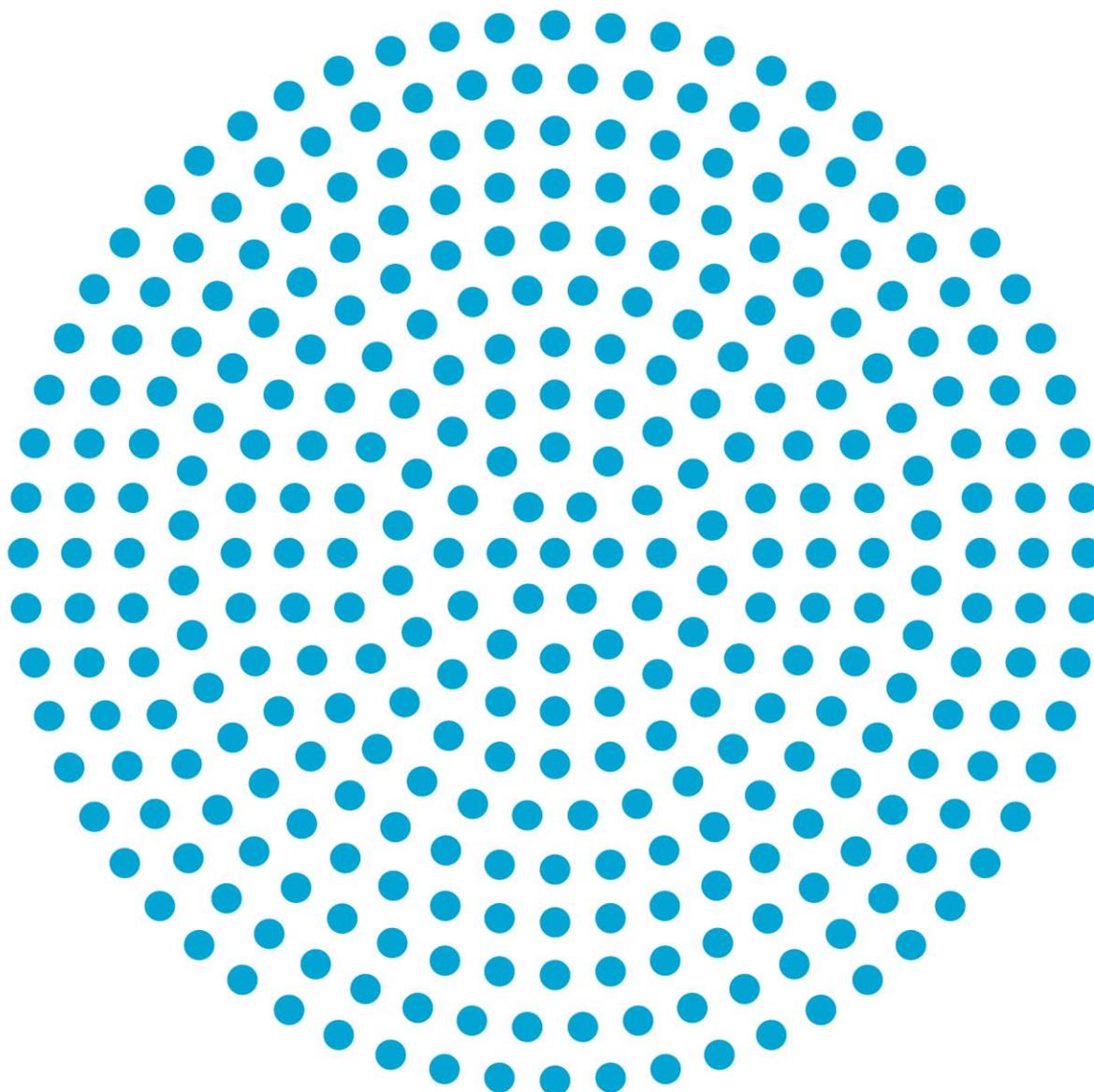


Inequidad y COVID-19 en la Ciudad de Buenos Aires

Cómo afecta la pandemia a los asentamientos informales

Agustina Suaya





El uso de un lenguaje que no discrimine, que no reproduzca estereotipos sexistas y que permita visibilizar todos los géneros es una preocupación de quienes trabajaron en este documento. Dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano, se consideraron aquí tres criterios a fines de hacer un uso más justo y preciso del lenguaje: 1) evitar expresiones discriminatorias, 2) visibilizar el género cuando la situación comunicativa y el mensaje lo requieren para una comprensión correcta y, 3) no visibilizarlo cuando no resulta necesario.

Resumen

En Argentina, el 85% de los casos de COVID-19 son de personas que viven en el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Sin embargo, no todas las personas del AMBA están igualmente expuestas al contagio: los datos disponibles para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires muestran que las tasas de contagio y mortalidad en barrios informales o asentamientos superan ampliamente las tasas registradas en los barrios formales de la Ciudad.

Entre mayo y junio 2020, la presencia del virus creció aceleradamente en barrios informales de la Ciudad. Antes de la aparición de los primeros casos en barrios informales se registraba una asociación positiva entre nivel educativo y tasa de contagio a nivel barrio, seguramente vinculado a que la mayoría de los casos en esas primeras semanas de la crisis eran importados. Con la aparición de circulación local del virus, se observa como esa correlación se invierte, evidenciando mayor presencia de personas afectadas por la pandemia en entornos de mayor vulnerabilidad social. En los barrios con mayor presencia de casos se observan dos realidades marcadamente distintas dependiendo si se mira el área correspondiente a la ciudad formal o informal.

El avance rápido del COVID-19 en barrios informales puede estar asociado a las características socioeconómicas de las familias que residen en estos barrios. Los hogares que viven en asentamientos están más expuestos a la pobreza, la indigencia y la inseguridad alimentaria. Asimismo, los recursos económicos de las familias dependen, principalmente, de empleos en el sector informal de la economía, teniendo menos previsibilidad en sus ingresos y continuidad laboral. Las necesidades económicas y alimentarias impiden a las familias mantener el aislamiento preventivo por tiempos prolongados. La mayor circulación amplifica el riesgo al contagio, el cual se expande rápidamente al interior de las viviendas donde muchas familias viven en condiciones de hacinamiento y/o comparten espacios comunes.

La pandemia podría entonces profundizar aún más las diferencias sociales. Para evitar que este escenario suceda es importante diseñar políticas integrales de contención que contribuyan a moderar el crecimiento de la curva. La evidencia reciente sobre cómo el COVID-19 está siendo contenido muestra que es necesario combinar medidas de distanciamiento social con las políticas de testeo, seguimiento de contactos cercanos y aislamiento de los enfermos. Sin embargo, en los asentamientos informales, donde las brechas sociales son mayores, es necesario complementar las políticas sanitarias con abordajes sociales integrales. Estos abordajes deberían basarse en 5 tipos de políticas: (a) apoyos económicos y alimentarios, (b) acceso a servicios básicos, principalmente de agua potable, (c) canales de información abiertos con los vecinos sobre cómo prevenir el contagio y qué hacer en caso de tener síntomas, (d) políticas específicas para proteger a poblaciones con especial vulnerabilidad, como migrantes y mujeres que pueden sufrir mayor exposición a la violencia durante esta crisis, y (e) política de monitoreo y evaluación.

Mirando al largo plazo, es fundamental avanzar con la implementación de los planes de integración urbana de los barrios informales. Las políticas de contención son fundamentales durante la crisis, pero no resuelven los problemas de base. Los procesos de urbanización pueden contribuir a reducir las brechas en acceso a servicios básicos y calidad de la vivienda, funcionando como mecanismos para reducir la desigualdad existente en la Ciudad de Buenos Aires. La mejora en las condiciones estructurales podría tener impacto en la calidad de vida de las personas que residen en barrios informales, y podría reducir su vulnerabilidad frente a futuras crisis.

Índice

Introducción	4
¿Qué datos usamos?	5
¿Qué dicen las estadísticas sobre el COVID-19 acerca de la desigualdad en CABA?	6
¿Por qué aumentó tan aceleradamente el contagio en estos barrios informales? Algunas hipótesis.....	12
Primer factor: la pobreza y la vulnerabilidad económica	13
Segundo factor: la amplitud del círculo familiar	15
Tercer factor: la precariedad de la vivienda	16
¿Qué podemos aprender de esta información para mejorar las políticas?	18
Recomendaciones de política de corto plazo	19
Recomendaciones de política de largo plazo.....	21
Bibliografía	24

Índice de tablas y gráficos

GRÁFICO 1. Casos de COVID-19 acumulados al 9 de julio 2020, por barrio	7
GRÁFICO 2. Casos acumulados cada 100 mil personas al 9 de julio 2020, barrios seleccionados de CABA	7
GRÁFICO 3. Correlación entre tasa de contagio cada 100 mil habitantes y porcentaje de adultos con nivel secundario completo, por barrio de la Ciudad	8
GRÁFICO 4. Evolución de casos cada 100 mil habitantes en CABA, por tipo de barrio	9
GRÁFICO 5. Evolución de los testeos realizados e índice de positividad	10
GRÁFICO 6. Evolución tasa de mortalidad cada 100 mil habitantes en CABA, por tipo de barrio	11
TABLA 1. Cambio porcentual de casos y muertes para barrios formales e informales de la Ciudad	12
GRÁFICO 7. Indicadores asociados a la pobreza, por tipo de barrio	14
GRÁFICO 8. Formalidad laboral, por tipo de barrio	15
GRÁFICO 9. Presencia de familias numerosas y hacinamiento, por tipo de barrio	16
GRÁFICO 10. Calidad de la infraestructura del hogar, por tipo de barrio	17

Introducción

En América Latina, el COVID-19 es una enfermedad que está afectando principalmente a las áreas metropolitanas. Los datos nacionales para Argentina muestran que el 85% de los casos del país son de personas que residen en el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA¹). Sin embargo, no todas las personas están igualmente expuestas al contagio.

El AMBA es un espacio de alta concentración de población y producción económica. Sin embargo, esta región es también el lugar donde se concentra la mayor desigualdad del país. Cerca del 50% de la población vive bajo la línea de pobreza y 20% vive en asentamientos informales (INDEC, Encuesta de Hogar 2019 y Censo 2010).

Dadas las brechas de desigualdad tan marcadas que se presentan en el área metropolitana es posible esperar que la pandemia produzca efectos diferenciales en distintos grupos sociales. El lugar de residencia, las posibilidades económicas y el acceso a servicios básicos podrían estar predisponiendo a las poblaciones a distintos niveles de riesgo. La pandemia podría entonces profundizar aún más las diferencias sociales, por lo tanto, es importante entender cómo está funcionando el fenómeno del COVID-19 en el territorio para diseñar mejores políticas de contención.

Este estudio busca aportar evidencia que permita analizar la evolución de la pandemia, poniendo la mirada en los focos de pobreza estructural. El análisis comparado de la evolución de los contagios y muertes por COVID-19 entre barrios formales e informales es un punto de partida para entender cómo los distintos niveles de vulnerabilidad también tienen efectos durante esta crisis sanitaria.

