

Incidencia de las políticas públicas en la reducción de las desigualdades y la vulnerabilidad frente al COVID-19. Barrio Villa Azul (AMBA): un análisis desde la Teoría Social del Riesgo

María del Carmen Aranda Álvarez, Matías Díaz, Martha Roggerio, Analia Zamponi, Cristina Zilio¹

El mundo en el que nos encontramos hoy (...), en lugar de estar cada vez más bajo nuestro control, parece fuera de él -un mundo desbocado-. Es más, algunas de las tendencias que se suponía harían la vida más segura y predecible para nosotros, incluido el progreso de la ciencia y la tecnología, tienen a menudo el efecto contrario (...). Ciencia y tecnología están inevitablemente implicadas en nuestros intentos por contrarrestar tales riesgos, pero han contribuido también, y en primer lugar, a crearlos (Anthony Giddens. 2000, p. 4).

En esta breve exposición realizaremos un análisis de la pandemia de COVID-19 desde la Teoría Social del Riesgo (TSR), vista como un desastre de alcance planetario que ya ha superado el medio millón de muertes y genera profundos efectos adversos sobre toda la economía mundial.

Desde las últimas décadas del siglo XX, desastres y riesgo son vistos como una construcción social, donde el Riesgo es producto de la acción interactiva de la Peligrosidad, la Exposición y la Vulnerabilidad. La TSR, propuesta por Natenzon en 1995, enriquece este modelo de análisis con la incorporación de una cuarta dimensión², la Incertidumbre (Natenzon, 1995).

Una primera aproximación al análisis de la pandemia a través de la TSR permite realizar una doble lectura, una restringida a los efectos directos de la enfermedad y otra más amplia, asociada a cuestiones transversales. Desde este espacio, presentaremos una visión general sobre peligrosidades y exposición, analizando las vulnerabilidades e incertidumbres presentes en el caso del barrio Villa Azul, ubicado en Quilmes y Avellaneda (AMBA, Provincia de Buenos Aires), primer barrio donde se aplicó una política de aislamiento estricto a partir de la detección de numerosos casos positivos del virus en su interior.

Peligrosidad. El virus COVID 19 es una amenaza biológica en sí misma que a su vez puede generar nuevas peligrosidades asociadas a la pandemia y/o a la cuarentena implementada, tanto a escala individual como a escala social. Comparativamente la contagiosidad de este virus es elevadamente alta, lo cual incide en la cantidad de muertes, pese a tener una baja letalidad. La historia humana está marcada por desastres de enfermedades. Hay evidencias de epidemias por lo menos desde el siglo XV AC y las más severas con decenas de millones de muertes (Blaikie et al, 1996).

Exposición. La mayor parte de la humanidad está expuesta al virus. Se ha comprobado que la difusión de la enfermedad no queda restringida a determinadas áreas geográficas y puede afectar a todos los seres humanos, sin distinciones de edad ni sexo. Sin embargo, la movilidad humana, expresada en las grandes emigraciones, es un factor común en muchas de estas epidemias (Blaikie

¹ Proyecto I+D H933 “Conflictos socioambientales en Argentina: una construcción desde la intersección entre la Geografía Crítica y la Ecología Política Latinoamericana”

² Para el análisis de estas cuatro variables son importantes los trabajos de La Red de Estudios Sociales de Prevención de Desastres en América Latina (La Red).

et al, 1996). Los grandes desplazamientos de continente a continente han sido uno de los grandes responsables de la rápida difusión inicial del COVID-19. Si bien los primeros expuestos fueron los viajeros internacionales, población con mejores recursos, en una segunda etapa quedó expuesto un espectro más amplio -trabajadores particularmente esenciales de la salud y seguridad y alimentación-, que utiliza transporte público urbano.

