



**COLABORA.Lat**

Hacia un nuevo modelo de  
gobernanza post Covid-19

POLICY PAPER #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





**COLABORA.Lat**

Hacia un nuevo modelo de  
gobernanza post Covid-19

**POLICY PAPER #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**





**COLABORA.Lat**

Hacia un nuevo modelo de  
gobernanza post Covid-19



## 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.



**COLABORA.Lat**

Hacia un nuevo modelo de  
gobernanza post Covid-19



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/>

Simpson, Ximena

La respuesta a la pandemia provocada por Covid-19 en los municipios de San Martín, Tres de Febrero, Avellaneda y Quilmes / Ximena Simpson ; Jacqueline Behrend. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Asuntos del Sur, 2021.

Libro digital, DOCX - (Colabora.Lat)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-47308-7-9

1. Pandemias. 2. Argentina. 3. Política Latinoamericana. I. Behrend, Jacqueline. II. Título.

CDD 320.82



## 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 QUILMES<sup>1</sup>

JACQUELINE BEHREND Y XIMENA SIMPSON

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

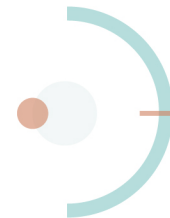
### Resumen ejecutivo

El objetivo de este trabajo es analizar los principales desafíos de gobernanza que surgieron en cuatro municipios del Conurbano bonaerense: San Martín, Tres de Febrero, Avellaneda y Quilmes. En el trabajo, se resaltan los esfuerzos de gobernanza colaborativa que permitieron un abordaje más efectivo e integral de los principales problemas suscitados por la pandemia. Estos fueron: las medidas para evitar la propagación de contagios, la detección sistemática de contagios, 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.

---

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





## Introducción

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 el avance de los contagios, llevar adelante 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.

Este estudio se centra en un análisis comparativo de cuatro municipios: San Martín, Tres de Febrero, Quilmes y Avellaneda. Los cuatro municipios reflejan la complejidad del Conurbano: en los barrios más rezagados del Conurbano se carece de servicios públicos de acceso a energía eléctrica, cloacas o agua potable, lo cual deteriora la calidad de vida, la salud y las capacidades de integración social. A esto se suman casos de violencia y la existencia de redes delictivas. Se trata de municipios heterogéneos, donde conviven sectores medios que tienen empleo formal y acceso a servicios sanitarios con sectores bajos que viven en condiciones de vulnerabilidad.

A pesar de que la gobernanza colaborativa no sea una práctica nueva, a partir de la crisis del covid-19 se intensificaron los vínculos y las iniciativas de coordinación entre distintos niveles de gobierno y entre los municipios y actores sociales o privados. Esto es lo que se pudo observar en los cuatro casos analizados en este trabajo. La intensificación de las diversas formas de gobernanza colaborativa deja en marcha una oportunidad para la innovación en gestión a futuro de problemas compartidos en el ámbito del Conurbano.



## El Conurbano bonaerense ante la llegada de la pandemia

En el Conurbano hay grandes poblaciones que viven en barrios marginales, donde las condiciones sanitarias y de los hogares dificultaron el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) ordenado por el gobierno nacional durante los primeros meses de la pandemia. La provincia de Buenos Aires –y particularmente el Conurbano bonaerense (o el Área Metropolitana de Buenos Aires - AMBA)<sup>2</sup>– refleja el mayor número de casos de contagios y muertes por covid-19 de la Argentina.

El cuadro I muestra la situación demográfica y socioeconómica de los cuatro municipios previo a la pandemia. La población en cada uno de los municipios ronda entre los 340.000 y los 580.000 habitantes, donde la pobreza, medida como Necesidades Básicas Insatisfechas iba desde el 4,3% al 9,3% en el censo de 2010 (el último censo nacional). Los datos del Ingreso Federal de Emergencia (IFE), asignado por el gobierno a las personas trabajadoras informales o en las categorías más bajas del monotributo (cuentapropistas) para paliar los efectos de la pandemia, muestran que la población más afectada por el aislamiento y la reducción de la actividad económica está entre el 17-19%.