Dada la ausencia de datos de calidad a lo largo del país, e incluso de toda el área metropolitana, este estudio analiza el caso de la Ciudad de Buenos Aires. En este análisis se hace uso de información publicada por el gobierno porteño sobre el avance del COVID-19 en los distintos barrios de la ciudad. Estos datos son cruzados con el mapa de barrios populares del RENABAP y los datos del Censo 2010 a nivel radio censal. Esta combinación de fuentes de datos y el cruce geoespacial de la información permite diferenciar los avances en espacios formales e informales de la Ciudad.

Los datos sobre la evolución del COVID-19 en la Ciudad muestran mayores tasas de contagio y mortalidad en barrios informales desde que se registra la circulación local del virus. Sin embargo, es muy probable que este crecimiento acelerado de los contagios este asociado a las características socioeconómicas de las familias que residen en estos barrios. Las condiciones de extrema vulnerabilidad, particularmente vinculadas a la informalidad laboral, la pobreza y el deficiente acceso a servicios públicos, generan mayores condiciones favorables para la circulación del virus en estos asentamientos.

El documento se estructura presentando los datos utilizados en este informe en la sección siguiente, luego se presenta el análisis sobre la distribución de casos de COVID-19 a lo largo de los distintos barrios de la Ciudad de Buenos Aires. La tercera sección indaga sobre algunos aspectos que pueden estar asociados con el crecimiento más acelerado de los contagios en barrios informales, en contraste con barrios formales de la Ciudad. Finalmente, se presentan algunas reflexiones finales y recomendaciones acerca de cómo diseñar estrategias para contener durante la crisis y apoyar la implementación de políticas para reducir la desigualdad en el largo plazo.

¹ Entendemos por región metropolitana a la Ciudad de Buenos Aires y los 24 municipios que la rodean.

¿Qué datos usamos?

El análisis que se presenta a continuación es de carácter descriptivo y usa información que hasta el momento no ha sido explorada en trabajos similares. La triangulación de datos censales con información administrativa nacional y de la Ciudad de Buenos Aires brinda una nueva mirada sobre la evolución del COVID-19 en el territorio porteño.

Para analizar la evolución de la pandemia, se utilizó información pública puesta a disposición por el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. En particular se recurrieron a dos fuentes, las cuales brindan información complementaria:

1. Boletines epidemiológicos: contienen información detallada sobre contagios por barrio. Estos boletines se publican semanalmente.
2. Conferencias de prensa del Ministerio de Salud de la Ciudad de Buenos Aires: el ministro y su equipo brindan conferencias de prensa al menos dos veces por semana. Allí proveen información sobre tasas de contagio, diferenciadas entre barrios formales e informales, y presentan el avance de las políticas de testeo en barrios informales con datos provenientes del operativo DetectAR. Sin embargo, en la ciudad también se implementan test por fuera de este programa. Esto implica que los números que acá se presentan son una mirada parcial de la realidad en los barrios. Otra aclaración importante es que la información por tipo de barrio está disponible desde el 8 de mayo y no hay antecedentes de este tipo de datos en informes previos.

Para analizar el efecto diferencial por tipo de barrio se realizaron dos procesos. Primero, se cruzaron datos geospaciales del Censo 2010 a nivel radio censal con datos del mapa de barrios populares del RENABAP. Esto permitió identificar qué radios correspondían a barrios informales y cuáles a barrios formales, y extraer información socioeconómica de las familias con el mayor nivel de desagregación disponible.

Luego se identificaron algunos datos extra a los distribuidos por el Ministerio de Salud usando información sobre la ubicación geográfica de los barrios informales y su población. En particular, se separaron los datos a nivel barrio publicados en los boletines estadísticos para diferenciar los casos que suceden en asentamientos dentro de cada barrio de los que suceden en la ciudad formal.

RECUADRO 1. Datos sobre COVID-19 en Argentina ([Aquilino, Arena y Scolari, mayo 2020](#))

El acceso a datos de calidad sobre COVID 19 es muy desigual en Argentina. A principios de mayo se observaba que la Ciudad de Buenos Aires junto con Santa Fe, Santa Cruz y Córdoba son las jurisdicciones que mejores datos brindan sobre la situación sanitaria. Los datos se presentan en formatos accesibles, se pueden reutilizar, se actualizan con regularidad y están desagregados. En el caso de las provincias, la accesibilidad a los datos referidos a los efectos de la pandemia es menor que en el nivel nacional. Sólo 16 provincias publican datos en la página web de sus ministerios o áreas de salud, mientras que el resto lo hace en las secciones de noticias de los portales de las distintas gobernaciones.

A nivel nacional, los datos sobre la pandemia están disponibles en la página web del Ministerio de Salud. Todos los días se producen dos reportes, uno matutino y otro vespertino, que contienen datos desagregados como nuevos casos, cantidad total de infectados, cuántos, y en qué proporción son importados, de contacto estrecho o de circulación comunitaria. También se informa sexo de los infectados, cantidad de pruebas realizadas, cantidad de descartados, edad promedio de los contagiados y distribución de los casos por provincia. Gran parte de la información se publica en formato PDF, lo cual dificulta la sistematización de la información, pero hace algunos meses el gobierno empezó también a publicar el seguimiento de casos y testeos en formatos reutilizables.

¿Qué dicen las estadísticas sobre el COVID-19 acerca de la desigualdad en CABA?

A mediados de julio, el 38% de los casos y personas fallecidas por COVID-19 en Argentina era residentes de CABA. Las tasas cada 100 mil personas muestran que el virus circula en la Ciudad como en ninguna otra parte del país. La tasa de contagios es de casi 1307 por cada 100 mil habitantes en la Ciudad, frente a 330 en la Provincia de Buenos Aires, 221 en Chaco o 155 en Río Negro. A su vez, la tasa de fallecimiento es de 24.2 cada 100 mil habitantes, siendo Chaco la única provincia cercana con una tasa de 9.6.

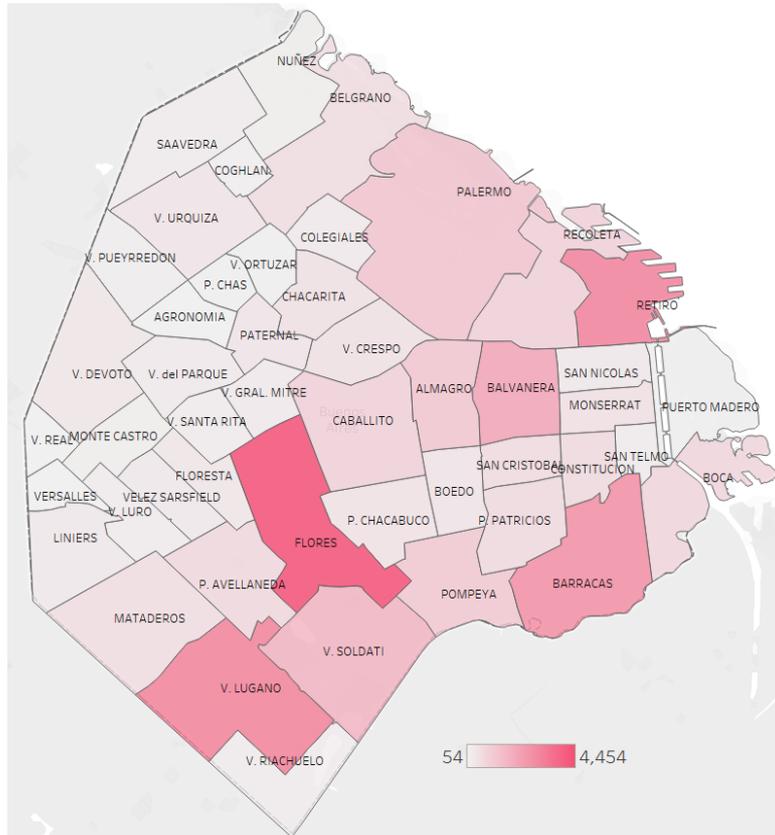
De todas maneras, la distribución de casos no es uniforme a lo largo de CABA. El **Gráfico 1** muestra la distribución del total de casos acumulados al 9 de julio 2020, donde la intensidad de color marca mayor cantidad de casos registrados en ese barrio. Entre Barracas, Flores, Retiro y Villa Lugano acumulan cerca del 40% de los casos de toda la Ciudad y 13% de los casos de todo el país. De estos barrios, Flores es el que presenta la mayor cantidad de personas contagiadas con 4454 confirmados. Por su parte Villa Lugano y Retiro presentan cerca de 3100 casos y Barracas cuanta con 2778 personas con el virus detectado.

La alta concentración de casos en estos barrios correlaciona con la presencia de los asentamientos informales más grandes de la Ciudad. En Retiro se encuentra el Barrio 31, el cual concentra al casi 50% de la población del barrio. Por su parte, en el Barrio 1-11-14 vive cerca del 15% de la población de Flores. De igual manera en Barracas y Lugano se puede encontrar los Barrios 21-24, Barrio 15 y Barrio 20. A partir de los datos desagregados que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires publica para los barrios informales más grandes de la ciudad² es posible separar la evolución de las tasas de contagio entre las porciones de barrio formal e informal.

Este análisis muestra la presencia de brechas importantes dentro de un mismo barrio, existiendo realidades muy contrastantes dependiendo de si se observa las áreas formales o informales de cada barrio. El **Gráfico 2** presenta la incidencia acumulada de casos al 9 de julio para los barrios donde existen asentamientos con datos desagregados disponibles. Así se observa que en los barrios informales las tasas alcanzan valores promedio de 9971 casos cada 100 mil habitantes, mientras que en las áreas de ciudad formal de estos mismos barrios la tasa es de 949 casos por cada 100 mil habitantes. Las brechas no son constantes a lo largo de los cuatro barrios, existiendo mayores diferencias en las tasas comparadas de barrios formales e informales de Barracas, Flores y Villa Lugano (con brechas cada 100 mil habitantes de 16258, 7749 y 7664 respectivamente). Por su parte, en Retiro las diferencias entre las zonas de ciudad formal e informal son más bajas, pero siguen siendo muy amplias, con una brecha de 5594 casos cada 100 mil personas.

