_comunidad/asistencia/envion; ([gba.gov.ar](http://www.gba.gov.ar), 2020). Desarrollo de la Comunidad, Asistencia. Recuperado de: https://www.gba.gov.ar/desarrollosocial/asistencia/sae/marco_nutricional; ([gba.gov.ar](http://www.gba.gov.ar), 2020). Desarrollo de la Comunidad, Asistencia. Recuperado de: www.gba.gov.ar/desarrollo_de_la_comunidad/asistencia/udi; ([gba.gov.ar](http://www.gba.gov.ar), 2020). Desarrollo de la Comunidad, Comunidad. Recuperado de: https://www.gba.gov.ar/desarrollo_de_la_comunidad/asistencia/plan_familia_propietaria; ([gba.gov.ar](http://www.gba.gov.ar), 2020). Instructivo para el Programa Lotes con Servicios Provisto por la Dirección Provincial de Producción de Hábitat. Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad. Ministerio de Desarrollo de la Comunidad de la Provincia de Buenos Aires.

el gobierno local (ET-M-6). En este sentido, mientras algunas/os referentes sociales destacaron una fluidez en las interrelaciones con algunas gestiones locales, en otros casos, aun cuando las organizaciones poseen una extensa trayectoria, los vínculos con los gobiernos municipales son escasos o inexistentes (ET-JCP-1, ET-JCP-4, ET-M-5). Por otra parte, existe coincidencia en la mayoría de las/os funcionarias/os entrevistadas/os, en que fue necesaria la articulación interministerial nacional y provincial, entre áreas en el caso de las gestiones locales y con organizaciones sociales y comunitarias, para poder implementar las diferentes herramientas de acción en los barrios (Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad, Provincia de Buenos Aires, entrevista por video llamada 10/11/2020).

Otro elemento coincidente, es que se generó la necesidad de adaptarse a las tareas surgidas a partir de la emergencia sociosanitaria, considerando dos aspectos. Por un lado, que solo había disponible un tercio del personal que habitualmente cumple sus funciones en el ámbito público a causa de las medidas del ASPO (Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad, Provincia de Buenos Aires, entrevista por video llamada, 10/11/2020; IDUAR, Moreno, entrevista por video llamada, 21/11/2020). Y, por otro lado, la adecuación a la modalidad del trabajo a distancia, teniendo en cuenta que no todos los equipos se encontraban en igualdad de condiciones para el desarrollo de esta modalidad laboral, en cuanto a capacitación y recursos. En este sentido, se observó que hubo una significativa presencia en el territorio en la que trabajadoras/es públicas/os colaboraron en acciones que no formaban parte de sus tareas frecuentes, en articulación con otras áreas, secretarías y/o ministerios. Sin embargo, los meses de aislamiento permitieron repensar nuevas líneas de trabajo de cara a otros escenarios posibles. Sobre todo, en relación a estrategias para anticiparse a las eventuales tomas de tierras como también a la realización de proyectos que puedan ser financiados con destino a la mejora del hábitat. En algunas administraciones locales se remarcó la oportunidad de generar proyectos durante el período en que tuvo lugar el ASPO, que permitan posteriormente conseguir el financiamiento necesario para resolver la complejidad de los problemas que se hicieron más evidentes en el territorio (IDUAR, Moreno, entrevista por video llamada, 21/11/2020), ya que “(...) los proyectos urbanos se presentan como una herramienta posible para asumir el desafío de hacer operativo el principio de integralidad en la gestión municipal” (Catenazzi, 2011, p.2).

Esta misma situación se encontró en las entrevistas realizadas a referentes territoriales, quienes afirmaron que debieron reorganizarse tanto en el uso de los espacios, teniendo en cuenta las medidas de distanciamiento y prevención, como en el cambio de roles, asumiendo tareas que realizaban otras personas

de la organización y que debieron ausentarse por prevención o afectación del COVID-19 (ET-M-8).

Tanto referentes territoriales como barriales solo mencionaron algunas de las acciones y programas sistematizados, particularmente aquellas vinculados a la provisión de alimentos. En las entrevistas llevadas a cabo a referentes barriales, se consultó acerca de cuáles serían los cambios que más impactarían en la mejora de los barrios en función de las necesidades de sus habitantes. En ese sentido, la acción que priorizaron en primer término, y que mencionaron en el 80% de los casos, fue la mejora en las vialidades y la conectividad interna a los barrios. Esto se relaciona estrechamente con el registro, que se repite en varios de los barrios del área de estudio, de la falta de ingreso del transporte público y las ambulancias los días posteriores a fuertes lluvias. En segundo lugar, valoraron el desarrollo de programas y oportunidades para estudiar y trabajar, la provisión de infraestructuras de saneamiento, la mejora de la seguridad y la provisión de equipamientos educativos y sanitarios (CAPS). Finalmente, mencionaron la necesidad de realizar obras para solucionar las inundaciones y de mejorar la limpieza y el transporte público.