---

<sup>2</sup> En el AMBA viven 10.894.664 personas, que representan el 25% de la población de Argentina. La población de los 24 municipios que componen el Conurbano es altamente heterogénea y es allí donde se concentra la mayor parte de la pobreza urbana del país.



## Cuadro I

*Situación demográfica y socioeconómica de los municipios de San Martín, Tres de Febrero, Avellaneda y Quilmes*

Municipios	Población*	Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)*	Producto Bruto Geográfico (PBG) per cápita en pesos (2008)**	Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) (2020)**
San Martín	414.196	6,70%	38.913	18%
Tres de Febrero	340.071	4.3 %	26.944	19%
Avellaneda	342,677	5,80%	28.225	17%
Quilmes	582.943	9,30%	16.134	19%

**Fuente:** Elaboración propia en base a:

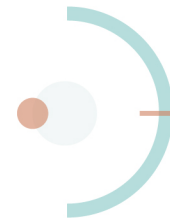
\* INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2010.

\*\* ANSES. Boletín IFE PBA I-2020: Caracterización de la población beneficiaria en la Provincia de Buenos Aires (PBA), 2020.

\*\*\* <https://www.lanacion.com.ar/politica/coronavirus-argentina-quienes-son-nuevos-caidos-crisis-nid2357304>

## La gobernanza colaborativa en el Conurbano bonaerense

En este trabajo, el concepto de gobernanza colaborativa se refiere al diseño y/o implementación de políticas públicas a través de acciones coordinadas entre distintos niveles de gobierno y/o distintos tipos de actores (públicos y privados / estatales y no estatales). Para los fines de esta investigación, consideramos tres tipos de gobernanza colaborativa:



1. **Multinivel:** entre distintos niveles de gobierno y en distintas direcciones (nacional, provincial o municipal);
2. **Horizontal:** entre organismos gubernamentales del mismo nivel de gobierno;
3. **Público-privada:** entre actores gubernamentales y no gubernamentales, incluyendo al sector privado.

En lo que sigue, identificamos las principales iniciativas implementadas por los gobiernos municipales para hacer frente a la pandemia. Luego, analizamos los desafíos más relevantes que enfrentó cada uno de los municipios en el contexto de la pandemia. Finalmente, nos enfocamos en las instancias de gobernanza colaborativa consideradas clave y que se desarrollaron en cada municipio para hacer frente a esta nueva problemática.

## La respuesta a la pandemia en el municipio de Avellaneda<sup>3</sup>

### *Principales iniciativas de política identificadas*

- Detección de casos con el operativo Detectar: política federal para el testeo de personas con síntomas de covid-19 y la detección de casos y contactos estrechos.
- Aislamiento, cierre y contención del Barrio Azul: política de contención y cierre del barrio por 10 días con el objetivo de evitar la propagación del virus hacia el "Barrio Itatí" de Quilmes.
- Provisión de elementos de protección básicos: adquisición por parte del municipio.
- Creación de dos centros de aislamiento para contagios no graves.

---

<sup>3</sup> Esta sección se basa en una entrevista con la Secretaria de Salud del Municipio de Avellaneda, Virginia González Algañaraz, realizada el 23/2/2021 y de información pública recolectada.

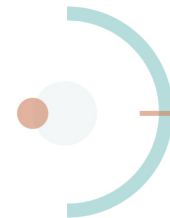


- Atención primaria en los barrios: visitas de médicos y personal de salud para vacunar y hacer controles médicos a niños, embarazadas y personas con patologías determinadas en los barrios para evitar que circularan.