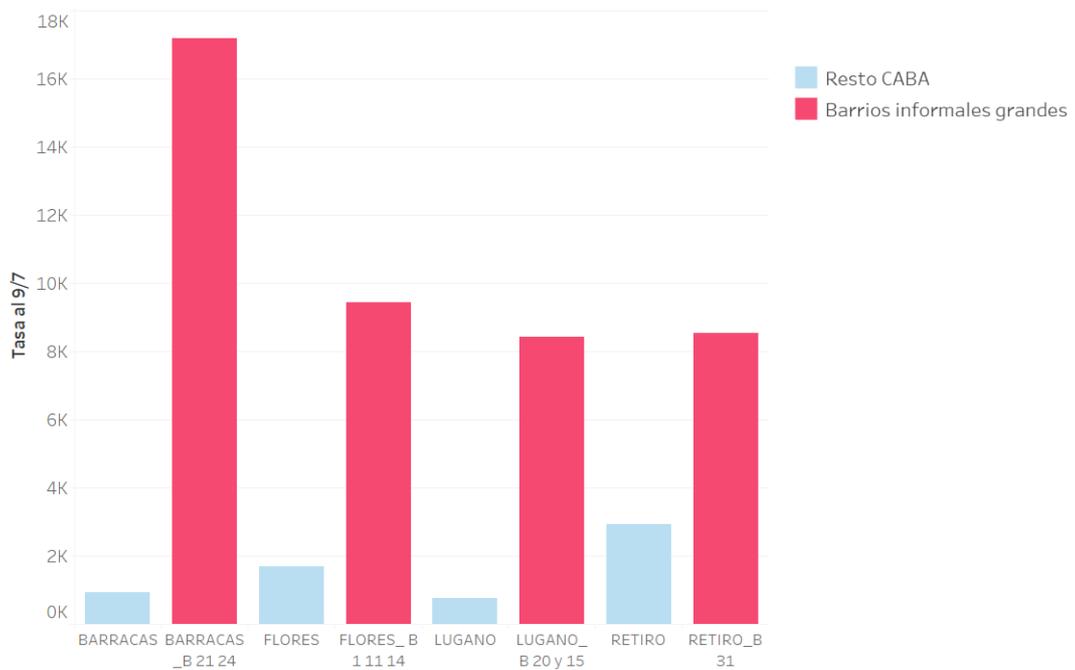
² Al 9 de julio, fecha de corte de este informe el gobierno de la Ciudad reportaba datos desagregados de los siguientes barrios: Barrio 31, Barrio 1-11-14, Barrio 20, Barrio 15 y Barrio 21-24. Vale destacar que se presentan datos del operativo detectar y no así de otras fuentes de testeo.

GRÁFICO 1. Casos de COVID-19 acumulados al 9 de julio 2020, por barrio



Fuente: Elaboración propia en base al boletín epidemiológico de la Ciudad de Buenos Aires

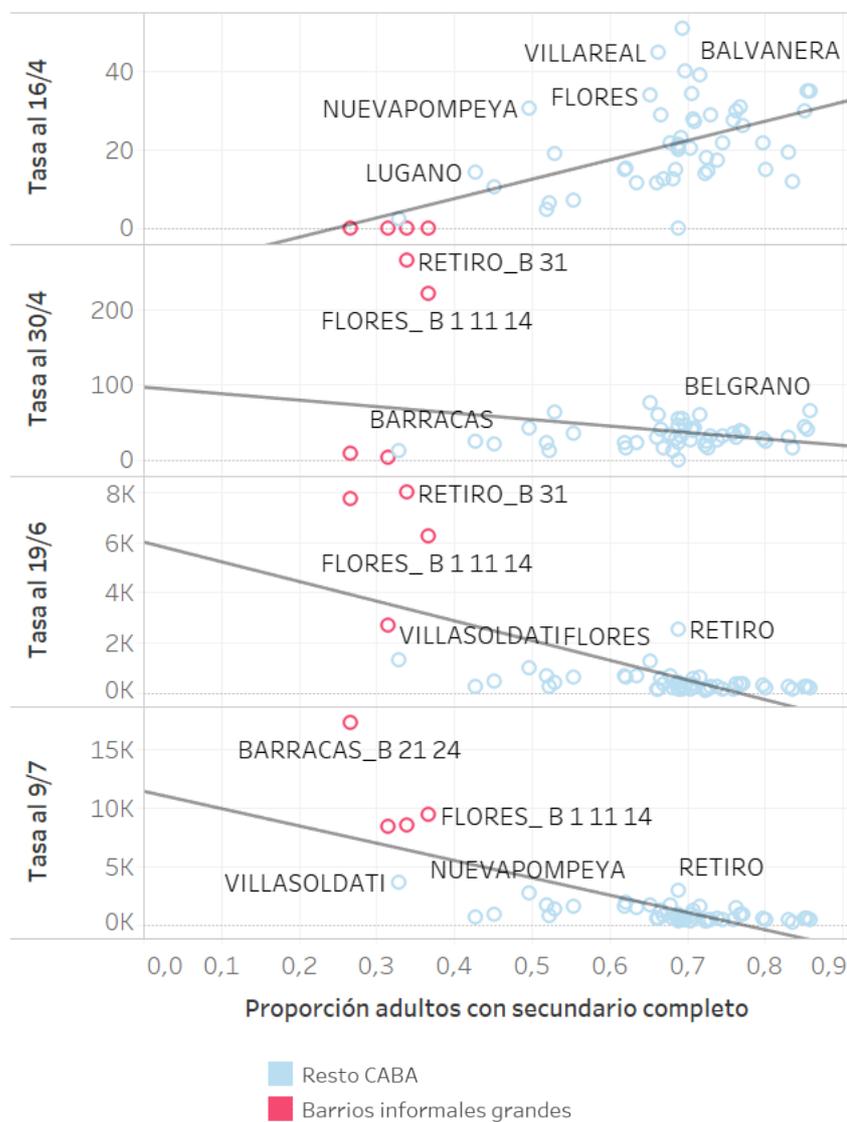
GRÁFICO 2. Casos acumulados cada 100 mil personas al 9 de julio 2020, barrios seleccionados de CABA



Fuente: Elaboración propia en base a conferencias prensa Ministerio de Salud CABA, boletín epidemiológico y mapa de barrios populares del RENABAP.

Mirando la evolución de las tasas de contagio, se detecta un cambio en el sentido de la correlación con el nivel socioeconómico cuando aparece el contagio en los barrios informales (**Gráfico 3**). En el periodo anterior a la aparición del primer caso en un barrio informal (21 de abril 2020) existía una correlación positiva entre la proporción de adultos mayores de 25 años con nivel educativo secundario completo y la tasa de contagios en ese barrio. Es decir que se observaba una mayor concentración de contagios cada 100 mil habitantes en lugares con mayor nivel educativo, por lo tanto, con mayores niveles socioeconómicos. Sin embargo, los gráficos muestran que esta asociación entre tasas de contagio y nivel educativo se invierte cuando aparece la circulación local del virus en barrios informales. Desde ese momento, lo que notamos es que existe una vinculación negativa entre ambas variables. Esto coincide con la evidencia presentada en el Gráfico 2, donde notamos mayores tasas de contagio en las áreas de los barrios porteños pertenecientes a barrios informales.

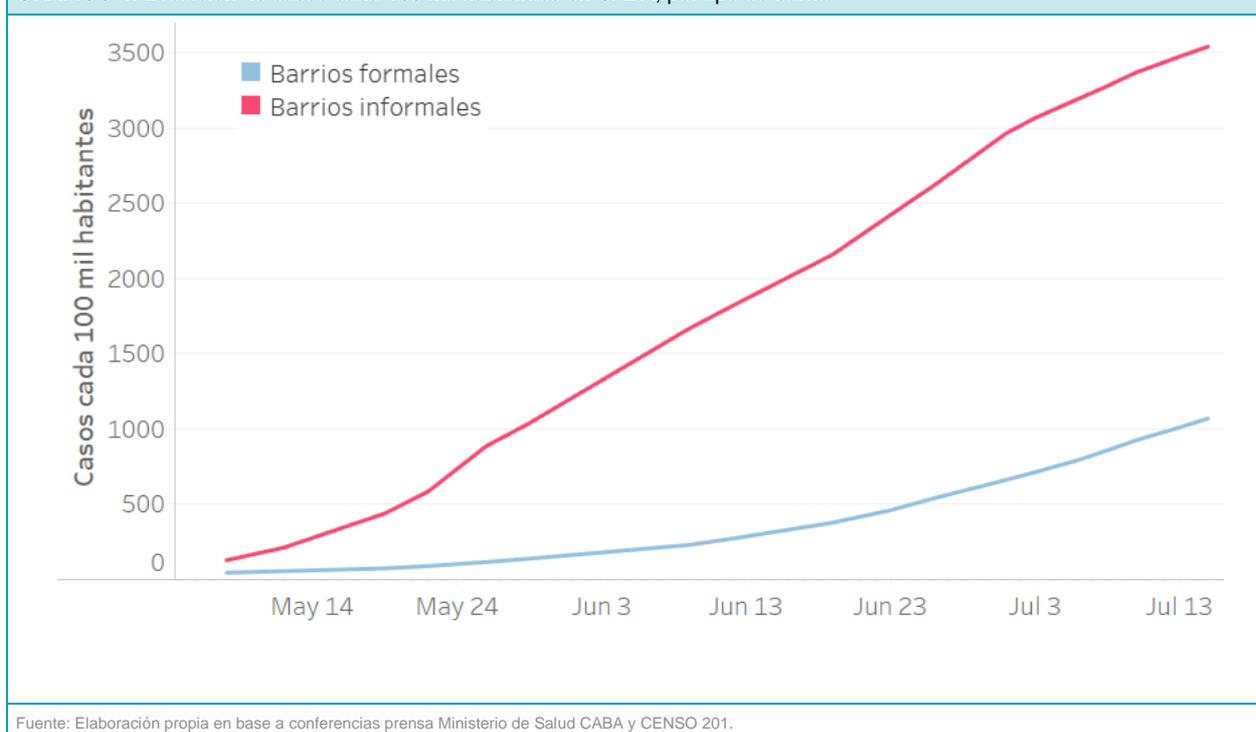
GRÁFICO 3. Correlación entre tasa de contagio cada 100 mil habitantes y porcentaje de adultos con nivel secundario completo, por barrio de la Ciudad



Fuente: Elaboración propia en base a conferencias prensa Ministerio de Salud CABA, boletín epidemiológico, CENSO 2010 y mapa de barrios populares del RENABAP.