3.3.2 Estrategias, redes y circuitos de distribución y provisión de alimentos en los barrios

Como se expresó en el apartado anterior, los programas más mencionados por referentes barriales y territoriales son aquellos de asistencia a la provisión de alimentos. En concurrencia con lo relevado en las etapas previas del proyecto, en lo referente al acceso a la alimentación durante la crisis sociosanitaria se registró en todos los barrios populares del área de estudio, una creciente demanda de asistencia en materia alimentaria. En este apartado, se aborda considerando algunos criterios: tipo de fuentes de provisión, acceso y distribución, estrategias de las familias -jerarquización de fuentes de provisión, reorganización de las estrategias de las organizaciones durante la cuarentena y dinámicas específicas en cada municipio y entre ellos.

En el conjunto de las políticas desplegadas desde los distintos niveles de gestión estatal, se destaca: a) por su alcance en términos de escala, b) por su impacto y c) en la percepción del conjunto de los/os entrevistadas/os la reconversión del SAE en el dispositivo provincial de distribución de bolsones de mercadería a

través de las escuelas públicas⁶. Esto coincide con la apreciación de las/os referentes barriales entrevistados, como ya se anticipó en el último apartado. La entrega tiene frecuencia quincenal (a excepción del receso invernal que se hizo una única entrega a comienzos del mes de julio), y se sostiene a través de partidas presupuestarias asignadas según cantidad de destinatarios por municipio, sea a través de los consejos escolares o de gestión directa municipal. La extensa red institucional que constituyen las escuelas permitió garantizar cobertura territorial y cuasi universalidad en el acceso de la población destinataria de la política. Asimismo, en muchos de los barrios abordados, la escuela sigue siendo la única forma de presencia estatal institucionalizada, de allí la multiplicidad de funciones sociales que ha sido llamada a cumplir, desde mucho antes de la pandemia de COVID-19, pero especialmente durante esta. Para el sostenimiento del operativo de armado de los bolsones se convocó a los equipos docentes, lo que implica asumir que la política pública más importante de acceso a la alimentación de niñas/os y jóvenes, estuvo sostenida por el trabajo voluntario de las/os docentes, con las consiguientes heterogeneidades, algo que también fue señalado en las entrevistas en relación con el trabajo en las organizaciones comunitarias que sostuvieron comedores, merenderos y ollas populares (ET-M-5-8).

Un aspecto relevante que surge de la información pública del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad de la Provincia de Buenos Aires⁷, y que fue refrendado en las entrevistas realizadas (Subsecretaría de Políticas Sociales, Provincia de Buenos Aires, entrevista por video llamada, 19/11/2020), es que si bien existe un marco nutricional⁸ que define los estándares de lo deseable en materia de la composición de los menús que otorga el SAE (o de los bolsones, en el contexto de la pandemia), las limitaciones de carácter logístico y operati-

⁶ Si bien este dispositivo es el que más apareció en la percepción jerarquizada de los/as entrevistados/as, es posible identificar una serie de programas que tienen esta misma lógica, y que se han visto sobre demandados en el contexto de la pandemia, tensionando los límites de su población destinataria. Algunos de ellos son el programa Más Vida, los programas de acceso a alimentos especiales (para población con intolerancias alimentarias o necesidades específicas), los programas destinados a adultos mayores, entre otros. Estos otros programas, en buena medida, se realizaron a través de los CAPS, CIC, UPA o CDI. La reorganización de las actividades en el contexto de la pandemia, hizo que en algunos casos las entregas se discontinuaran o que en otros, se otorgaran los recursos existentes a quienes se identificara como demandantes en el triage, con independencia de que se tratara estrictamente de la población objetivo de la política (ET-P-9).

⁷ Información más detallada a este respecto puede verse en: <https://www.gba.gov.ar/desarrollo-de-la-comunidad/noticias/transformaci%C3%B3n-del-servicio-alimentario-escolar>

⁸ Ver: https://www.gba.gov.ar/desarrollosocial/asistencia/sae/marco_nutricional

vo los han limitado a un conjunto de alimentos (fideos, arroz, harina, azúcar, aceite, yerba, entre otros) que no necesariamente cumplen con esas expectativas.

En relación a los programas consistentes en aportes monetarios, se destacaron, desde la percepción y las jerarquías otorgadas por la totalidad de referentes barriales y territoriales, la Tarjeta Alimentar, la AUH y el IFE. En particular los dos primeros fueron utilizados como mecanismo fundamental para la compra de alimentos, sobre todo frescos (verduras, frutas, lácteos y proteínas de origen animal) como complemento de los demás mecanismos de provisión. En el caso del IFE, si bien también cumplió esta función, se identificaron usos más diversos, en muchos casos asociados a su uso como capital inicial para pequeños emprendimientos de base doméstica, que permitieran generar ingresos de manera más estable, considerando que se desconocía la duración de este mecanismo de asistencia (EB-JCP-1-2-3-4, EB-M-5-6-7-8, EB-P-9-10).