### *Principales desafíos y medidas adoptadas*

El primer desafío que enfrentó el municipio de Avellaneda fue 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. El temor fue que los casos se expandieran hacia el Barrio Itatí de Quilmes, donde las condiciones sanitarias y de vida son aún más precarias, ya que es un barrio de pasillos sin calles pavimentadas, donde la población vive hacinada y no podía cumplir las medidas de cuidado y aislamiento. Este caso visibilizó las diferencias en las condiciones de vida de un mismo barrio que está repartido entre dos jurisdicciones. Mientras que el Barrio Azul, ubicado en Avellaneda, es más urbanizado, con calles pavimentadas y viviendas de material, 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-19 en ese territorio.

En términos sanitarios, un desafío importante fue tener que ocuparse de la prevención y contención de una pandemia, cuando hasta ese momento el gobierno municipal sólo se encargaba de atención primaria. El municipio no tenía insumos básicos de protección personal como barbijos o máscaras adecuadas y su compra demoró un



tiempo debido a los procesos de compras del Estado.<sup>4</sup> Al igual que en todo el país, una de las primeras medidas que se implementó en el municipio fue el Plan Detectar, que es un programa nacional, pero que el municipio implementó en coordinación con el gobierno de la provincia de Buenos Aires, que consiste en la búsqueda y rastreo de contagios. Para ello, el municipio tuvo que formar equipos y capacitar a las unidades sanitarias para hacer los hisopados, así como también se armó un equipo de epidemiología para detectar dónde estaban los focos de contagio.

En Avellaneda hay cuatro hospitales públicos y, debido a la incertidumbre acerca de la demanda de camas hospitalarias que iba a haber, el municipio instaló dos centros de aislamiento con una capacidad de 600 camas. Los centros incluyeron enfermería, médicos, alimentos y seguridad. Estos centros descomprimieron a los hospitales y se ocuparon de los casos leves de personas que no podían aislarse.

Otra política desarrollada en el marco de la pandemia fue la de llevar la atención primaria a los barrios, ya que en el contexto del aislamiento la población no podía trasladarse a los hospitales y centros médicos para llevar adelante los controles y vacunaciones de rutina. La interrupción de la atención primaria debido al aislamiento en las poblaciones vulnerables como las del Conurbano es potencialmente peligrosa, ya que los controles en el embarazo y la infancia previenen problemas y enfermedades. Según la Secretaria de Salud de Avellaneda, las unidades sanitarias salieron a efectuar los controles en los barrios, en lugar de esperar a que los habitantes llegaran a los centros de salud. Esto incluyó el plan de vacunación obligatorio, de controles ginecológicos, de embarazo, de diabéticos y otros programas de atención primaria. Este trabajo en los barrios también evitó que las guardias hospitalarias se llenaran de casos leves no relacionados con el covid-19.

---

<sup>4</sup> El Estado tiene distintos mecanismos de compras públicas (en algunos casos por licitación y en casos de urgencia, por compra directa).

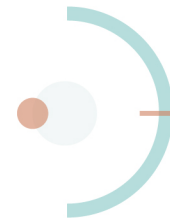


## *Gobernanza colaborativa*

El ejemplo más importante de gobernanza colaborativa en Avellaneda fue en el caso del cierre del Barrio Azul para evitar que los contagios se expandieran hacia el municipio vecino de Quilmes. Este fue un ejemplo de gobernanza colaborativa horizontal entre dos municipios linderos. Implicó armar una logística muy importante para asegurar que llegaran todos los elementos necesarios para la vida cotidiana de los habitantes durante el cierre del barrio, desde elementos de higiene, comida y medicamentos, hasta alimentos de mascotas. En este proceso, tanto las autoridades de Avellaneda como las de Quilmes informaron que no hubo diferencias ni tensiones y que ambos distritos estuvieron de acuerdo en cerrar el barrio. Los intendentes de los dos municipios son del mismo partido político (Frente de Todos) y de la misma corriente dentro del Frente de Todos, lo cual seguramente facilitó la colaboración entre los municipios. Sin embargo, como se ve más abajo, en los casos de San Martín y Tres de Febrero, ser del mismo partido político no es un requisito excluyente para que haya una buena gobernanza colaborativa.