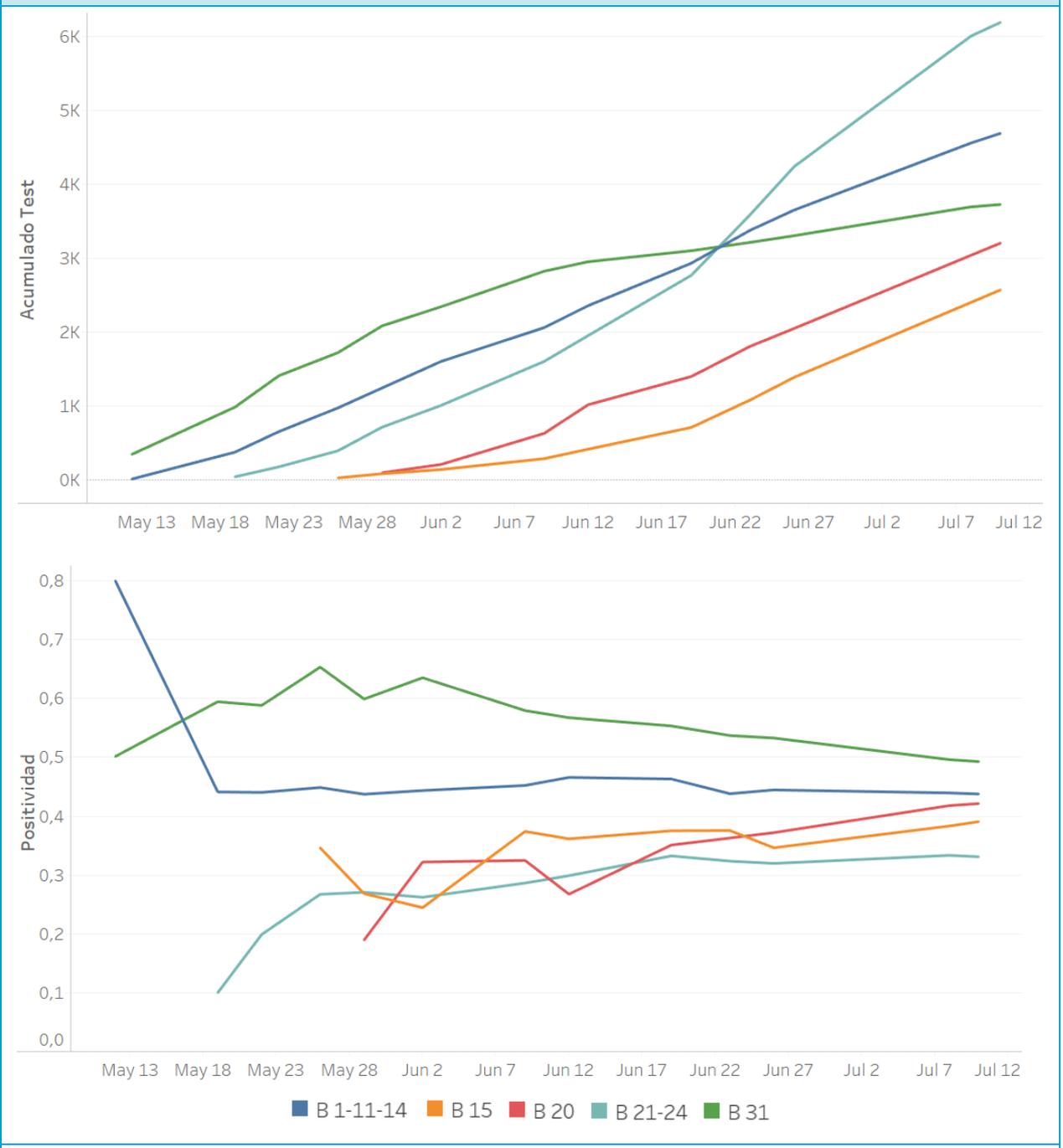
Por lo argumentado hasta el momento, no es sorprendente encontrar que la tasa de contagio para el conjunto de barrios informales de la Ciudad supere ampliamente a la observada en el resto de la Ciudad (**Gráfico 4**). Sin embargo, parte de esta brecha puede ser explicada por los operativos de testeo y seguimiento de los contactos cercanos que se implementan con el [Plan DetectAR](#). Este plan se está implementando en los grandes asentamientos informales de la Ciudad de Buenos Aires, en un trabajo coordinado del gobierno nacional y el de la Ciudad. En el marco de estos operativos, funcionarios de gobierno visitan a los hogares que han tenido contacto estrecho con alguna persona que haya dado positivo en el test de COVID-19 o que presente síntomas de tener el virus. Se considera contacto estrecho a cualquier persona que haya estado con alguien que tenga COVID-19 durante las 48 hs previas a la aparición de los síntomas por más de 15 minutos a menos de dos metros de distancia, o personas que convivan con alguien que dio positivo, o personas que no sean convivientes pero que comparten lugares comunes con alguien que dio positivo en el testeo del virus. Aquellos contactos cercanos que presenten algún tipo de síntoma son trasladados a un centro de testeo donde se les realiza la prueba de COVID-19 y se los deriva a un centro médico o espacio de aislamiento en caso de dar positivo.

GRÁFICO 4. Evolución de casos cada 100 mil habitantes en CABA, por tipo de barrio



Esta búsqueda activa de casos sospechosos viene aparejada con un aumento en la cantidad de testeos en barrios informales y mayores tasas de detección. El **Gráfico 5** muestra el crecimiento sostenido de los testeos por barrio informal donde funciona el operativo, como así también las tasas de positividad de los test realizados, entendida como el porcentaje de test positivos sobre el total de test realizados. Este último dato confirma que, en los barrios informales con más casos registrados, Barrio 31 y Barrio 1-11-14, las tasas de positividad son todavía altas y superiores a la recomendada por el [OMS de 10%](#). Esto podría indicar no sólo que los operativos son efectivos para encontrar a las personas que pueden tener el virus, sino también que la estrategia de testeos todavía tiene que sostenerse para mantener la curva de crecimiento de casos relativamente controlada.

GRÁFICO 5. Evolución de los testeos realizados e índice de positividad



Fuente: Elaboración propia en base a conferencias prensa Ministerio de Salud de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

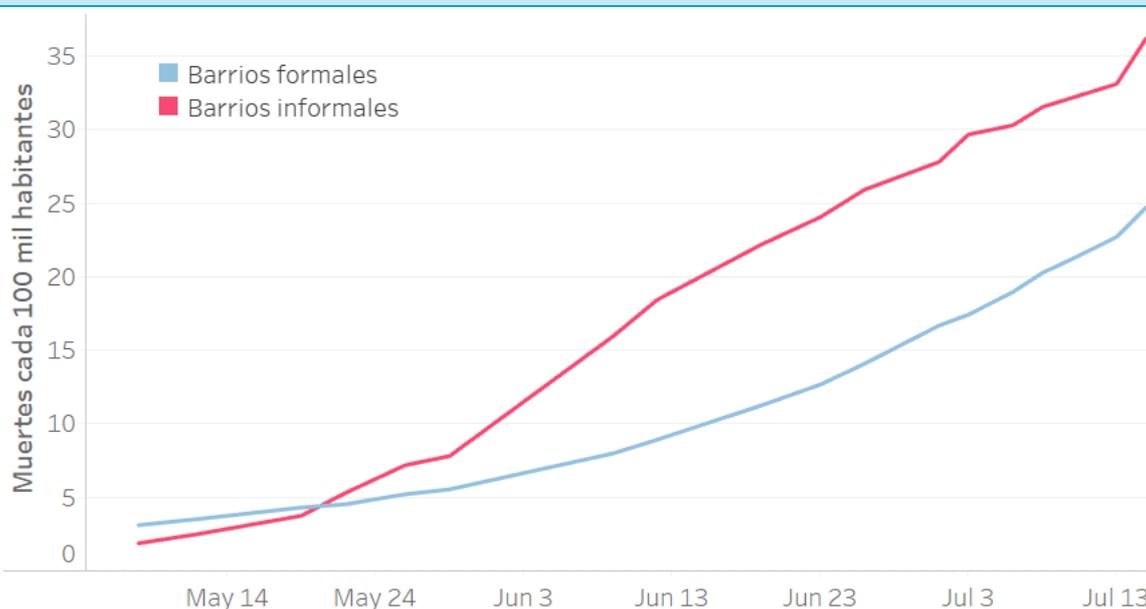
De todas maneras, las diferencias observadas entre barrios no se deben solamente a diferencias en intensidad de testeo. Por el contrario, la tasa de mortalidad confirma la presencia de brechas de exposición al virus entre barrios formales e informales³ (Gráfico 6). Aun cuando al inicio de la pandemia la mortalidad era mayor en barrios formales, a mediados de junio la tasa de

³ La tasa de mortalidad es calculada computando el número de fallecidos por COVID-19 con relación a la población de ese lugar (cada 100 mil habitantes). Esta tasa no debe confundirse con la tasa de letalidad, la cual estima la asociación entre personas fallecidas por COVID-19 y aquellas contagiadas/detectadas.

mortalidad en barrios informales duplicaba a aquella registrada en barrios formales (18.4 vs 8.9 cada 100 mil habitantes, respectivamente). Un mes después, se observa que la tasa de mortalidad creció sustancialmente para ambos grupos, pero todavía persiste una brecha entre barrios de 10 puntos (22.7 en barrios formales vs 33 en barrios informales al 13 de julio).

No obstante, la tasa de letalidad en barrios informales todavía es más baja que aquella registrada en barrios formales. Mientras que en el primer grupo fallece cerca de 1% de las personas con el virus del COVID-19, en el segundo grupo este indicador es del 2.3%. La menor letalidad del virus seguramente esté vinculado a la juventud de la población que vive en barrios informales y a las diferencias en la intensidad de testeo entre ambos tipos de barrios.

GRÁFICO 6. Evolución tasa de mortalidad cada 100 mil habitantes en CABA, por tipo de barrio



Fuente: Elaboración propia en base a conferencias prensa Ministerio de Salud CABA y CENSO 2010.

En conclusión, la información sobre el avance del COVID-19 indica que el virus tuvo un primer momento de expansión en barrios formales con mayor concentración de personas adultas educadas. Pero que luego esa tendencia se revirtió con la aparición de la circulación del virus en barrios informales. Los cambios porcentuales de los indicadores de crecimiento de los contagios y las muertes por COVID-19 indican que con la circulación local del virus se produce un rápido crecimiento en las muertes y los casos en barrios informales, superando en tres veces a aquel registrado en barrios formales de la Ciudad (**Tabla 1**). Los planes de testeo, seguimiento de los contactos cercanos y aislamiento de los enfermos, especialmente intensos en barrios informales, muestra indicios efectivos para contener la curva. En el último mes, la tasa de crecimiento de casos en barrios informales se encuentra ahora por debajo de los valores observados en la ciudad formal.

TABLA 1. Cambio porcentual de casos y muertes para barrios formales e informales de la Ciudad

	Casos B. Informales	Muertes B. Informales	Casos B. Formales	Muertes B. Formales
Cambio porcentual (12 al 26/5)	317%	188%	108%	48%
Cambio porcentual (26/5 al 9/6)	88%	122%	97%	53%
Cambio porcentual (9/6 al 23/6)	46%	51%	101%	59%
Cambio porcentual (23/6 al 8/7)	35%	31%	86%	60%

Fuente: elaboración propia en base a información provista en las conferencias de prensa M. de Salud CABA.

¿Por qué el contagio aumentó tan aceleradamente en estos barrios informales? Algunas hipótesis

Los datos sobre el COVID-19 muestran, una vez más, que las brechas de desigualdad generan distintos puntos de partida para las familias al momento de enfrentar situaciones de crisis. Aun cuando existen varios programas para brindar contención durante la pandemia, es muy probable que los efectos en materia sanitaria, social y económica sean más duros en los sectores que ya viven en una situación de vulnerabilidad extrema.