3.3.2.1 El rol de las organizaciones comunitarias en la asistencia alimentaria

En relación con este punto es necesario distinguir la heterogeneidad de las organizaciones presentes en el territorio, su naturaleza, su grado de institucionalización, de articulación en redes más amplias y su historicidad. En efecto, se puede relacionar el surgimiento de organizaciones sociales con las diferentes etapas de la dinámica de poblamiento y organización del territorio, así como de diferentes momentos de crisis o de expansión social y económica. De este modo, en el área de estudio conviven organizaciones con altos grados de institucionalización y de articulación en redes, fuertemente arraigadas al territorio y con vínculos de legitimidad con la comunidad, con otras mucho más recientes, de carácter “espontáneo”, producto de procesos de asentamiento más recientes, de la crisis económica de los últimos años, o del agravamiento vertiginoso de las condiciones de vida en el contexto de la pandemia.

Esta cuestión impacta en varios aspectos relevantes: a) la capacidad de generar o ampliar la respuesta a las demandas crecientes en materia de asistencia alimentaria; b) la capacidad de interpelar o articular con distintos organismos públicos o privados para generar los recursos necesarios para hacerlo, c) los términos en que se plantea la cuestión alimentaria como problema y las estrategias para abordarlo, y d) las condiciones materiales para hacerlo.

Del análisis realizado se desprende que las organizaciones más institucionalizadas y con más trayectoria organizativa tenían una “memoria y una experiencia adquirida” en este tipo de situaciones, que les permitió identificar con quiénes y cómo gestionar recursos, plantear el problema del “hambre”

estrechamente asociado, en la discusión colectiva y en la acción concreta, a la cuestión de la “calidad nutricional” de los alimentos, la enunciación de la cuestión en términos de derecho social y humano básico, y por tanto, la puesta en valor de la propia labor como proceso de construcción política y ciudadana (ET-JCP-1-4, ET-M-5-6-7-8). En el mismo sentido, la reorganización de los espacios, de las tareas y la reflexión sobre la propia labor se integra en una tarea de construcción que trasciende la respuesta inmediata a una necesidad, aunque, por supuesto, la incluye. Sobra resaltar que, para que esta lectura sea posible, los procesos de organización y discusión colectiva tuvieron que ser desarrollados y sostenidos en espacios físicos concretos (los comedores y centros comunitarios) que pudieran contener estas lógicas y estas dinámicas de trabajo. Vale decir algunas cuestiones muy concretas, tales como la necesidad de reorganizar los equipos de trabajo –contemplando el resguardo de las/os compañeras/os que pertenecieran a grupos de riesgo, o que se hubiesen enfermado ellas/os o sus familias–, el armado de protocolos de mutuo cuidado muchas veces desde la escasez de insumos básicos o de asesoramiento especializado (ET-M-5-6-8); pero también la posibilidad de contar con espacios físicos para el almacenamiento de los alimentos que permitieran su adecuada conservación o el aprovechamiento de precios más ventajosos por compra en volumen, o de cocinas instaladas que permitieran opciones de menús más elaborados, o con cocciones más largas sin que eso afectara desmesuradamente el costo de la preparación, y por tanto, la viabilidad del dispositivo.

Por el contrario, las organizaciones más recientemente constituidas, se constituyeron en torno a acciones concretas referidas a la necesidad que se requería atender: las ollas populares, en este sentido, muchas veces tuvieron como sede un espacio público, o un lugar prestado, se nutrieron de donaciones, con el consiguiente carácter aleatorio en cuanto a cantidad, calidad y continuidad. En otros casos, tomaron la forma de distribución de alimentos cocinados en otros ámbitos (viandas), con menor participación comunitaria y colectiva, y, por tanto, reforzando el carácter asistencial de esas prácticas.

3.3.2.2 Relación de los barrios y sus organizaciones con cada municipio y flujos entre municipios

De las entrevistas se desprenden algunas cuestiones significativas en relación con el vínculo entre las organizaciones comunitarias y los municipios, en términos amplios, pero también específicamente en lo que refiere a la tarea de asistencia alimentaria. Las organizaciones con una presencia más antigua en el territorio,

sobre todo las que operan en más de una de las administraciones locales abarcadas por el área de estudio, dan cuenta de lógicas bien diferenciadas entre los municipios y las organizaciones: destacan la mayor fluidez en el vínculo en el caso de Moreno, y señalan la importancia de la conformación del Consejo de Organizaciones de Cuartel V. Esto permitió armar una agenda conjunta de cinco líneas prioritarias, que en el caso de las acciones alimentarias permitió sostener las ollas populares, discutir el valor nutricional de lo que se cocinara, fortalecer y complementar el SAE aportando productos frescos agroecológicos y proteínas de calidad, a través de circuitos de producción de proximidad y generando un circuito virtuoso para la economía y la sociedad local⁹. Del mismo modo, pudieron organizar un dispositivo de distribución de alimentos para las familias contagiadas, en las que el seguimiento de la evolución clínica fue sostenido por las organizaciones, e incorporó la dimensión vincular, emocional y material que otras dinámicas no contemplaron (ET-M-5-6-8).