Otro ejemplo de gobernanza colaborativa, en este caso multinivel, fue con el operativo nacional Detectar, 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. Las autoridades de Avellaneda también destacaron la gobernanza colaborativa horizontal que se dio con otros municipios cercanos, además de Quilmes, que pertenecen a la Región Sanitaria VI: Berazategui, Almirante Brown, Lomas de Zamora y Lanús.

En cuanto a la gobernanza colaborativa público-privada, al principio, en la etapa más estricta del aislamiento, el municipio de Avellaneda no intentó coordinar iniciativas con organizaciones sociales para mantener el aislamiento y evitar el movimiento de personas que no fueran personal de salud o seguridad en las calles. Pero luego empezaron a trabajar con las organizaciones sociales barriales. Se



establecieron contactos y referentes en cada barrio que acompañaban en cada operativo y esto hizo que no hubiera dificultades para entrar en los distintos barrios.<sup>5</sup>

## La respuesta a la pandemia en el municipio de Quilmes<sup>6</sup>

### *Principales iniciativas de política identificadas*

- Ampliación de la infraestructura sanitaria: se duplicaron la cantidad de camas y se destinó un pabellón exclusivamente para pacientes de covid-19 en el Hospital Municipal Oller. Se agregaron 24 camas de terapia intensiva y 52 de cuidados intermedios en la Unidad de Pronta Atención 17 (UPA 17), con financiamiento compartido entre el Estado nacional y el municipal. Se finalizaron las obras en 2 Centros de Atención Primaria (CAP).
- Creación de un centro de aislamiento en la Universidad de Quilmes: instalaciones de la casa de altos estudios fueron transformadas en un centro de aislamiento en donde había 133 camas. Fue utilizado para el aislamiento de casos de covid-19 o que no requerían hospitalización
- Operativo de testeos: el municipio desarrolló una política propia de testeos que se sumó al operativo Detectar.
- Contención del Barrio Azul y Barrio Itatí (junto con el municipio de Avellaneda): política de contención y cierre del Barrio Azul por 10 días con el objetivo de evitar la propagación del virus hacia el “Barrio Itatí” de Quilmes.

<sup>5</sup> A menudo es difícil para personas externas a los barrios entrar y poder establecer un vínculo de confianza con los y las habitantes del lugar. Los y las referentes de las organizaciones sociales conocen las necesidades de la población y pueden ayudar a los/as funcionarios/as municipales a establecer contacto con la población vulnerable e identificar necesidades.

<sup>6</sup> Esta sección se basa en una entrevista extensa con Nadia Karaguezian, vicejefa de Gabinete del municipio de Quilmes, 25/11/2020.





- Creación del “Comité de Reactivación Económica”: funcionó como un espacio de contención y de asesoramiento para empresas o personas que se postulaban a los ATP (ayuda económica del gobierno nacional).
- Entrega de tarjetas “Alimentar”: el municipio se encargó de la logística de entrega de alrededor de veinte mil tarjetas del plan nacional.
- “Puntos solidarios” de entrega de alimentos: se crearon 133 “puntos solidarios” donde se entregaba comida preparada y bolsones de comida para la población que lo necesitaba.

### *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 y poder reforzar el reparto de alimentos entre las personas que vieron su seguridad alimentaria amenazada a causa del aislamiento. 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.