En esta sección se van a presentar algunos datos que pueden contribuir a explicar por qué el COVID-19 creció tan aceleradamente en estos entornos afectados por la vulnerabilidad social. Esta sección no busca brindar una respuesta exhaustiva ni causal sobre la asociación entre vulnerabilidad y exposición al COVID-19, por el contrario, busca aportar algunas variables que podrían estar operando en esta vinculación. Será necesario realizar evaluaciones de impacto rigurosas para poder dar cuenta de la atribución de cada factor que aquí vamos a presentar en la probabilidad de padecer la enfermedad.

RECUADRO 2. Evaluabilidad e institucionalización de la evaluación

Por Natalia Aquilino y Maria Laffaire

La evaluación de políticas debería ser una de las tareas fundamentales del Estado para generar aprendizajes sobre su intervención de manera que pueda mejorarla y rendir cuentas sobre la ejecución de los programas. En tiempos de crisis sanitaria y económica, los resultados de las evaluaciones ayudan a mejorar las políticas en términos de selección entre alternativas y en términos de su efectividad, generando mejores resultados con los mismos recursos.

Sin embargo, en Argentina hay un marco institucional fragmentado para la implementación de estas evaluaciones. Por este motivo, los esfuerzos existentes son el resultado de la voluntad política en casos particulares o de las reglas de organismos internacionales que financian algunas de las intervenciones del Estado. Incluso en los casos donde existe la estructura necesaria y la voluntad política, existen barreras para poder llevar adelante distintos tipos de evaluación. Estas dificultades están relacionadas a la "evaluabilidad" de una política, que refiere a los factores de diseño, información disponible y recursos necesarios para una evaluación efectiva. A nivel nacional, [un análisis de CIPPEC](#) encuentra que el 71% de las políticas sociales tienen un nivel de evaluabilidad bajo⁴.

En el contexto de esta crisis se destaca la necesidad de sistemas de información integrales que permitan la identificación de necesidades puntuales para el diagnóstico del problema y el diseño de la respuesta. En este sentido, son fundamentales estructuras como la del Sistema Integrado de Información Sanitaria Argentino y su componente de Vigilancia en Salud, que permiten a los sistemas de salud locales y nacionales compartir los registros oficiales de tests en tiempo real y contar con información fehaciente que permita implementar las estrategias de evaluación.

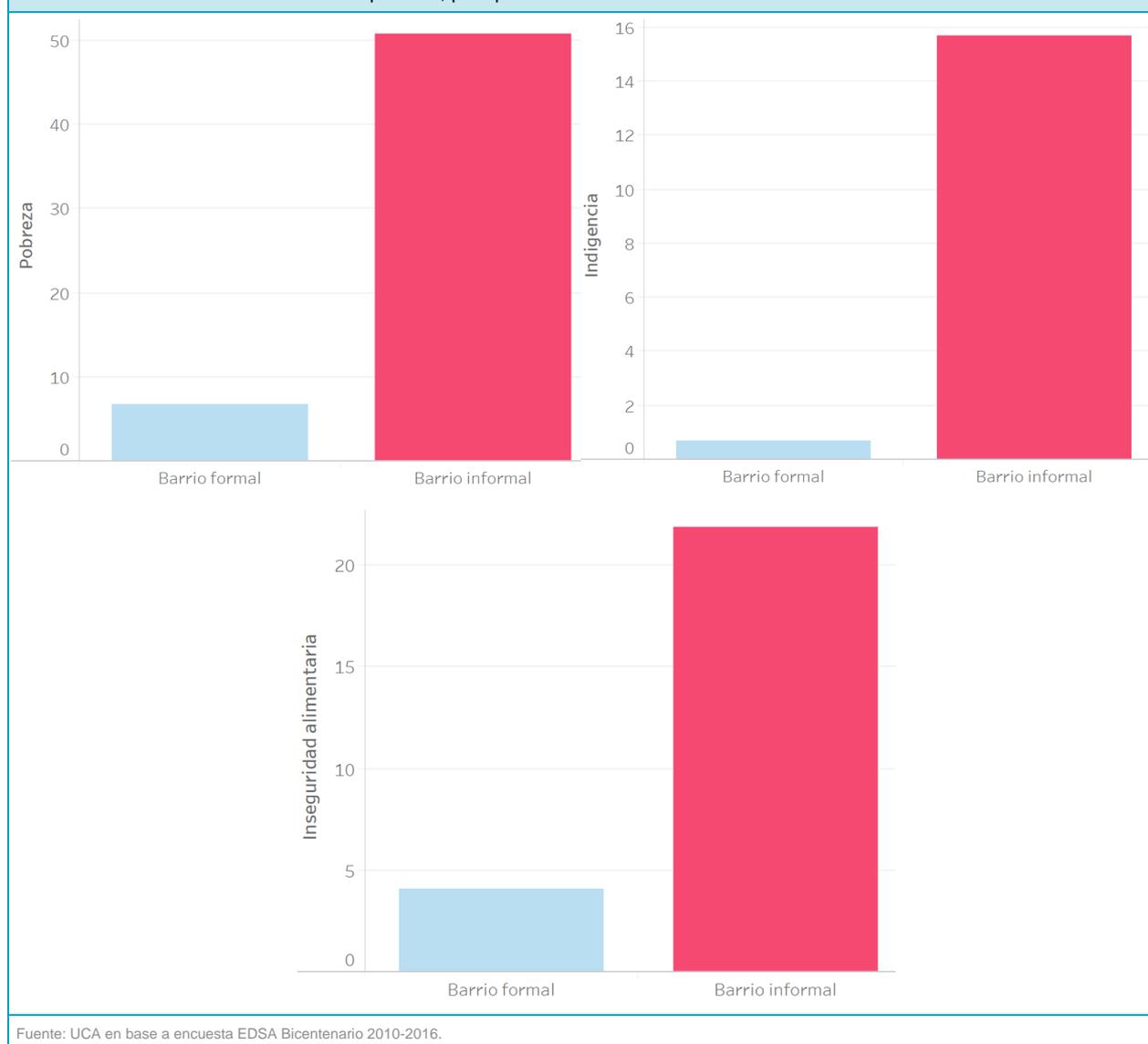
Primer factor: la pobreza y la vulnerabilidad económica

La primera variable que puede estar acelerando los contagios en barrios informales es la situación de pobreza en la cual viven las familias. Los datos sobre pobreza, tradicionalmente medidos a partir de los ingresos familiares y la canasta básica, indican que la incidencia de pobreza e indigencia es más alta en barrios informales de la Ciudad (**Gráfico 7**). Las diferencias entre ambos tipos de barrios son enormes, siendo la tasa de pobreza siete veces más alta en barrios informales (51% vs 7%, respectivamente) y la tasa de indigencia 22 veces mayor en los asentamientos (16% vs 0,7%) (Bonfiglio y Marquez, 2017).

Estos indicadores también se asocian con inseguridad alimentaria. Las familias que residen en asentamientos informales también sufren en mayor medida de inseguridad alimentaria, con una incidencia de 22% vs 4% en barrios formales (Bonfiglio y Marquez, 2017). Esto implica que muchas familias en situación de vulnerabilidad deben recurrir a comedores y espacios comunitarios de reparto de alimentos para poder subsistir, interactuando diariamente con otros.

⁴ Más información sobre la evaluabilidad de los planes disponible [aquí](#).

GRÁFICO 7. Indicadores asociados a la pobreza, por tipo de barrio



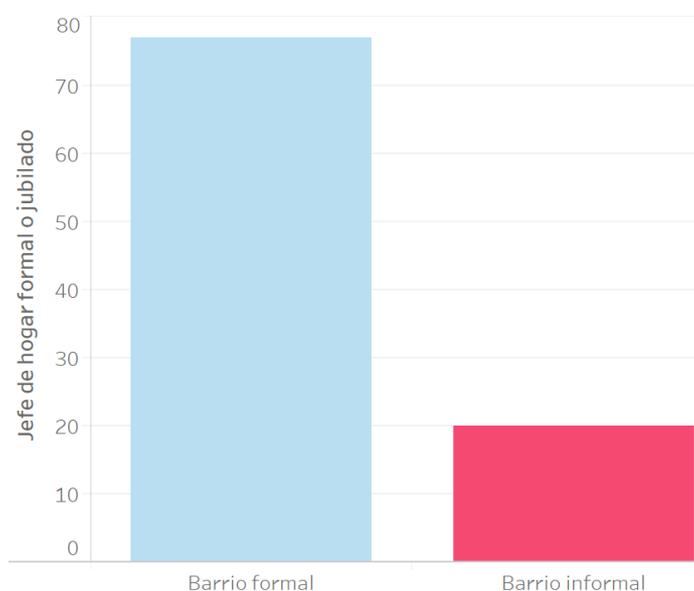
La precariedad de los ingresos les impide a las familias mantener el aislamiento preventivo obligatorio por largos periodos de tiempo. En los barrios informales, sólo el 20% de los jefes de hogar tienen empleos formales o son jubilados. Por el contrario, este indicador alcanza al 77% de los jefes de hogar en la ciudad formal (**Gráfico 8**) (Bonfiglio y Marquez, 2017), 2017). La regulación laboral, que protege a los empleados contra los despidos y limita su circulación manteniendo protocolos de seguridad para los empleados que deben ir a su puesto de trabajo, no se aplica en empleos informales. Estudios sobre la región muestran la [desprotección de los empleados informales](#) durante la pandemia, los cuales su vez, por el bajo nivel de instrucción, tienen pocas posibilidades de [teletrabajar](#). Es por estos motivos que los trabajadores de los barrios informales quedan expuestos a mayores riesgos de contagio al verse forzados a trasladarse de manera rutinaria para mantener su empleo y sus niveles de ingreso.

Diferentes estudios sobre el avance de la pandemia en Estados Unidos muestran que el virus está [afectando desproporcionadamente a las minorías](#), las cuales suelen sufrir mayores tasas de pobreza. [Estas familias suelen](#) tener menor acceso a internet de banda ancha y al sistema de tarjetas de crédito, manteniendo entonces ritmos similares

de movilidad a los que tenían antes de la pandemia. Adicionalmente, algunos estudios muestran que las [familias con mayores recursos están cambiando la residencia](#), mudándose de lugares que son foco de contagio hacia espacios más abiertos y con menor circulación local del virus.

Algo similar está sucediendo en América Latina. Un estudio realizado por BID muestra que la [movilidad correlaciona con los gradientes socioeconómicos](#). También se evidencia que para el AMBA la [población residente en barrios informales ha reducido menos la movilidad en comparación a lo observado en barrios formales](#). Se observa en el AMBA que los radios censales que tienen población con menor nivel educativo, acceso a internet y/o a trabajos formales, son también las áreas que presentan menores descensos a la movilidad. Esto refuerza la idea de que aquellos en situaciones de mayor vulnerabilidad se exponen más al contagio y corren riesgos mayores que aquellos que disponen de recursos para poder permanecer más tiempo en sus hogares.

