



COLABORA.Lat

Hacia un nuevo modelo de
gobernanza post Covid-19

POLICY BRIEF #5

LA RESPUESTA A LA PANDEMIA PROVOCADA POR EL COVID-19 EN LOS MUNICIPIOS DE SAN MARTÍN, TRES DE FEBRERO, AVELLANEDA Y QUILMES

Jacqueline Behrend y Ximena Simpson



Equipo de trabajo

Edición

Antonella Perini, Ignacio Lara y Jennifer Cyr

Comunicación

Aniela Stojanowski

Diseño

Jacqueline Schneider

Autores/as

Jacqueline Behrend es politóloga (UBA), MPhil en Estudios de América Latina y DPhil en la Universidad de Oxford. Profesora e Investigadora CONICET, Secretaria Académica de la Escuela de Política y Gobierno de la UNSAM.

Ximena Simpson es politóloga (UFRJ), Doctora en Ciencia Política por la Universidad del Estado de Río de Janeiro (UERJ). Profesora e Investigadora UNSAM y Coordinadora del Observatorio de Economía y Política Brasil-Argentina. Secretaria de Extensión de la Escuela de Política y Gobierno de la UNSAM.

Este documento está disponible bajo Licencia Creative Commons Reconocimiento- Compartir Igual 4.0. Usted puede remezclar, retocar y crear a partir de esta obra, incluso con fines comerciales, siempre y cuando le dé crédito a las autoras y licencie nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. Para ver una copia de esta licencia visite: <https://creativecommons.org/>



Colabora.Lat

La pandemia de la covid-19 nos ha puesto frente a un escenario desconocido. Es una crisis que tiene dimensiones sanitarias, económicas, sociales, y también políticas. Además, ha exacerbado las desigualdades y la exclusión de sectores expuestos a situaciones de vulnerabilidad. Es una crisis durante la cual se han generado preocupaciones adicionales, por la posible profundización del descontento político y la consolidación de prácticas autoritarias a través de la expansión de las atribuciones del Poder Ejecutivo y las restricciones de derechos civiles en un escenario post covid-19.

Esta realidad nos ha demostrado que la pandemia es un desafío al que no podemos dar respuestas unilaterales, desde las miradas parciales de un solo gobierno o de una comunidad en particular. Es un desafío global con impactos profundos sobre varias dimensiones de la sociedad, así como impactos diferenciales sobre la diversidad de mujeres y los sectores en situación de mayor vulnerabilidad. Por ende, es un desafío que requiere una solución multidimensional con un enfoque interseccional –solución que aún no tenemos a disposición–.

Es por ello que necesitamos prácticas políticas que promuevan una colaboración orientada a la inteligencia colectiva como forma de buscar soluciones a desafíos públicos, como el de la pandemia. La premisa de la inteligencia colectiva es, justamente, que nadie lo sabe todo pero todo el mundo conoce y sabe algo. Traducir este hecho a la forma en la que se toman decisiones en una sociedad es un desafío significativo y requiere de mecanismos de colaboración que involucren a una multiplicidad de actores. Requiere, específicamente, de una gobernanza colaborativa.

Por este motivo, el proyecto *Colabora.Lat: hacia un nuevo modelo de gobernanza post Covid-19*, tiene por objetivo estudiar y generar recomendaciones sobre los modelos de gobernanza que tienen la mayor capacidad de dar respuesta a las crisis



COLABORA.Lat

Hacia un nuevo modelo de gobernanza post Covid-19



enmarañadas como lo es la pandemia de la covid-19. Con base en la recolección de datos cuantitativos y cualitativos en varios países de América Latina, buscamos generar información diagnóstica y prospectiva sobre el impacto de la colaboración sobre la factibilidad, la efectividad, y la legitimidad de las respuestas elaboradas para enfrentar los múltiples problemas que han surgido durante la pandemia, sobre todo en comunidades en situaciones de vulnerabilidad.

El proyecto se basa en la convicción de que definir un horizonte de buenas prácticas de gobernanza, inclusión y paridad de género permitirá sentar las bases para un nuevo acuerdo democrático en América Latina a largo plazo.

Antonella Perini, Jennifer Cyr y Matías Bianchi

Colabra.Lat es impulsado por un Consejo de Implementación de universidades y think tanks con experiencia en investigación y anclaje territorial en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Guatemala y México.