En el municipio hay dos hospitales. El Hospital Oller es municipal, está dedicado al maltrato infantil, y al principio no estaba abocado a la pandemia, pero allí se duplicaron la cantidad de camas existentes y se destinó un pabellón exclusivamente a covid-19 para cualquier edad. Luego, en el Hospital Iriarte, que es provincial, se agregaron 25 camas nuevas y se amplió la Unidad de Pronta Atención (UPA) 17, que es un hospital modular, donde se sumaron 24 camas de terapia intensiva y 52 de cuidados intermedios. El principal temor de las autoridades del municipio era que el sistema de salud no pudiera contener los casos de covid-19 y se viera desbordado, pero la ampliación temprana de la infraestructura evitó una situación de este tipo. A esto se sumó que se finalizaron las obras en dos Centros de Atención Primaria (CAP),



que sirvieron para atender casos leves de covid-19 y descomprimir la ocupación de los hospitales.<sup>7</sup>

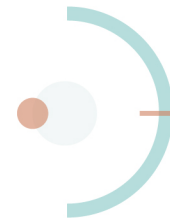
La detección de casos de covid-19 implicó un trabajo fundamentalmente a nivel municipal, según la vicejefa de Gabinete de Quilmes. Se hicieron 120 operativos de detección que consistieron en ir de casa en casa para identificarlos activamente. El operativo intentó priorizar los barrios más sensibles a la propagación del virus a partir de un mapeo que hizo el municipio.

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 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. Los 133 puntos solidarios tenían como objetivo descentralizar el reparto de alimentos en el territorio, ya que el municipio es muy extenso y había que evitar que las personas se concentraran en un mismo lugar. El municipio se hizo cargo de la compra de alimentos con su presupuesto, aunque en algunos casos hubo reintegros posteriores del gobierno nacional. Según la vicejefa de gabinete, en promedio unas ocho mil familias subsisten en base a los puntos solidarios, lo cual equivale aproximadamente a cuarenta mil personas.

Otro desafío importante se relaciona con las consecuencias económicas del ASPO. El municipio de Quilmes creó un comité de reactivación económica para asesorar a empresas, comercios y monotributistas sobre cómo postularse para recibir los ATP (Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción). Si bien los ATP son un beneficio

---

<sup>7</sup> Los CAP son municipales y hay aproximadamente 42 en el municipio de Quilmes.



otorgado por el gobierno nacional para asistir a empleadores, el municipio brindó asesoramiento sobre cómo presentarse.

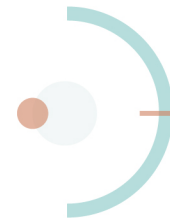
### *Gobernanza colaborativa*

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. Si bien la coordinación fue fundamentalmente entre los dos municipios, también participó el gobierno nacional y el gobierno provincial. En palabras de la vicejefa de Gabinete de Quilmes, el Barrio Itatí “es un barrio que no está organizado, que no tiene condiciones sanitarias básicas, y gracias a la coordinación de los intendentes y de los gobiernos tanto nacionales como provinciales se evitó una situación que pudo haber sido caótica”.<sup>8</sup> Esta coordinación evitó la propagación del virus. El cierre del Barrio Azul durante diez días y la provisión de alimentos y artículos de higiene a los y las habitantes del Barrio Azul y el Barrio Itatí fue uno de los ejemplos más nítidos de gobernanza colaborativa durante la pandemia.

Sin embargo, la gobernanza colaborativa horizontal en el Conurbano no se limitó a casos puntuales como el de los Barrios Azul e Itatí. Según la vicejefa de gabinete de Quilmes, a partir de la pandemia las reuniones entre funcionarios/as de distintos municipios “se volvieron más fluidas, en parte por la cuestión virtual; por ejemplo, el jefe de gabinete participa en el grupo de WhatsApp de jefes de gabinete y secretaría de gobierno”.<sup>9</sup> Esta colaboración se dio principalmente entre funcionarios/as de la tercera sección electoral, que, según la vicejefa de gobierno “son los que tienen los

<sup>8</sup> Entrevista con Nadia Karaguezian, vicejefa de Gabinete del municipio de Quilmes, 25/11/2020.

<sup>9</sup> Entrevista con Nadia Karaguezian, vicejefa de Gabinete del municipio de Quilmes, 25/11/2020.



vínculos más frecuentes”, principalmente entre los municipios de Lomas de Zamora, Avellaneda, Florencio Varela y Quilmes. Esta coordinación apuntó a intentar tomar decisiones en conjunto, ya que los problemas que enfrentan estos municipios son similares.