Además, pudieron sostener las líneas de trabajo definidas por los centros comunitarios como relevantes y prioritarias: la distribución de las tareas domésticas sin desigualdades de género —a partir de actividades que desnaturalizaban que cocinar, lavar platos, poner o servir la mesa sean tareas eminentemente femeninas, sino que deben ser distribuidas equitativamente—, la importancia de la comensalidad como vínculo con la familia y con los alimentos, el origen y procesamiento de los alimentos, su distribución, etc. (ET-M-5-8).

Por el contrario, tal como se anticipó, las/os referentes de organizaciones presentes en José C. Paz señalaron un vínculo más complejo con el municipio, la tardía conformación de la Mesa de Organizaciones, las dificultades para articular acciones que permitieran dar una respuesta sostenida colectivamente o que partiera del reconocimiento de la relevancia del trabajo realizado desde los centros comunitarios, merenderos o comedores sostenidos por las organizaciones (ET-M-5, ET-JCP-2).

Más compleja, aunque por otras razones, resulta la situación de los barrios pertenecientes al municipio de Pilar, donde las organizaciones del territorio son relativamente recientes. Las organizaciones con mayor raigambre y antigüedad en el territorio están vinculadas a diferentes credos religiosos: la presencia de una escuela confesional en uno de los barrios es el epicentro de la acción colectiva; desde allí se promovió la distribución de alimentos, allí funcionó hasta hace poco tiempo el centro de salud, hasta que se construyó su sede propia, desde

⁹ Esto permitió sostener, solo en Cuartel V, una distribución de 11.000 raciones diarias a través de comedores, merenderos y ollas populares.

allí se motorizaron acciones de protesta en relación con demandas vinculadas al hábitat en el barrio (basural, contaminación del arroyo Pinazo, proyecto de Matadero). Su localización próxima a un área de producción hortícola añade características periurbanas o rurales al territorio, y produce un aislamiento relativo de la población respecto de la localidad cabecera más próxima: Derqui.

Por último, debe señalarse que, con independencia de las especificidades administrativas resultantes de la relación, a partir del anclaje en uno u otro municipio de cada una de las organizaciones, desde el punto de vista del territorio como “mundo de vida”, parece identificarse a lo largo de las entrevistas como un continuo: referentes que viven en uno de los municipios pero trabajan en otros, organizaciones que articulan entre sí –comedores, escuelas, centros de salud– a partir de vínculos de vecinazgo, proximidad, espacios de sociabilidad compartidos; o flujos vinculados a la recursividad práctica, más allá de los límites municipales o del principio de proximidad: vecinas/os de un barrio que se desplazan al centro de salud ubicado en otro, aunque pertenezca a otro municipio, porque allí esperan recibir mejor o más pronta atención, u obtener algún recurso no disponible o menos accesible en la institución a la que formalmente deberían concurrir (ET-P-9, ET-M-5).

3.3.3 Los espacios comunitarios físicos y virtuales durante el ASPO

Desde los inicios de las medidas de aislamiento fue evidente que el hacinamiento y las precarias condiciones de las viviendas dificultaron el cumplimiento del lema “quédate en casa” que caracterizó las campañas públicas sobre cuidados en relación al COVID-19 (Maceira, Vázquez, 2020c).

La falta o la informalidad en el acceso a los servicios urbanos supone que en algunos casos la provisión no se realice dentro de la vivienda y que los inconvenientes en la calidad de los mismos deban ser resueltos por las propias familias. Estas situaciones implican la presencia de personas realizando actividades en los espacios comunitarios, que en otros barrios quedarían restringidas al interior de las viviendas, como el acopio de agua, la disposición de residuos, los arreglos de la red eléctrica o de iluminación pública, la limpieza de zanjas, entre otras (esto aparece fundamentalmente en los barrios populares de reciente constitución) (EB-JCP-2, EB-JCP-4).

Además, la superficie reducida de los lotes y la intensidad de su uso limita la existencia de espacios libres al interior de los mismos. Por tanto, las actividades relacionadas con el ocio y la recreación se realizan al exterior. En tanto no hay lugar dentro la vivienda ni del terreno para las actividades recreativas de

las infancias, la calle es el ámbito donde tiene lugar el juego. De igual manera sucede con jóvenes y adolescentes que continuaron durante el ASPO con el uso de los escasos espacios abiertos, transformados fundamentalmente en canchitas de futbol (EB-JCP-2, EB-M-7). El prolongado tiempo de las medidas de aislamiento (pero también la indiferencia de esta franja etaria por el riesgo hacia el nuevo virus), soslaya que ni al interior de las viviendas ni de los barrios hay espacio para lo lúdico, para el ocio, más que la calle y la canchita (ET-M-7).

Entonces, en la práctica, pero también en las políticas públicas (Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad, Provincia de Buenos Aires, entrevista por video llamada, 10/11/2020), el esfuerzo estuvo orientado al aislamiento comunitario, flexibilizando las medidas hacia el interior de los barrios populares. De este modo, el cumplimiento de las medidas de aislamiento admitía el uso de los espacios colectivos. Esto se basó en un control interno fundado en acuerdos con la generación de protocolos de cuidado (Proyecto Barrios por la Salud, José C. Paz, UNGS - UNPAZ) y un control en el perímetro de los barrios apoyado en la presencia de fuerzas de seguridad (dicho control se fue desplazando de los barrios populares hacia las áreas centrales de los municipios con el correr de los meses) (Maceira, Vázquez, 2020 a, b).