GRÁFICO 8. Formalidad laboral, por tipo de barrio



Fuente: UCA en base a encuesta EDSA Bicentenario 2010-2016.

Segundo factor: la amplitud del círculo familiar

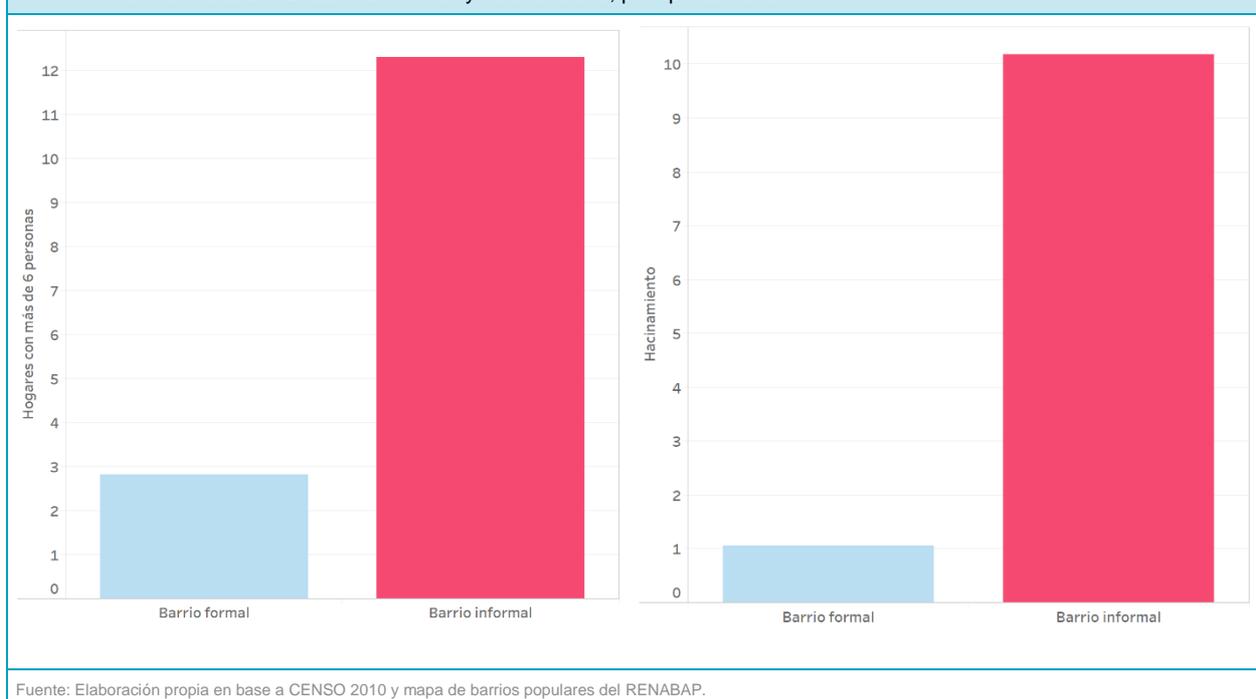
Un segundo factor de riesgo está asociado con la amplitud del círculo de convivencia más cercano. Análisis realizados en [EEUU](#) y [Europa](#) indican que las familias numerosas que viven en espacios reducidos tienen mayores de riesgo de contagio al no poder practicar las medidas de distanciamiento social. Esto también puede tener efectos en el aumento de las tasas de mortalidad por COVID-19 si en una misma vivienda habitan personas en grupos de riesgo con otras que deben mantenerse en el mercado de trabajo.

Un [estudio publicado en The Lancet](#) (2020) muestra que el COVID-19 puede propagarse más fácilmente entre las personas que viven juntas a una tasa estimada del 17%, la cual duplica la observada por otras enfermedades como el SARS o triplica los estimados detectados para el MERS. Por lo tanto, si a la mayor exposición que tienen las familias por su situación de pobreza y su necesidad de buscar recursos para subsistir,

se le suma la convivencia en viviendas de pocos metros cuadrados es esperable ver tasas más altas de contagio en barrios informales.

Para observar las diferencias entre las familias que residen en barrios formales e informales en cuanto a la composición familiar es suficiente con revisar los datos del Censo 2010 (**Gráfico 9**). Los mismos indican que 13% de las familias que viven en asentamientos cuentan con más de 6 miembros, mientras que solo 3% de las familias en el resto de la Ciudad son tan numerosas. Teniendo en cuenta que las viviendas en los barrios informales suelen ser pequeñas, no es sorprendente identificar que la tasa de hacinamiento en estos barrios supere en 10 veces a la observada en la ciudad formal (10% vs 1% respectivamente).

GRÁFICO 9. Presencia de familias numerosas y hacinamiento, por tipo de barrio



Tercer factor: la precariedad de la vivienda

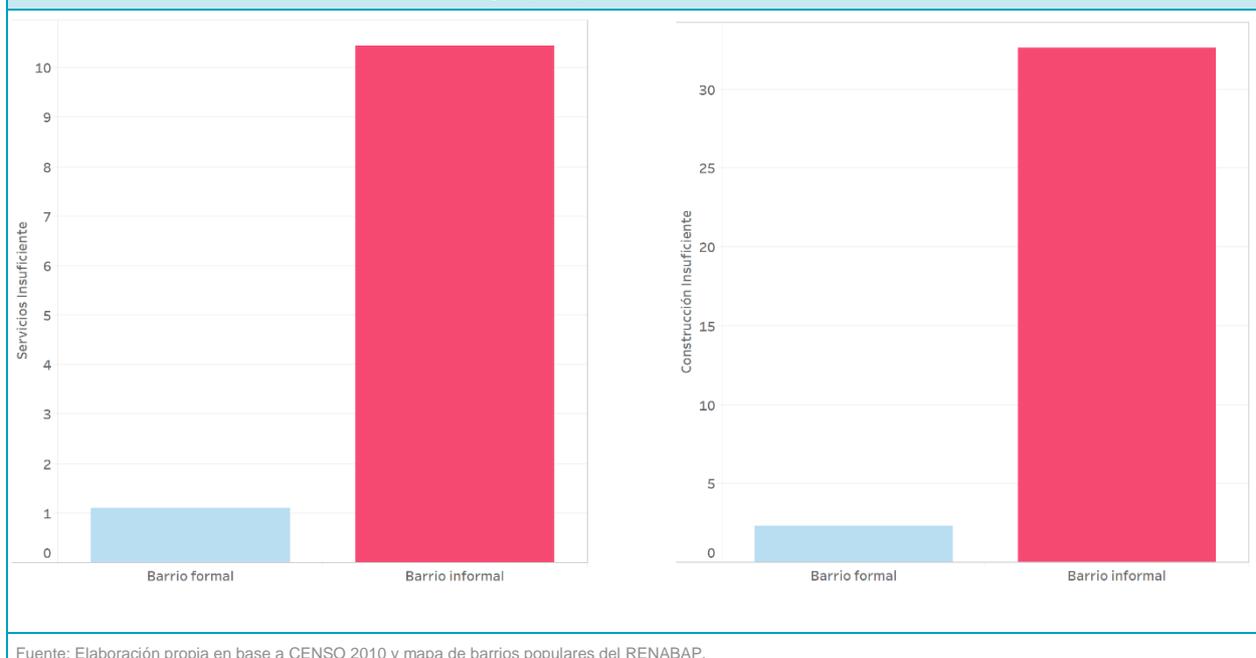
El tercer factor de riesgo es la presencia de viviendas precarias en los barrios informales. La calidad de la vivienda, aun cuando en sí misma no garantiza evitar el contagio del virus, sí contribuye a poder cumplir con prácticas preventivas de contagio como la limpieza de manos y la higiene de alimentos. A su vez, contar con un espacio seguro de resguardo disminuye los riesgos de contraer otras enfermedades. Finalmente, disponer de una vivienda segura facilita el cumplimiento de las medidas de distanciamiento social y la permanencia de las familias en sus hogares por tiempos más prolongados.

A diferencia de otras áreas del país, los barrios informales de la Ciudad de Buenos Aires cuentan con acceso al servicio de agua potable. Los datos del Censo indican que 98% de las viviendas poseen conexión a la red pública de agua, **sin embargo, la calidad de ese acceso todavía dista de lo observado en el resto de la Ciudad.** Los barrios que están en proceso de urbanización e integración urbana deberían ver una mejora en este aspecto cuando finalicen las obras, en tanto los planes incluyen mejoras en las conexiones y la regularización de los servicios públicos.

Nuevos estudios sobre el COVID-19 indican que [los baños compartidos podrían ser un foco de contagio](#), especialmente minutos después de cada descarga de inodoro. En este sentido, las familias que residen en barrios informales tienen mayor riesgo de contagio, al contar en muchas ocasiones con baños pocos seguros. Mientras que sólo 3% de los hogares no cuenta con un baño, el 25% de esos baños no son de uso exclusivo de la familia. Además, el 25% de los baños carecen botón, cadena o mochila para limpieza del inodoro (Censo 2010). Finalmente, no todas las viviendas están conectadas a la red cloacal, siendo este otro factor de riesgo para la transmisión de enfermedades.

Las diferencias en materia de calidad constructiva y de conexión a servicios son muy marcadas, dependiendo del tipo de barrio de residencia (Gráfico 10). La combinación de deficiencias en las instalaciones de servicios de agua y saneamiento lleva a que el porcentaje de familias con una conexión a servicios básicos insuficiente sea 10 veces más alto en barrios informales que en barrios formales (10% vs 1%, respectivamente). Estas brechas son todavía más marcadas al mirar la calidad de la construcción de la vivienda, donde 32% de los hogares en barrios informales tienen deficiencias de aislación (o cuentan con techos de chapa o fibrocemento) y a su vez no poseen cañerías dentro de la vivienda e inodoro con descarga de agua.

GRÁFICO 10. Calidad de la infraestructura del hogar, por tipo de barrio



En conclusión, la condición de pobreza estructural, sumada a la inseguridad alimentaria y la precariedad laboral, impiden a estas familias quedarse en sus casas por tiempos prolongados. La mayor movilidad y la densidad poblacional del barrio los expone a mayor interacción con otros, facilitando el contagio. Las malas condiciones de infraestructura de la vivienda y la convivencia con un mayor número de personas, muchas veces en condiciones de hacinamiento, puede estar generando un efecto multiplicador de los contagios.

Las medidas de testeo y contención social, ya sea vía transferencias económicas (AUH, IFE) como el reparto de alimentos y de elementos de limpieza e higiene, pueden contribuir a proteger parcialmente a las familias en este momento de crisis. Sin embargo, las condiciones de infraestructura y las brechas de oportunidades que existen entre la ciudad formal y la informal son tan abismales que vuelven imposible evitar el daño de corto plazo que esta pandemia genera.

¿Qué podemos aprender de esta información para mejorar las políticas?