A su vez, también hubo ejemplos de gobernanza colaborativa multinivel. Según la funcionaria de Quilmes, hubo gran cantidad de reuniones de autoridades municipales convocadas por el gobierno provincial y también reuniones del presidente de la Nación con intendentes del Conurbano. En la primera etapa de la pandemia, el foco de la preocupación del gobierno nacional se centró en el *Ámbito Metropolitano de Buenos Aires (AMBA)*, que incluye la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios del Conurbano Bonaerense que la circundan. Esto fue por dos motivos: en primer lugar, porque los primeros contagios fueron en esa región; en segundo lugar, porque, como se menciona al comienzo de este documento, el AMBA concentra la mayor población del país y, a su vez, la mayor cantidad de pobreza urbana. En este contexto, “al principio se trabajó mucho con los intendentes, que eran los encargados de bajar al último nivel de las tres articulaciones del gobierno”.<sup>10</sup>

Un ejemplo de gobernanza colaborativa multinivel fue el de la distribución de las tarjetas Alimentar. El municipio se encargó de la logística de entrega de las tarjetas Alimentar, que es una política de complemento integral alimentario que se otorga a poblaciones vulnerables. Se trata de una tarjeta que sólo puede ser utilizada para la compra de alimentos de la canasta básica y su implementación depende del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. En este caso, 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

---

<sup>10</sup> Entrevista con Nadia Karaguezian, vicejefa de Gabinete del municipio de Quilmes, 25/11/2020.



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.

Otro aspecto de gobernanza colaborativa fue con la Universidad de Quilmes, donde se armó un centro de aislamiento con 133 camas para los casos positivos de covid-19 que no requerían internación hospitalaria. Este también fue un caso de gobernanza colaborativa multinivel entre dos entidades públicas –el municipio y la universidad– que trabajaron conjuntamente para crear un centro de aislamiento.

En cuanto a la colaboración entre actores públicos y privados, hubo donaciones de empresas privadas, como, por ejemplo, la cervecería Quilmes, que donó sábanas y camas para los centros de aislamiento que se crearon en el municipio.

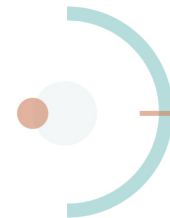
## La respuesta a la pandemia en el municipio de San Martín<sup>11</sup>

### *Principales iniciativas de política identificadas*

- Implementación del Plan Detectar: el municipio implementó el operativo federal Detectar con algunas adecuaciones a las necesidades municipales. San Martín fue uno de los distritos con más testeos ya que contó con 6 centros de hisopado y más de 40 dispositivos.
- “Centros de Cuidado”: locales de aislamiento organizados en espacios municipales. En ellos se albergan personas hisopadas que esperan el resultado

---

<sup>11</sup> Esta sección se basa en entrevistas con Hernán Lechner, Concejal del Municipio de San Martín realizada el 07/12/2020; la Lidia Trinidad, Presidenta del Consejo de Escolar de San Martín realizada el 2/12/2020 y con Andrés Alonso, Secretario de Obras y Servicios Públicos de San Martín realizada el 20/11/2020 e información pública recolectada.



del estudio y personas con covid-19 positivo que, en ambos casos, no cuentan con las posibilidades de poder aislarse en su domicilio.