Cuando pensamos en las implicancias territoriales del COVID-19, previamente debemos realizar un breve recorrido histórico y geográfico del barrio. Villa Azul³ se extiende principalmente en el partido de Quilmes, sector que presenta mayores problemas de infraestructura tanto en lo sanitario, como edilicio, producto de décadas de abandono y casi nula planificación por parte del Estado. En cambio, el sector que se encuentra del lado correspondiente al partido de Avellaneda presenta una infraestructura diametralmente opuesta, producto de la concreción de políticas públicas de programas de vivienda eficientes que reducen la vulnerabilidad frente al impacto del COVID-19.

Mapas 1 y 2. Expansión del Barrio Villa Azul



Expansión del barrio Villa Azul en los partidos de Quilmes y Avellaneda, provincia de Buenos Aires. Se observa el crecimiento del barrio en ambos partidos. Al mismo tiempo se ve reflejado en el mapa 2 las viviendas planificadas y finalizadas en el sector de Avellaneda. Fuente: elaboración propia en base a Google Earth Pro.

Vulnerabilidad. Además de la vulnerabilidad relacionada directamente con la salud, se observa una vulnerabilidad diferencial asociada a factores sociales y económicos⁴⁴. El “microambiente:

³ Según Nathalie Puex, el barrio tiene sus orígenes en 1958, luego de una importante inundación que obligó a la población a huir de sus precarias viviendas a lo que hoy conocemos como Villa Azul y Villa Itatí, con el aval del municipio. El crecimiento se consolidó en los 70 y se expandió, al mismo tiempo que se fragmentó del resto del entramado urbano, en la década de los 90 con el aumento del deterioro en la calidad de vida e infraestructura. La autora señala también como relevante la fragmentación social que se produce de manera interna y la acentuación de la fragmentación social del barrio y el exterior (Puex, 2003).

⁴ Siguiendo a Wilches-Chaux (1993), se puede desglosar la vulnerabilidad “global” en varios componentes o niveles de vulnerabilidad, aunque todos operan de manera interactuante y no compartimentalizada. Considera a la vulnerabilidad económica como el eje más significativo porque la pobreza aumenta el riesgo de desastre. Se expresa en desempleo, insuficiencia de ingresos, inestabilidad laboral, dificultad o imposibilidad total de acceso a los servicios formales de educación, recreación y salud, etc. La vulnerabilidad social se relaciona con el estado sanitario previo, la seguridad alimentaria y la nutrición, el acceso a la electricidad, el agua potable y el gas, los programas de salud preventiva, mejoramiento ambiental y obras de infraestructura de servicios básicos.

dieta, abrigo, sanidad y suministro de agua inciden juntos al nivel del hogar para determinar que la vulnerabilidad se convierta en un desastre biológico”. Se genera un sinergismo que liga la resistencia a la enfermedad y la nutrición (Blaikie et al, 1996). Por su parte, a mayor nivel de estudio se pueden tener más herramientas para comprender y manejar ciertas variables ante un desastre. Este nivel de vulnerabilidad se relaciona con el limitado acceso a la educación, lo que incide en la dificultad para manejar la información y prepararse para eventuales desastres (Wilches-Chaux, 1993).

En el caso de Villa Azul, la vulnerabilidad se relaciona en primera instancia con las malas condiciones de infraestructura en aspectos centrales como la vivienda, el acceso al agua potable y a redes cloacales, etc. En segunda instancia, se debe ver el al hacinamiento en que se encuentra la población al interior del barrio y que complica la posibilidad de un distanciamiento social efectivo.

Incertidumbre. Existen múltiples interrogantes que tienen que ver con la falta de conocimiento científico sobre la enfermedad y su evolución. No hay certezas. Se está aprendiendo sobre la marcha, quedando incluso cuestionado el rol de la OMS. Estas limitaciones en el estado del conocimiento tienen que ver con incertidumbres de distinto tipo, no solo sobre las formas de contagio, sino también de tratamiento, tests de detección así como celeridad en el desarrollo de una vacuna y el conocimiento de la capacidad de mutación del propio virus. Por su parte, las competencias institucionales y aspectos normativos tienen que ver con la incertidumbre social. Ante la magnitud del fenómeno, los valores puestos en juego son altos al momento de dar respuesta desde las políticas públicas tanto en materia sanitaria como en otros aspectos y resultan un factor clave a la hora de minimizar el riesgo (Natenzon, 1995). La cuarentena, la detección temprana y el aislamiento social son hasta el momento las únicas medidas que pueden ayudar a controlar, si no la expansión,