La Ciudad de Buenos Aires es un espacio de contrastes y desigualdades. Un conjunto grande de la población más rica y educada de la Ciudad reside a solo a unas cuadras de distancia de las familias con menor acceso al mercado formal, empleos bien pagos y educación. Estas brechas de desarrollo tienen consecuencias en cómo la crisis del COVID-19 afecta a cada una de estas familias.

Los datos presentados en la primera sección de este documento muestran como la presencia del virus creció aceleradamente en barrios informales de la Ciudad. Antes de la aparición de los primeros casos en barrios informales se registraba una asociación positiva entre nivel educativo y tasa de contagio a nivel barrio, seguramente vinculado a que la mayoría de los casos en esas primeras semanas de la crisis eran importados. Con la circulación local del virus, se observa como esa correlación se invierte, mostrando no sólo mayores tasas de contagio en barrios informales sino también mayores tasas de mortalidad.

El avance rápido del COVID-19 en barrios informales puede estar asociado a las características socioeconómicas de las familias que residen en estos barrios. Los hogares que viven en asentamientos están más expuestos a la pobreza, la indigencia y la inseguridad alimentaria. Asimismo, los recursos económicos de las familias dependen, principalmente, de empleos en el sector informal de la economía, teniendo menos previsibilidad en sus ingresos y continuidad laboral. Las necesidades económicas y alimentarias impiden a las familias mantener el aislamiento preventivo por tiempos prolongados. La mayor circulación amplifica el riesgo al contagio, el cual se expande rápidamente al interior de las viviendas donde muchas familias comparten espacios comunes. A las condiciones de infraestructura se le suma una mala prestación de servicios básicos. Sin un buen acceso al servicio de agua potable es muy difícil cumplir con las normas de lavado de manos e higiene del hogar; sin acceso a dispositivos electrónicos e internet de banda ancha es imposible que los niños sigan conectados con la escuela y la educación.

Esta pandemia no hace más que sacar a la luz la importancia de impulsar políticas tendientes a reducir las desigualdades estructurales tanto en términos de infraestructura de vivienda (déficit cualitativo de vivienda) como en acceso y calidad de los servicios públicos. En ese sentido, los procesos de urbanización e integración social de las familias de los barrios informales son la única salida para garantizar una mejor distribución de las oportunidades de desarrollo, contribuyendo a proteger a las familias no sólo para la crisis de hoy, sino también para la que vendrá mañana.

Recomendaciones de política de corto plazo

Las condiciones de base de los asentamientos proveen mayores canales de contagio y difusión del virus; por lo tanto, es necesario pensar abordajes integrales de acompañamiento durante el plazo que dure la crisis. Además de robustecer el sistema de salud, el abordaje integral debería contener políticas en al menos 6 frentes:

1. Aislamiento preventivo, testeo y seguimiento de los contactos cercanos

[Como muestra este simulador](#) desarrollado por el Washington Post, el COVID-19 se expande rápidamente a medida que las personas infectadas interactúan con otras. La evidencia reciente confirma que el [contagio tiende a producirse en mayor medida en espacios cerrados](#) y en interacciones prolongadas. Es por ese motivo que las cuarentenas preventivas ayudan a mantener el distanciamiento social y producir un crecimiento menos acelerado de la curva de contagios.

La otra herramienta crítica para contener la curva es detectar rápidamente a las personas que contraen el virus, para poder aislarlas tempranamente y evitar que interactúen con personas sanas, disminuyendo así la tasa de reproducción del virus. Esto se hace mediante el rastreo de los contactos cercanos y aislamiento de los casos confirmados o sospechosos. El mecanismo, explicado simplificado, consiste en testear a las personas con síntomas. En caso de encontrar el virus, hacer una identificación de todas las personas con las que estuvo interactuando los días previos al testeo para proceder a analizar la presencia del virus en esa población⁵.

[Estudios sobre estas medidas](#) muestran que el testeo y seguimiento de los contactos cercanos son estrategias muy efectivas para frenar la reproducción acelerada de los contagios. Por el contrario, el [testeo aleatorio de personas](#) no ha sido tan efectivo en las instancias iniciales de la pandemia.

Sin embargo, estas medidas requieren no sólo insumos para realizar los test, sino también precisan de protocolos para hacerlos de forma segura y fácilmente escalable. De igual manera es necesario desarrollar mecanismos de aislamiento de los enfermos y/o contar con dispositivos de control para asegurar que las personas que tienen el virus permanezcan aisladas. En [países con menores capacidades estatales](#) y pocos antecedentes en el desarrollo de estas metodologías de contención, implementar estas medidas es un desafío adicional. Pero a pesar de todas las dificultades, sin estas políticas es imposible contener el crecimiento del virus.

2. Apoyo económico y alimentario

Para que las medidas de distanciamiento social puedan realizarse y sostenerse en el tiempo, especialmente para familias que viven en extrema situación de vulnerabilidad social, es fundamental [asegurar niveles mínimos de recursos](#). Esto implica asegurar niveles de ingreso que permitan la subsistencia de las familias y compensen, al menos parcialmente, la pérdida de ingresos. A su vez, es importante garantizar el acceso a alimentos, principalmente dado que las escuelas y muchos comedores/merenderos se encuentran cerrados durante la crisis.

Para ello, resulta importante robustecer los mecanismos de transferencias condicionadas existentes, y articular la llegada de recursos económicos con el reparto de bolsones de alimentos y/o viandas (Blackman et al, 2020, World Bank 2020).

3. Asegurar el acceso a servicios básicos

En tercer lugar, es importante garantizar el acceso a servicios básicos. Principalmente, [el agua potable](#). Esto debería proveerse mediante la red de agua potable que ya existe, pero en caso de falta de presión o de cortes es importante garantizar el acceso de las

⁵ [Esta nota](#) brinda una explicación más detallada sobre el mecanismo.

familias mediante cisternas. De igual forma, el reparto de elementos de limpieza e higiene es fundamental para promover las prácticas de lavado de manos y desinfección de los espacios comunes. Adicionalmente, en Brasil se están implementando [postas de lavado de manos](#) en los ingresos de los barrios informales, para contribuir a la reducción de la circulación viral.

En vistas a la importancia que tiene la [educación a distancia](#) en este contexto, también es tiempo de asegurar la accesibilidad universal a internet en los barrios informales. Aun cuando muchas familias no tienen celulares inteligentes o computadoras, muchas familias que sí acceden a estos servicios no disponen de conexiones a internet de banda ancha asequibles y de calidad.

4. Brindar información sobre cuidados de la salud

Un punto no menor en una estrategia integral es la comunicación fluida con los vecinos y el intercambio de información. Difundir información sobre cómo prevenir el contagio y qué hacer en caso de tener síntomas es importantísimo. Igual de importante es combatir las noticias falsas y las recomendaciones no avaladas por la evidencia empírica. Desde la economía del comportamiento se [brinda varias recomendaciones](#) sobre cómo comunicar de manera efectiva y contribuir a cambiar prácticas sociales. En esta misma línea, [el BID](#) provee algunas recomendaciones sobre el diseño de mensajes para gobiernos locales. Gran parte de estas estrategias de difusión de información deberían combinar métodos masivos de comunicación (mediática y vía redes existentes en el barrio) con envíos personalizados ya sea cara a cara como por vía de mensajes a los celulares de los vecinos.

5. Diseñar políticas específicas para grupos de extrema vulnerabilidad, como mujeres, migrantes y niños

Finalmente, el combo de políticas debe contener algunas estrategias para dar atención a poblaciones que tradicionalmente están más en desventaja. Así, una estrategia integral debería incluir mecanismos efectivos para evitar desalojos de familias inquilinas en barrios vulnerables⁶ y/o brindar espacios temporarios donde estas familias puedan alojarse en caso de necesitar aislarse de manera segura. En segundo lugar, [dar soporte a los migrantes](#) que carecen de redes establecidas y que por su llegada reciente al país tampoco pueden acceder a los mecanismos existentes de protección social. Finalmente, resulta fundamental generar mecanismos para cuidar a las mujeres y niños que pueden sufrir de [violencia doméstica](#). Estudios incipientes muestran un [aumento en los índices de violencia intrafamiliar](#) como producto de estas convivencias en espacios pequeños y con inseguridad económica.

Una combinación de estas políticas está siendo implementada en los barrios informales de la Ciudad de Buenos Aires. El operativo DetectAR está siendo acompañado por medidas de refuerzo de transferencias monetarias (AUH, IFE) y reparto de alimentos. Paralelamente, se están produciendo medidas de testeo, seguimiento de los contactos cercanos y aislamiento de los enfermos. Los datos incipientes presentados en la primera sección muestran que los cambios porcentuales quincenales los primeros días de junio son mejores que aquellos registrados a mediados de mayo, indicando un inicio de acercamiento en la evolución del crecimiento de las curvas en barrios formales e informales. De todas maneras, será necesario hacer un seguimiento de la evolución de estos indicadores y analizar en profundidad los datos desagregados para comprender los efectos que pueden ser atribuibles a las intervenciones de gobierno durante la pandemia.

⁶ Según el [decreto nacional](#), los desalojos están suspendidos hasta finales de septiembre. La cuestión es garantizar el cumplimiento de este derecho en ámbitos sin contratos tradicionales.

6. Monitorear y evaluar las políticas

En un contexto de crisis como este, implementar un plan de monitoreo y evaluación es vital para mejorar el proceso de toma de decisiones. Para poder medir el éxito de las políticas implementadas es importante fortalecer a los actores que llevan adelante la función de [centro de gobierno, coordinando y articulando las políticas](#) interministeriales que se deben llevar a cabo. Igualmente, es importante el establecimiento de metas medibles que permita el seguimiento de las acciones y la rendición de cuentas.

En este sentido, contar con información oportuna y de calidad puede marcar la diferencia al momento de definir prioridades de políticas y medir los resultados alcanzados. Resulta importante fortalecer los mecanismos de levantamiento de datos ya existentes y facilitar el acceso de la información a los tomadores de decisión. [Argentina tiene múltiples sistemas de información](#), pero el desafío es mantenerlos actualizados e interoperables con las bases de datos que se levantan durante la crisis.

Monitorear y evaluar las políticas implementadas en el territorio resulta crítico no sólo para poder mejorar las intervenciones a medida que estas se implementan, sino también para poder extraer aprendizajes que sirvan para el futuro. No podemos esperar a que termine la crisis para planificar qué estudios necesitamos hacer, por el contrario, evaluaciones rigurosas que vayan de la mano a la implementación pueden brindar resultados en el corto plazo y retroalimentar el proceso de toma de decisión mientras dure la pandemia. Haciendo un uso [ético de los datos recolectados](#), la articulación entre el gobierno y los investigadores puede resultar sumamente beneficiosa para llevar soluciones innovadoras y efectivas a aquellos lugares donde más se necesita.