- Ampliación de la capacidad sanitaria a través de la articulación con instituciones privadas: el municipio articuló con distintas clínicas privadas de San Martín, lo que permitió contar con 683 camas disponibles, 91 de UTI y 97 respiradores.
- Programa Nacional “El Barrio Cuida al barrio”: iniciativa nacional implementada por el municipio. Este programa promueve la concientización sobre la pandemia mediante la entrega de barbijos y alcohol en gel y se brinda información sobre cómo cumplir con el aislamiento social.
- Entrega de módulos alimentarios: entrega alimentos a niñas y niños en edad escolar (niveles inicial, primario y secundario) y para las y los estudiantes de la educación para adultos.
- Exenciones del pago de tasas: reducciones y planes de pago de las tasas municipales para comercios y PyMES.
- Tasa por emergencia sanitaria: tributo extraordinario para empresas esenciales como supermercados, bancos, empresas de telecomunicaciones y seguros de altos ingresos, para financiar las tareas de cuidado y prevención del Covid-19.
- Conectar de nuevo: programa municipal, en el cual niñas, niños y adolescentes cuentan con Puntos de Apoyo Escolar, que son espacios de aprendizaje y acompañamiento pedagógico distribuidos en diferentes barrios.
- Educación a distancia: distribución de cuadernillos por los propios docentes para facilitar el seguimiento de las clases.
- Participación de fuerzas provinciales y federales en la contención del delito y en la supervisión del cumplimiento de las medidas del ASPO: personal de Seguridad Ciudadana y de Tránsito del municipio, junto con la Policía de la Provincia realizan controles vehiculares en los ingresos y puntos neurálgicos de San Martín.



## *Principales desafíos y medidas adoptadas*

En articulación con el gobierno de la provincia y con el gobierno nacional se implementó el Plan Detectar. San Martín fue uno de los distritos con más testeos ya que contó con 6 centros de hisopado. Estos estuvieron en el hospital regional Eva Perón, el hospital regional Belgrano, el hospital municipal Diego Thompson, el hospital zonal Marengo, en un natatorio municipal y en el SEM (servicio de emergencias médicas). En paralelo al Plan Detectar se montaron “Centros de Cuidado”, que consisten en locales de aislamiento organizados en espacios municipales (como el Centro Deportivo Municipal “CeMEF”) y en instituciones externas (como el club deportivo San Andrés, Bomberos de Villa Ballester o el Colegio Lasalle). En ellos se albergan personas hisopadas que esperan el resultado del estudio y personas con covid-19 positivo que no cuentan con las posibilidades de poder aislarse en su domicilio.

La cuestión alimentaria fue un problema central. El municipio ya brindaba asistencia alimentaria en los barrios más vulnerables mediante 180 comedores municipales. A ellos se sumaron, durante la pandemia, 45 comedores en instituciones, 45 de clubes con la modalidad de olla, y distribución de comida a las familias que tenían que estar aisladas (y no solo en los centros de cuidado) y se continuó con la entrega de módulos alimentarios a niños y niñas en edad escolar (niveles inicial, primario y secundario).

Otro desafío que surgió al inicio de la cuarentena fue cumplir con la entrega del complemento alimentario, preparando casi 40.000 bolsones en una sola jornada, para evitar que el fin de semana largo retrasara el acceso de las familias a estos módulos. Las y los estudiantes de la educación para adultos también solicitaron el complemento alimentario, lo cual pudo ser atendido a través de una gestión ante autoridades provinciales.

En coordinación con distintas organizaciones sociales, que ya venían trabajando en el territorio, se implementó el programa de iniciativa nacional “El barrio cuida al



barrio” en el municipio. Este programa, de carácter preventivo, promueve la concientización sobre la pandemia mediante la entrega de barbijos y alcohol en gel y se brinda información sobre cómo cumplir con el aislamiento social. También se distribuyen sanitizantes a los comedores de la zona y se les explican las pautas para la aplicación de protocolos como el uso del barbijo para ingresar al lugar.

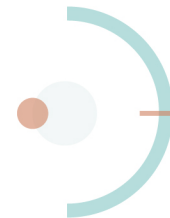
En la gestión de las políticas educativas, la brecha digital tuvo un fuerte impacto en las áreas más alejadas del centro de San Martín, especialmente en el área Reconquista. El municipio instrumentó el programa Conectar de nuevo, en el cual niñas, niños y adolescentes de la ciudad cuentan con Puntos de Apoyo Escolar, que son espacios de aprendizaje y acompañamiento pedagógico distribuidos en diferentes barrios de la ciudad, para que vuelvan a tener contacto los y las estudiantes que perdieron el vínculo con sus escuelas durante la pandemia.