A partir de lo mencionado, resulta evidente que los espacios colectivos dentro de los barrios son la calle o el pasillo, el merendero, el comedor y la canchita. Todos ellos son lugares con usos específicos –paso, jugar a la pelota, alimentarse– pero también son utilizados como espacios de encuentro, debate y toma de decisiones. Es decir, son los nodos que motorizan y materializan la organización barrial.

En este sentido, resulta interesante mostrar que en este estudio surgieron tres cuestiones que se evidenciaron durante los meses que duró el ASPO: la adaptación de los espacios físicos a nuevas demandas, las actividades tradicionalmente colectivas que ingresaron al ámbito de lo doméstico modificando vínculos y la relación entre el espacio colectivo físico y virtual como ámbitos de acción y de circulación de información, debate y lucha.

En primer lugar, la emergencia sociosanitaria evidenció problemas, pero también la necesidad de la organización colectiva para solucionarlos. Así surgieron las ollas populares, las cuadrillas de trabajo para colocar luminarias o realizar zanjeos, o los grupos de control para mejorar la seguridad (EB-JCP-2-3, EB-M-5-6-7), que dieron respuesta a cuestiones que no tuvieron una solución desde la acción estatal.

Esas nuevas demandas y las diversas modalidades organizativas que surgieron para darles respuesta requirieron repensar y adaptar espacios ya existentes

en los barrios. Como se desarrolló más ampliamente en el apartado anterior, se instalaron ollas populares en las calles y los merenderos se convirtieron en comedores. Pero, además, algunos espacios incorporaron funciones que antes se realizaban en otros ámbitos externos al barrio –atención sanitaria, promoción de la salud, asistencia en la gestión de programas sociales– (EB-M-6-7). La escala de estas nuevas demandas implicó también sumar otras actividades relacionadas como el acopio y la distribución de la mercadería, que requirieron de espacios físicos que no existían ni estaban previstos en los barrios (ET-M-7).

En segundo lugar, algunas actividades que tradicionalmente se colectivizaban, tuvieron un proceso inverso, al menos parcialmente. Esto supuso que ingresen al ámbito de lo doméstico promoviendo cambios en los vínculos comunitarios. Los merenderos y comedores brindaban alimento fundamentalmente a las infancias que concurrían allí diariamente. Por las medidas de aislamiento, la comida dejó de llevarse a cabo en el propio establecimiento y pasó a retirarse en formato de viandas para ser consumidas en las viviendas. Esto no solo implicó el desplazamiento de la actividad al interior de la vivienda y el aumento del volumen del alimento a preparar, sino que quienes las retiraban pasaron a ser en general integrantes adultas/os, promoviendo nuevos vínculos y reglas que organizaran el uso del espacio público en el marco del desarrollo de esas actividades (pues por las mismas medidas del ASPO la distribución de las viandas se llevaba a cabo en espacios colectivos abiertos) (EB-JCP-2). De igual modo, las medidas de aislamiento llevaron muchas de las actividades propias de la educación formal hacia el interior de las viviendas. Esto también fomentó un nuevo vínculo entre docentes y familias a través del uso del teléfono celular para el diálogo y el intercambio de actividades y consultas. Se pasó de un contacto directo y exclusivo entre docentes e infancias, a otro con las/os integrantes adultas/os de la familia (ET-M-8).

En tercer lugar, el espacio colectivo, además de posibilitar acciones propias de habitar un barrio, funcionaba como un ámbito de circulación de información, de toma de decisiones y de disputa. En este sentido, las organizaciones que entienden que la mejora de las comunidades involucra una organización comunitaria fuerte, apostaron a la generación de espacios comunitarios (ET-JCP-1, ET-M-6) en los que se realizaban actividades específicas pero que también actuaban como ámbitos de encuentro, debate y toma de decisiones. Estos espacios cerraron o se readaptaron y cumplieron solo algunas funciones esenciales como la provisión de alimentos o de atención sanitaria (ET-JCP-1, EB-JCP-2, EB-M-6-7-8).

Por este motivo, las organizaciones barriales y sociales utilizaron la virtualidad como modo de continuar la circulación de información, la priorización de las tareas comunitarias a realizar, la consolidación de demandas colectivas o la toma de decisiones sobre distintos aspectos. Esto implicó diversas limitaciones, fundamentalmente a causa de la falta o mala conexión que no garantizó el acceso de todas las personas que habitan los barrios a estos nuevos espacios comunitarios virtuales.