Recomendaciones de política de largo plazo

Gran parte de la expansión rápida del virus en barrios informales seguramente se deba a las diferencias en las condiciones de vida de la población que reside en estos asentamientos. **Todas las medidas descritas previamente son necesarias para contener a las familias durante la crisis. Sin embargo, ninguna de estas medidas es suficiente para apoyar a estas poblaciones en el proceso que vendrá luego de que pase el pico de la pandemia.** Algunos estudios sugieren que los efectos sociales y económicos van a ser enormes, e [impactar desigualmente en la población](#). Por lo tanto, ahora también es el momento de empezar a planificar e implementar las políticas para el día después de la crisis.

Los procesos de urbanización que se vienen implementando pueden ser una de las mayores oportunidades para reducir las brechas de desarrollo que se observan entre la ciudad formal y la informal. Evaluaciones de impacto muestran que producir cambios sustantivos en la calidad de la vivienda, mejorar el acceso a los servicios públicos y brindar titulación están asociados a mejoras en los indicadores sociales y económicos de las familias (Cattaneo et al, 2009; Galiani et al, 2011; Galiani y Schargrotsky, 2004; Galiani y Schargrotsky, 2010; Marcano y Ruprah, 2003). En este sentido, las políticas de urbanización, acompañadas por mejoras en la calidad educativa y de salud a la que accede esta población podrían ser canales viables para reducir la desigualdad existente en la Ciudad de Buenos Aires. El Barrio 31 está actualmente en proceso de urbanización, por lo cual será interesante evaluar los impactos que produzcan sus programas de mejoramiento de vivienda y reasentamiento para entender los mecanismos de cambios causal de estos programas.

RECUADRO 3. La inclusión urbana en la ciudad post COVID-19

Por Sebastián Lew y Melina Nacke

La pandemia de COVID-19 visibiliza de manera dramática los retos preexistentes en nuestra sociedad y, en particular, las enormes desigualdades en las condiciones de vida urbana. Actualmente, más de 4 millones de personas habitan en alrededor de 4.400 barrios populares de Argentina, sin acceso a servicios básicos ni titularidad del suelo, y en general, en viviendas inadecuadas. Las condiciones de vida en estos contextos de exclusión urbana exacerbaban la exposición de las familias a los riesgos sanitarios y los impactos económicos del COVID-19.

La respuesta a este desafío implica asegurar el acceso universal a la vivienda digna y a servicios básicos, y también la producción de un hábitat social con un enfoque de derechos. La segregación espacial y las vulnerabilidades multidimensionales que afectan a los habitantes de los barrios populares requieren soluciones integrales que garanticen el acceso justo de todos a los bienes, servicios y oportunidades que brindan las ciudades. Este enfoque, basado en el derecho colectivo al acceso equitativo al hábitat digno, da un marco adecuado a los esfuerzos de integración social y urbana.

La integración socio-urbana de los barrios populares debe ser una verdadera política de Estado. En los últimos años, con el impulso de las organizaciones sociales, nuestro país ha tenido avances significativos en el dimensionamiento del problema —a partir de la creación del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) en 2016- y en la construcción de un marco normativo que reconoce los derechos de sus habitantes y crea herramientas de intervención, a través de la sanción de la ley nacional 27.453 de integración socio-urbana de 2018. La ley permitió la creación de un fideicomiso para financiar la urbanización de los barrios populares. El gobierno actual ha potenciado este instrumento al dotar a este fondo del 9% de lo recaudado por el impuesto PAIS, una señal clara de continuidad y profundización de las políticas hacia la informalidad urbana.

La ciudad post COVID-19 tiene que ser una ciudad más equitativa. Los programas de recuperación deben poner en el centro a los más vulnerables y profundizar las políticas de inclusión de los barrios populares. Teniendo en cuenta que las intervenciones urbanas necesarias para integrar a la totalidad de los barrios populares requerirán no menos de 26.000 millones de dólares de inversión, en un contexto de grandes restricciones fiscales, será necesario explorar mecanismos innovadores, como la captación de plusvalías asociadas al valor que genera la inversión pública, una mayor articulación con el sector privado o la emisión de “bonos sociales”, deuda pública asociada al impacto positivo que generan estas intervenciones urbanas.

Las comunidades de los barrios populares serán esenciales en la recuperación. Las intervenciones que aborden la informalidad urbana serán más efectivas si incorporan el conocimiento local y fortalecen el rol de las redes comunitarias, cuya relevancia ha quedado reflejada en la respuesta a la emergencia sanitaria. La participación de la comunidad, como sujeto activo de derechos, puede contribuir significativamente a las etapas de diseño, implementación y monitoreo de los proyectos. La apropiación y el apoyo activo de las personas que habitan los barrios, junto con la gestión descentralizada, resultan esenciales para la sustentabilidad de las acciones a largo plazo.

El escenario posterior a la crisis sanitaria demandará modelos urbanos más resilientes e inclusivos. La magnitud de la crisis causada por el COVID-19 ha puesto de manifiesto la necesidad de las ciudades de estar mejor preparadas para futuras crisis sanitarias u otros eventos extremos, con protocolos de acción por sectores, sistemas de alerta y detección temprana y marcos normativos que regulen actividades y servicios clave. Crear ciudades más inclusivas y resilientes, que entreguen condiciones básicas de calidad de vida a todos

sus habitantes, también implica abordar las causas estructurales que generan la proliferación de asentamientos informales, como la deficiente planificación territorial, la especulación inmobiliaria y la falta de regulación del mercado de suelo.

Los aprendizajes a partir del COVID-19 son una enorme oportunidad para visibilizar la relevancia del acceso al hábitat digno en las ciudades, entendidas como sistemas orgánicos en los que sus habitantes están interconectados. La desigualdad urbana no solo afecta a las personas que viven en los barrios vulnerables, sino a toda la sociedad.

Bibliografía

- Aquilino, N., Arena, E. & Scolari, J. (mayo 2020) Datos provinciales en emergencia. Disponible en: <https://www.cippec.org/textual/datos-provinciales-en-emergencia>
- Bi, Q., Wu, Y., Mei, S., Ye, C., Zou, X., Zhang, Z., ... & Gao, W. (2020). Epidemiology and transmission of COVID-19 in 391 cases and 1286 of their close contacts in Shenzhen, China: a retrospective cohort study. *The Lancet Infectious Diseases*. Disponible en: [https://www.thelancet.com/journals/laninf/article/PIIS1473-3099\(20\)30287-5/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/laninf/article/PIIS1473-3099(20)30287-5/fulltext).
- Blackman, A.; Ibáñez, A. M.; Izquierdo, A.; Keefer, P.; Mesquita Moreira, M.; Schady, N. y Serebrisky, T. (2020). La política pública frente al COVID-19: Recomendaciones para América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-politica-publica-frente-al-Covid-19-recomendaciones-para-América-Latina-y-el-Caribe.pdf>.
- Bonfiglio J. y A. Marquez, (2017). Caracterización de las villas en la Ciudad de Buenos Aires. Aspectos sociodemográficos y habitacionales de los barrios Villa 31, Villa 31 bis, Villa 20 y Piletones. Defensoría del Pueblo, Ciudad de Buenos Aires. Disponible en http://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/2017-Observatorio-Infomes_Defensoria-CABA-24-10-VF.pdf.
- Cattaneo, M. D., S. Galiani, P. J. Gertler, S. Martinez, and R. Titiunik, (2009). Housing, Health, and Happiness. *American Economic Journal: Economic Policy* (1): 75–105.
- CENSO argentino, (2010). Disponible en: https://redatam.indec.gob.ar/argbin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=CPV2010B&MAIN=WebServerMain.inl&_ga=2.76743900.83655658.1592399252-638370202.1592399252.
- Galiani, S., P. Gertler, S. Martinez, R. Cooper, A. Ross, and R. Undurraga (2011). Shelter from the Storm: Upgrading Housing Infrastructure in Latin America Slums. NBER Working Paper No. 19322. Cambridge, MA: NBER.
- Galiani, S. y E. Schargrodsky, (2010). Property Rights for the Poor: Effects of Land Titling. *Journal of Public Economics* 94 (9-10): 700–29 Property Rights for the Poor: Effects of Land Titling.
- Galiani, S. y E. Schargrodsky. (2004). Effects of Land Titling on Child Health. Inter-American Development Bank. Red de Centros de Investigación. Research Network Working Paper #R-491.
- Marcano, L. and Ruprah, I. J., (2003). “An Impact Evaluation of Chile Progressive Housing Program”. Inter-American Development Bank.
- Ministerio de Salud Ciudad de Buenos Aires (2020). Boletines epidemiológicos semanales. Disponible en: <https://www.buenosaires.gob.ar/salud/boletines-periodicos/boletines-epidemiologicos-semanales-2018-2019>.
- RENABAP (2018). Mapa de barrios populares. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/habitat/renabap>.
- World Bank (2020). Global Responses to COVID-19 in slums and cities. Disponible en: <http://pubdocs.worldbank.org/en/829971589899181351/May15-Response-to-COVID-in-Slums-and-Cities.pdf>.

Acerca de la autora



Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Agustina Suaya

– Investigadora asociada del programa de Monitoreo y Evaluación

Magíster en Políticas Públicas, especialización en evaluación y análisis de datos, (The George Washington University). Magíster en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés). Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires).

La autora agradece las contribuciones realizadas por Natalia Aquilino, María Laffaire, Melina Nacke y Sebastián Lew en la elaboración y discusión de este informe. Además, agradece a Dafne Regenhardt, María Jimena Muzio y Ernesto Schargrotsky por sus comentarios y sugerencias para mejorar el análisis. Finalmente, al equipo de Comunicación de CIPPEC por el trabajo de edición. Cualquier error y/u omisión que pueda contener esta publicación es responsabilidad de la autora.

Para citar este documento:

Suaya, A. (julio de 2020). Inequidad y COVID-19 en la Ciudad de Buenos Aires. Cómo afecta la pandemia a los asentamientos informales. *Documento de Trabajo N°193*. Buenos Aires: CIPPEC.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

Los Documentos de Trabajo de CIPPEC buscan contribuir al conocimiento sobre un tema, ser una fuente de consulta de investigadores y especialistas, y acortar la brecha entre la producción académica y las decisiones de política pública.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus documentos sin fines comerciales. Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org

¿QUIÉNES SOMOS?

CIPPEC es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que produce conocimiento y ofrece recomendaciones para construir mejores políticas públicas.

¿QUÉ HACEMOS?

CIPPEC propone, apoya, evalúa y visibiliza políticas para el desarrollo con equidad y crecimiento, que anticipen los dilemas del futuro mediante la investigación aplicada, los diálogos abiertos y el acompañamiento a la gestión pública.

¿CÓMO NOS FINANCIAMOS?

CIPPEC promueve la transparencia y la rendición de cuentas en todas las áreas de la función pública y se rige por esos mismos estándares. El financiamiento de CIPPEC está diversificado por sectores: cooperación internacional, empresas, individuos y gobiernos. Los fondos provenientes de gobiernos se mantienen por debajo del 30 por ciento del presupuesto total.

www.cippec.org



@CIPPEC



@CIPPEC



/cippec.org



/cippec