Conformado por:



Financiado por:





LA RESPUESTA A LA PANDEMIA PROVOCADA POR EL COVID-19 EN LOS MUNICIPIOS DE SAN MARTÍN, TRES DE FEBRERO, AVELLANEDA Y QUILMES¹

JACQUELINE BEHREND Y XIMENA SIMPSON

Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín

Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar los principales desafíos de gobernanza que surgieron en cuatro municipios del Conurbano bonaerense en el marco de la pandemia provocada por el covid-19. Los municipios son: San Martín, Tres de Febrero, Avellaneda y Quilmes. El trabajo resalta los esfuerzos de gobernanza colaborativa que permitieron un abordaje más efectivo e integral de los problemas. Entre ellos, se destacan las medidas para evitar la propagación de contagios, la detección sistemática de estos, la contención alimentaria a poblaciones vulnerables y la ampliación de la capacidad hospitalaria. En los cuatro municipios se observan instancias de gobernanza colaborativa multinivel, horizontal y público-privada.

¹ El equipo de investigación estuvo conformado por Augusto Abdulhadi, Mariana Iorio, Iván Jacobsohn, Luis Karamaneff, Victoria Ortiz de Rozas y Penélope Vaca Ávila.



La crisis del covid-19 impactó con mucha fuerza en los municipios del Conurbano bonaerense, donde se concentra la mayor cantidad de pobreza urbana de la Argentina. Esto implicó desafíos muy grandes para los gobiernos locales, que, en muchos casos, tuvieron que desarrollar estrategias colaborativas con el gobierno nacional, el gobierno provincial, gobiernos de otros municipios y actores de la sociedad civil para contener los contagios, hacer testeos, contener a las poblaciones de riesgo y brindar seguridad alimentaria para los sectores informales que sufrieron una reducción dramática de sus ingresos debido al aislamiento. Sin embargo, la crisis también generó oportunidades de gobernanza colaborativa entre actores públicos de distintos niveles de gobierno y entre actores públicos y privados.

La gobernanza colaborativa en el Conurbano bonaerense

Avellaneda

- Detección de casos con el operativo Detectar.
- Aislamiento, cierre y contención del Barrio Azul.
- Provisión de elementos de protección básicos.
- Creación de dos centros de aislamiento para contagios no graves.
- Atención primaria en los barrios.

Gobernanza colaborativa: principales desafíos y medidas adoptadas

El ejemplo más importante de gobernanza colaborativa en Avellaneda fue ante la aparición de casos de covid-19 en el Barrio Azul, un asentamiento precario que está repartido entre el municipio de Avellaneda y el de Quilmes (la parte del barrio que está ubicada en el municipio de Quilmes se conoce como Barrio Itatí). En mayo de 2020 los casos en el Barrio Azul llegaron a 344, con un rápido crecimiento diario de



casos debido a la imposibilidad de que la población se aislara. Mientras que el Barrio Azul, ubicado en Avellaneda, es más urbanizado, el Barrio Itatí, ubicado en Quilmes, es un barrio de pasillos y condiciones de vida mucho más precarias, lo cual constituía un riesgo enorme de transmisión acelerada del virus. En este contexto, las autoridades de los municipios de Avellaneda y Quilmes tomaron la decisión de cerrar el Barrio Azul y aislarlo durante dos semanas para frenar los contagios. La medida tuvo éxito y se logró contener el avance del covid en ese territorio. Este fue un ejemplo de gobernanza colaborativa horizontal entre dos municipios linderos.

Otro ejemplo de gobernanza colaborativa, en este caso multinivel, fue con el operativo nacional Detectar, que es un plan nacional, pero que se implementó en colaboración con la provincia de Buenos Aires y en coordinación con el municipio de Quilmes para el caso del Barrio Azul y el Barrio Itatí. Para ello, el municipio tuvo que formar equipos y capacitar a las unidades sanitarias para hacer los hisopados. Se armó un equipo de epidemiología para detectar dónde estaban los focos de contagio.

Quilmes

- Ampliación de la infraestructura sanitaria.
- Creación de un centro de aislamiento en la Universidad de Quilmes.
- Operativo de testeos.
- Contención del Barrio Azul y Barrio Itatí (junto con el municipio de Avellaneda).
- Creación del "Comité de Reactivación Económica".
- Entrega de tarjetas "Alimentar".
- "Puntos solidarios" de entrega de alimentos.