Por otro lado, algunos espacios colectivos externos a los barrios (rutas, áreas de centralidad) se constituían en los ámbitos elegidos para visibilizar las demandas ante algún problema o necesidad de las familias. Las medidas de aislamiento y las decisiones de las familias y las/os referentes sociales acerca de los cuidados en relación al COVID-19, limitaron también esta herramienta de presión, fundamental para las organizaciones territoriales. En algunos casos, el fortalecimiento de redes existentes entre organizaciones (Red de Organizaciones de Cuartel V, Moreno) o el armado de otras (Organizaciones y Movimientos Sociales de José C. Paz) conformaron algunas instancias de presión que reemplazaron las movilizaciones masivas. En otros casos, y ligados a situaciones de emergencia (entre otras, cortes prolongados de electricidad en el barrio La Gloria de Moreno, la quema de residuos en el barrio San Atilio, de José C. Paz, la presencia de las fuerzas de seguridad en el barrio Las casitas de Lamas y la demanda de alimentos para las organizaciones en el municipio de José C. Paz), la movilización continuó considerándose la modalidad más adecuada para dar visibilidad a las demandas.

4. Observaciones y líneas de acción para la “nueva normalidad”

Desde el inicio de las medidas de aislamiento, las acciones y estrategias de los distintos niveles de la gestión estatal y de las organizaciones barriales y sociales se concentraron en dar respuesta a la emergencia sanitaria y alimentaria. Por tanto, la mejora en la infraestructura del sistema sanitario, los protocolos de cuidados comunitarios, el diseño de espacios y procedimientos de detección de personas infectadas y su aislamiento, la ampliación de programas alimentarios o la irrupción de numerosas ollas populares, fueron algunos de los emergentes más importantes. Esta prioridad por los temas sanitarios y alimentarios desplazó del debate, del presupuesto y de las políticas a la emergencia urbano-habitacional que, como se señaló, se agravó en el contexto de la pandemia.

En este trabajo se ha intentado revisar los tres ejes que articulan las transformaciones de mayor relevancia durante la vigencia de las medidas del ASPO.

En primer lugar, el área de estudio seleccionada presenta características similares a las de los bordes de la urbanización metropolitana bonaerense donde se visibilizan las tensiones socioambientales que se generan en los procesos de transformación de un territorio que se considera marginal, en todo el sentido del término. En estos procesos se combinan diversas formas y dinámicas de conformación: al mismo tiempo que el tejido urbano se expande en sectores semirrurales, diversos barrios completan lenta y precariamente la cobertura de servicios y equipamientos y, en casi todos, se verifica un rápido proceso de micro densificación a través de autoconstrucción espontánea. Lo común a todos ellos, es una marcada fragmentación y un incremento de las desigualdades socioterritoriales como resultado de la simultaneidad de estos fenómenos, que se encuentran asociados entre sí pero completamente carentes de cualquier política pública de desarrollo inclusivo. En el estudio se relevó la simultánea ejecución inconclusa de distintos conjuntos habitacionales públicos con graves falencias de proyecto y construcción, las tomas de tierras como mecanismo dominante de acceso al suelo, la reproducción de barrios precarios, el funcionamiento especulativo del mercado inmobiliario a través de la retención de grandes predios vacantes en conjunto con la emergencia de un número creciente de actividades degradantes del ambiente.

En ese marco, el estudio también muestra que, durante 2020 y en plena pandemia, continuaron muchas de las dinámicas de ocupación de los barrios populares como resultado de un conjunto amplio de factores pero, especialmente, de los impactos de los aumentos de los alquileres, formales e informales, y de la disminución de los ingresos de los sectores populares. Así, persistió la ocupación de los espacios vacantes interiores de cada urbanización (en general de tipo individual también conocida como ocupación “hormiga”), se subdividieron las parcelas existentes y se reprodujeron las tomas organizadas de tierra, especialmente para satisfacer las demandas de los nuevos hogares. Al mismo tiempo, surgieron emprendimientos familiares como estrategias para incrementar los ingresos familiares que se tradujeron en nuevas construcciones con fines de alquiler o en nuevas actividades de comercio y servicios al interior de las viviendas existentes. Un panorama de disminución de ingresos económicos y posibilidades laborales y de programas sociales temporales sin una perspectiva de continuidad, parece haber promovido este incremento de actividades no residenciales al interior de los barrios. Asimismo, sin dudas una de las transformaciones más relevantes al interior del barrio se relaciona con

las numerosas mejoras de las viviendas que han realizado las familias, producto de la presencia más prolongada de las/os integrantes adultas/os y los saberes y conocimientos sobre construcción.