Se deben tener en cuenta “las heterogeneidades de la sociedad implicada, sus situaciones diferenciales y su diferencial respuesta a un contexto –mundo- homogéneo” (Natenzon, 1995: 11), esto se ve reflejado en la dinámica del virus en Villa Azul. Cuando se detectaron los primeros casos y se advirtió desde el Estado la grave situación a la que se enfrentaban, se decidió llevar adelante el “aislamiento estricto” de Villa Azul con el objetivo de evitar la propagación del virus. Por 15 días se estableció un estricto control de “entradas y salidas”. El Estado municipal, provincial y nacional debieron cubrir todas las necesidades que se le podían llegar a presentar a la comunidad de Villa Azul, desde alimentos hasta atención médica. Sin esta presencia Estatal, desde lo restrictivo y asistencial, y la colaboración de los habitantes el aislamiento hubiese sido un fracaso. “Políticas concretas por parte del Estado” y “población comprometida” funcionaron como dos pilares fundamentales para afrontar y detener una posible crisis sanitaria.

Por otro lado, en el sector de Avellaneda el aislamiento no fue necesario porque las políticas públicas llegaron antes, con la planificación y urbanización del barrio en la última de. Esto dio como resultado que el control de la pandemia sea más eficiente, sin tener que recurrir a medidas extremas como el aislamiento estricto ya que la infraestructura lo permitió.

Riesgo

Hay una «fuerza de atracción» sistemática entre la pobreza extrema y los riesgos extremos (Beck, 1989: 47).

El riesgo relacionado con la pandemia surge del análisis de las cuatro dimensiones consideradas,

constructos sociales que nos permiten ordenar la información necesaria para la previsión (Natenzon, 2004). La **peligrosidad es alta**. El virus es altamente contagioso y dinámico. la **exposición es alta**, pero se reduce si se toman las medidas preventivas necesarias. La **vulnerabilidad es alta** especialmente para los grupos vulnerables -tanto por grupos etarios, salud como por condiciones socioeconómicas-. La **incertidumbre es alta**. Las políticas que se toman no tienen garantizada su efectividad ni en lo sanitario ni en lo económico.

La pandemia está instalada. El riesgo de aumento en el número de víctimas es elevado y puede desembocar en una catástrofe de múltiples dimensiones. Son necesarios políticas estatales robustas, coyunturales y a largo plazo, sanitarias y económicas, no exentas de incertidumbres, con un eficiente y continuo sistema de monitoreo, contemplando las condiciones diferenciales de exposición y vulnerabilidad.

Bibliografía

BECK, Ulrich (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad* (Barcelona).

BLAIKIE, Piers; Terry CANNON; Ian DAVIS; Ben WISNER (1996). *Vulnerabilidad. El entorno social, político y económico de los desastres*. La Red. Bogotá.

GIDDENS, Anthony (2000). *Un mundo desbocado, los efectos de la globalización en nuestras vidas*. México. Taurus.

NATENZON, Claudia (1995). *Catástrofes naturales, riesgo e incertidumbre*. FLACSO. Serie Documentos e Informes de Investigación N° 197; 19 pp.

POUX, Nathalie (2003) *Las formas de la violencia en tiempos de crisis: Una villa miseria del conurbano bonaerense en "Heridas urbanas, violencia delictiva y transformaciones sociales en los noventa"*. FLACSO. Editorial de las Ciencias Sociales FLACSO - Argentina.

WILCHES-CHAUX, G. (1993). *La vulnerabilidad global*. En A. Maskrey (comp.), *Los desastres no son naturales*. Bogotá: LA RED-Tercer Mundo Editores.