Gobernanza colaborativa: principales desafíos y medidas adoptadas

En el municipio de Quilmes, el desafío principal con la llegada de la pandemia a principios de 2020 fue ampliar la infraestructura hospitalaria existente, reforzar el reparto de alimentos entre las personas que vieron su seguridad alimentaria amenazada a causa del aislamiento y contener el avance de los contagios provenientes del Barrio Azul en Avellaneda. Desde el gobierno nacional se implementó la construcción de hospitales modulares y el municipio pudo ampliar su capacidad debido a esta política, y a partir de un refuerzo de la estructura sanitaria desde el gobierno municipal.

La detección de casos de covid-19 implicó un trabajo fundamentalmente a nivel municipal. Se hicieron 120 operativos de detección que consistieron en ir de casa en casa para identificar activamente los casos de covid-19. El operativo intentó priorizar los barrios más sensibles a la propagación del virus a partir de un mapeo previo.

Un desafío central en el contexto de la pandemia fue asegurar que las familias de sectores vulnerables, sobre todo aquellas que dependen del sector informal y no podían trabajar debido al Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), pudieran mantener la seguridad alimentaria. El municipio entregó bolsas de comida o porciones de comida en lugares preestablecidos y desarrolló 133 “puntos solidarios” en los que se preparaba y distribuía comida. Para este fin se utilizó también la cocina del ejército.

El esfuerzo principal de gobernanza colaborativa en Quilmes fue la coordinación con el municipio de Avellaneda para evitar que los contagios del Barrio Azul (Avellaneda) se propagaran hacia el Barrio Itatí de Quilmes. La gobernanza colaborativa horizontal también se evidenció en reuniones más frecuentes entre funcionarios de distintos municipios dentro de la misma región sanitaria.



Un ejemplo de gobernanza colaborativa multinivel fue el de la distribución de las tarjetas Alimentar, que es una política de complemento integral alimentario que se otorga a poblaciones vulnerables. Su implementación depende del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el municipio brindó la logística para que las tarjetas se pudieran entregar.

Luego, la distribución de alimentos en los “puntos solidarios” abarcó también la distribución de bolsones de comida en las escuelas públicas de Avellaneda. Este trabajo implicó una articulación entre las autoridades del municipio, los directivos de las escuelas y las asociaciones cooperadoras de las escuelas. Aquí se observa un ejemplo de gobernanza colaborativa público-privada, ya que las cooperadoras escolares son actores no estatales de la sociedad civil.

San Martín

- Implementación del Plan Detectar.
- “Centros de Cuidado”.
- Ampliación de la capacidad sanitaria a través de la articulación con instituciones privadas.
- Programa Nacional “El Barrio Cuida al Barrio”.
- Entrega de módulos alimentarios.
- Exenciones del pago de tasas.
- Tasa por emergencia sanitaria.
- Conectar de nuevo.
- Educación a distancia.
- Participación de fuerzas provinciales y federales en la contención del delito y en la supervisión del cumplimiento de las medidas del ASPO.



Gobernanza colaborativa: principales desafíos y medidas adoptadas

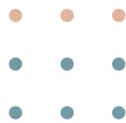
En San Martín la cuestión alimentaria fue un problema central. El mayor desafío fue cumplir con la distribución de comida a las familias que tenían que estar aisladas, y con la entrega del complemento alimentario a las poblaciones más rezagadas. A través de acciones de gobernanza colaborativa público-privada y con organizaciones de la sociedad civil, el municipio pudo ampliar su capacidad en la distribución de módulos alimentarios.

San Martín fue uno de los municipios más golpeados por la pandemia, con números de contagios elevados. Como respuesta, se implementó el Plan Federal Detectar en articulación con el gobierno de la provincia y con el gobierno nacional. Al Plan se sumaron los “Centros de Cuidado” que albergaron personas hisopadas a la espera del resultado y personas con covid-19 positivo que no contaban con las posibilidades de poder aislarse en su domicilio.

En el área de salud se observaron numerosas iniciativas de gobernanza público-privada –entre instituciones públicas e instituciones privadas– y de gobernanza horizontal entre municipios –y vertical– con el gobierno nacional. Se amplió la capacidad sanitaria a través de la articulación del municipio con clínicas y hospitales privados, además del permanente diálogo con la localidad de Tres de Febrero, ya que es frecuente que los vecinos de uno y otro asistan a instituciones sanitarias del municipio colindante.

En la gestión de las políticas educativas, la brecha digital tuvo un fuerte impacto en las áreas más alejadas del centro de San Martín. Para tratar de paliar este problema, se desplegaron iniciativas de gobernanza colaborativa horizontal con la municipalidad de Hurlingham.