A partir de la indagación de estos procesos se abre un amplio abanico de estrategias de actuación posibles:

- Por un lado, es imprescindible la puesta en marcha de una política pública de desarrollo del periurbano metropolitano que motorice un proceso de gestión de la urbanización con un abordaje multiescalar e integrador que transforme la visión centro periferia dominante.
- Una nueva política del periurbano, debe asumir una perspectiva de derechos en el marco de las enseñanzas que deja la crisis sociosanitaria. Para ello debe tener tres ejes: a) el primero, en la gestión del suelo (tanto de acceso a nuevo suelo, pero también los vacíos existentes al interior de los sectores urbanizados); b) el segundo, en la integración de los distintos sectores y barrios y también de las políticas y programas en el territorio; y, c) el último, en la puesta en valor de los bienes comunes y, por lo tanto, en la extinción de las dinámicas de degradación ambiental.
- Los ejes de una política pública para los barrios periurbanos deben asumir que ese espacio construido es altamente complejo en el que intervienen directamente, y con lógicas no coincidentes, los hogares, diversas agencias gubernamentales de distintos niveles, el sector privado y un gran número de movimientos sociales.
- Lo anterior muestra la necesidad de modificar la forma de intervención tradicional que han tenido las agencias estatales a través de programas y proyectos fragmentados por unidad barrial. El recorte que obliga a intervenir estrictamente dentro de los límites de cada asentamiento limita gravemente la posibilidad de promover procesos de cambio. Esto es así porque muchas de las soluciones a los problemas de los barrios populares deben ejecutarse fuera de los límites de los mismos (por ejemplo, la urgente ampliación de las redes de infraestructura). Por lo tanto, los abordajes requieren un salto de escala que supone comprender, diseñar y ejecutar intervenciones ambientales, sociales y territoriales en áreas urbanas más amplias que la de los perímetros de cada barrio determinados en los registros.
- Sumado a lo anterior, el trabajo inter e intra barrial asume una gran relevancia para resolver algunas de las problemáticas relativas a las condiciones de vida de los sectores populares. Como se comprueba en la investigación,

tanto la problemática de los ingresos como la de la calidad habitacional tuvieron un relieve particular y pueden ser asumidas en la acción barrial:

- * Por un lado, es necesario llevar a cabo pequeñas reformas urbanísticas en los barrios que consoliden áreas con nucleamiento de comercios, servicios y locales de trabajo (con las condiciones adecuadas para el desarrollo de actividades de generación de ingresos).
- * Asociado a lo anterior, es imperiosa la utilización de los vacíos existentes (o incluso los propios lotes) como posibilidad para generar espacios de actividades dirigidas a incrementar los ingresos familiares.
- * Por último, es indispensable implementar un programa público de asistencia técnica a la actividad constructiva de las familias para lograr una densificación controlada de los barrios, dar respuesta a los cambios familiares (incluyendo los necesarios desplazamientos ligados a violencias de géneros) y mejorar paulatinamente la calidad del stock habitacional.

En segundo lugar, la falta de acceso a las redes de servicios, particularmente de saneamiento y energía, reveló algunas cuestiones ya conocidas como el incremento en los costos en términos de tiempo y dinero que impactan fuertemente en las familias y, fundamentalmente, en las mujeres e infancias. Mientras que la provisión de redes de saneamiento impacta directamente en la salud, las de energía garantizan el acceso al agua, la adecuada cocción y conservación de los alimentos y un acondicionamiento térmico invernal seguro. Además, una conexión adecuada a la red eléctrica garantiza un adecuado funcionamiento de maquinarias y herramientas fundamentales para los trabajos relacionados con oficios que suelen primar en habitantes de barrios populares.

De igual modo, la localización periférica de los barrios populares requiere un desplazamiento hacia áreas de centralidad para llevar a cabo todas las actividades necesarias para satisfacer las necesidades mínimas de las/os integrantes de las familias. Los desplazamientos extensos incrementan los costos y también el tiempo necesario para realizarlos, pero también reducen la posibilidad de elección de medios de transporte. Las restricciones en el uso del transporte público generaron dificultades para desplazarse hacia las zonas de recolección de materiales para reventa y reciclaje, a los lugares que garantizan oportunidades para la realización de “changas”, a zonas de compra de alimentos a precios más accesibles, a cajeros automáticos. Las “changas” y el reciclaje urbano requieren el acarreo de herramientas u otros materiales, envases y recipientes que no siempre son compatibles con el uso del transporte público.

En tercer lugar, en este informe se trabajó sobre la relevancia de pensar los espacios públicos como una red espacial que explicita la trama organizativa barrial. Los espacios colectivos tienen y generan reglas de convivencia donde se colectivizan algunas de las acciones de reproducción de la vida que en otros contextos se realizan en el ámbito doméstico. Un contexto cada vez más cambiante nos propone pensar en la provisión de un sistema consolidado de espacios comunitarios flexibles con programas adaptables a distintas necesidades y demandas que puedan acoger actividades de trabajo, consumo, acopio o recreación. Pero, además, que cumplan la función de nodos físicos y de conectividad facilitando la comunicación, intercambio y toma de decisiones conjunta.

Como ejemplo de esto puede señalarse que una de las cuestiones que limitó más gravemente la autonomía de las familias es el acceso a alimentos. La provisión, distribución y acopio de alimentos requieren espacios al interior de los barrios. En la misma línea, los cambios en la constitución de las familias, requieren espacios colectivos que sirvan también de alojamiento transitorio para víctimas de violencias o para quienes no podían permanecer en sus viviendas por posibles contagios.

Se ha observado que hay redes comunitarias que alcanzan a quienes militan en organizaciones barriales, sociales y políticas y a parte de los barrios que requieren satisfacer ciertas necesidades, que son protagonistas de problemas particulares o comparten perspectivas o intereses afines. Las organizaciones consolidadas traducen esto en espacios físicos de encuentro, intercambio y debate en convivencia con otras actividades de provisión de alimentos, recreativas, culturales, etc. De este modo, los espacios comunitarios se constituyen como referencia para toda la población de los barrios en momentos de crisis, incluso para las familias que no forman parte de las redes habituales de las organizaciones.

Finalmente, la implementación de las políticas públicas dirigidas a mejorar las condiciones de vida dentro de los barrios populares en el marco de una situación de emergencia, mostró que los espacios colectivos debieron adaptarse a distintas actividades, pero también articular con otras redes pertenecientes a otras organizaciones o niveles de gestión estatal.

Bibliografía

- Apaolaza, R. y Venturini, J. (2018). Expansión urbana, desplazamiento y periferización popular. Breve diagnóstico de la evolución de los nuevos asentamientos informales periféricos de la Región Metropolitana de Buenos Aires. En actas publicadas del *Seminario Latinoamericano "Teoría y Política sobre Asentamientos Populares"*. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires.
- Basualdo, G., Brescia, F., Miguens, L., Perelman, M., Píngaro Lefevre, C., Tufró, M., Reese, E. (2016). Vulneraciones de derechos en tomas de tierra y asentamientos. En *Derechos Humanos en la Argentina. Informe 2016*. Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Editorial Siglo XXI, Buenos Aires.
- Catenazzi, A. (2011). El territorio como entrada a los proyectos integrales. En *Gestión municipal y proyectos integrales. Entre lo estratégico y lo cotidiano. Programa de Mejora de la Gestión Municipal*. Ministerio del Interior-BID. (pp. 99-114). Buenos Aires.
- Cravino, M. (2018). Evolución cuantitativa y transformaciones cualitativas de los asentamientos populares del Área Metropolitana de Buenos Aires (1980-2015). En *La ciudad (re)negada. Aproximaciones al estudio de asentamientos populares*. (pp.67-102). Universidad Nacional de General Sarmiento ediciones. Buenos Aires.
- Cravino, M. (2001). La propiedad de la tierra como un proceso. Estudio comparativo de casos en ocupaciones de tierras en el Área Metropolitana de Buenos Aires. En *Land Tenure Issues in Latin America. Slas 2001*, Conference. Birmingham.
- Di Virgilio, M., Arqueros Mejica, M., Guevara, T. (2012). Estrategias de acceso al suelo y a la vivienda en barrios populares del Área Metropolitana de Buenos Aires. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 14 (1), (pp. 29-49).
- Habitar Argentina (2020). *Declaración de Habitar Argentina y propuestas políticas para enfrentar la crisis habitacional*. 7 de septiembre de 2020. Recuperado de: <http://www.habitarargentina.org.ar/2020/09/declaracion-de-habitar-argentina-y-propuestas-politicas-para-enfrentar-la-crisis-habitacional/>

- Izaguirre, I. y Aristizabal, Z. (1988). *Las tomas de tierra en la zona sur del Gran Buenos Aires. Una experiencia de poder popular*. CEAL Buenos Aires.
- Maceira, V., Vazquez, G. (2020a). *El conurbano en la cuarentena III*. Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de General Sarmiento. Recuperado de: <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2020/09/El-Conurbano-en-la-Cuarentena-III.-Tercer-informe-de-relevamiento.-Final.pdf>
- Maceira, V., Vazquez, G. (2020b). *El conurbano en la cuarentena II*. Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de General Sarmiento. Recuperado de: <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2020/05/El-Conurbano-en-cuarentena.-Segundo-informe.pdf>
- Maceira, V., Vazquez, G. (2020c). *El conurbano en la cuarentena I*. Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de General Sarmiento. Recuperado de: <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2020/03/El-conurbano-en-la-cuarentena.-Informe-relevamiento-ICO.pdf>
- Maceira, V. *et al* (2020). Pandemia y desigualdad social: los barrios populares del conurbano bonaerense en el aislamiento social, preventivo y obligatorio. *Revista Argentina de Salud Pública*. Suplemento COVID-19. Buenos Aires, 12 de noviembre.
- Merklen, D. (1997). Organización Comunitaria y Práctica Política. Las Ocupaciones de Tierras en el conurbano de Buenos Aires. *Revista Nueva Sociedad*, 149, (pp.162-177).
- Miño, Ariel (2020) *Análisis de la evolución y cambios en los Programas de Gas Licuado de Petróleo Envasado (2003-2020)*, mimeo.
- San Juan, G., López, E., Tozzi, F. (2017). *Modelo de gestión participativa del proyecto “electricidad segura”, en el municipio de La Plata*. IX CRETA. Congreso Nacional de Tecnología de la Arquitectura. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad Nacional del Litoral.
- Tobias, M., *et al*. (2020). Desigualdades en el acceso al agua y la salud en contextos de pandemia. El caso del noroeste del conurbano bonaerense. En *Desigualdades en el marco de la Pandemia*. EDUNPAZ. Buenos Aires.