La coordinación multinivel también se dio en la implementación de medidas de prevención y coercitivas. La coordinación entre fuerzas de seguridad provinciales y



federales, tanto para controlar el tránsito vehicular como para recorrer la vía pública y garantizar el cumplimiento del aislamiento social, tuvo un impacto positivo, especialmente en barrios populares, donde las condiciones habitacionales lo tornaban más complicado.

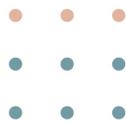
Tres de febrero

- Hospital modular de emergencia.
- Hospital de campaña.
- Unidad de Testeo Móvil.
- Cuerpo de prevención.
- Comités Operativos de Emergencia en Barrios Populares.
- Fortalecimiento del “Centro de Atención de la Mujer”.
- Control y seguimiento de viajeros (coordinado con Migraciones).
- Esquema solidario y transitorio en la Tasa de Inspección en Seguridad e Higiene (TISH).

Gobernanza colaborativa: principales desafíos y medidas adoptadas

En el Municipio de Tres de Febrero, la mayor precarización laboral como consecuencia de las medidas del ASPO impactó fuertemente en la necesidad de asistencia alimentaria. En ese contexto, las empresas del territorio fueron importantes actores en la construcción de iniciativas de gobernanza público-privada, colaborando tanto en la distribución de alimentos como en la donación de artículos de limpieza, desinfección y logística, hasta asistencia directa a los referentes territoriales.

El acceso limitado o inexistente a internet fue otro desafío. En el Conurbano los y las estudiantes de escuelas públicas cuentan con poco acceso a internet y a dispositivos



que les permitieran conectarse a clases virtuales. Esto se destacó, en las entrevistas realizadas, como un área de política pública que requiere de una intervención multinivel efectiva para evitar que se profundice la inequidad ya existente en el acceso a la educación.

El aumento de la violencia, tanto de género como en niñas y niños, fue otro desafío. Ante el aumento de casos, desde la Secretaría de Desarrollo Humano se repensaron las estrategias del “Centro de Atención de la Mujer” y se trabajó en el territorio con referentes comunitarias.

Diferentes tipos de gobernanza colaborativa se observaron en el Municipio de Tres de Febrero. En lo que se refiere a la gobernanza público-privada, la coordinación con referentes territoriales y organizaciones de diversos tipos fue clave para poder acceder a las poblaciones más vulnerables. En ese sentido, se destacó principalmente la importancia del trabajo en red entre el gobierno municipal y las organizaciones sociales para lograr avanzar en las iniciativas para paliar los efectos del covid-19.

Oportunidades para la pospandemia

Los estudios de caso destacan la intensificación de los vínculos colaborativos y la búsqueda activa de modos de gobernanza que permitieran lidiar con una situación sanitaria, económica y social sin precedentes. La pandemia obligó a una articulación activa entre distintos niveles de gobierno en el Conurbano, como se puede observar en la implementación del operativo Detectar en los cuatro municipios, en la entrega de alimentos coordinada entre programas del gobierno nacional (la tarjeta Alimentar), programas municipales y una red de distribución que incluyó a escuelas, referentes barriales y sociales, y empresas que donaron insumos. A su vez, el operativo en los barrios Azul e Itatí en Avellaneda y Quilmes es uno de los ejemplos más claros de la importancia de la gobernanza colaborativa horizontal.



La virtualidad y la inauguración de las videoconferencias permitieron que se intensificara la gobernanza colaborativa multinivel a través de reuniones más frecuentes entre funcionarios de distintos niveles de gobierno, ya que evitaron los traslados. También se utilizaron para intervenciones el territorio, como videollamadas con mujeres víctimas de violencia doméstica o reuniones por videollamada con habitantes de los barrios.

Un área donde la virtualidad no pudo ser plenamente implementada es el área educativa. En el Conurbano los y las estudiantes de escuelas públicas cuentan con poco acceso a internet y a dispositivos que les permitieran conectarse a clases virtuales. Esta carencia hizo que en muchos casos las escuelas mantuvieran contacto con los alumnos por medio de WhatsApp o que directamente perdieran el contacto con los y las estudiantes provenientes de poblaciones más vulnerables. Esto se destaca como un área de política pública que requiere una intervención multinivel efectiva para evitar que se profundice la inequidad ya existente en el acceso a la educación.