En la gestión presupuestaria, para afrontar el aumento del gasto, se creó un tributo extraordinario para empresas esenciales como supermercados, bancos, empresas de telecomunicaciones y seguros de altos ingresos para financiar las tareas de cuidado y prevención del covid-19. Otra iniciativa importante para tratar de mantener la capacidad productiva del municipio fueron las exenciones del pago de tasas, reducciones y planes de pago de las tasas municipales para comercios y PyMES. Tal iniciativa se basa en que en San Martín el entramado PyME es muy relevante y se vio particularmente afectado durante la pandemia.

### *Gobernanza colaborativa*

Podemos observar que los tres tipos de gobernanza colaborativa –multinivel, horizontal y entre los sectores público-privado– estuvieron presentes en el Municipio de San Martín. Con respecto a la Gobernanza Multinivel –provincia y Nación– se destacó la implementación del Plan Detectar a nivel municipal. De acuerdo con el





Secretario de Obras y Servicios Públicos de la Provincia, la gobernanza que se desplegó en el Plan Detectar generó capacidades que ayudarán a fortalecer en el mediano plazo la propia política de salud del municipio.

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.

En cuanto a la gobernanza horizontal, o sea, entre municipios, fueron mencionadas dos iniciativas: el diálogo con Tres de Febrero, ya que resulta frecuente que los vecinos de uno y otro asistan a instituciones sanitarias del municipio colindante; y, en materia educativa, con la municipalidad de Hurlingham. En el caso de Tres de Febrero, es importante destacar que esta colaboración es de larga data y que se sostiene a pesar de que los intendentes son de partidos políticos distintos.

Ambas iniciativas no son consecuencia de la crisis del covid-19, sino más bien, se continuaron y profundizaron en busca de soluciones colaborativas para la crisis. Un hecho para resaltar es que, a diferencia de Tres de Febrero, Hurlingham no es un municipio colindante, aunque los gobiernos sí comparten el mismo espacio político, a diferencia de Tres de Febrero.

En San Martín también se observaron numerosas iniciativas de gobernanza mixta entre instituciones públicas e instituciones privadas. En el área de salud, se pudo ampliar la capacidad sanitaria a través de la articulación del municipio con clínicas y hospitales privados. En política social, se amplió la capacidad del municipio en la distribución de los suplementos alimentarios a las poblaciones más rezagadas.



La articulación con el sector productivo se dio en diversas áreas, llevando a, inclusive, transformaciones en la base productiva de las empresas para solventar la falta de insumos médico-sanitarios.

En cuanto a iniciativas de gobernanza colaborativa mixta, las organizaciones sociales cumplieron un rol fundamental en la llegada de ayuda a las familias en situación de mayor vulnerabilidad. En las entrevistas se destacó el hecho de que el trabajo que los movimientos sociales desarrollan en el territorio funciona efectivamente como nexo con el gobierno local.

## La respuesta a la pandemia en el municipio de Tres de Febrero<sup>12</sup>

### *Principales iniciativas de política identificadas*

- Hospital modular de emergencia: cuenta con 26 camas de terapia intermedia y 12 de terapia intensiva. Además, cuenta con servicio de laboratorio, de diagnóstico, ecógrafo y todo el sistema de aparatología necesaria para esta emergencia sanitaria.
- Hospital de campaña: se armó en el Centro Deportivo Municipal 1 de Caseros y cuenta con 200 camas de internación clínica intermedia, insumos, tubos de oxígenos, máscaras y medicación para asistir a los pacientes que no pueden afrontar la enfermedad desde sus casas y necesitan atención médica permanente.
- Unidad de Testeo Móvil: consiste en una camioneta que recorre los barrios para testear a personas con síntomas febriles. La muestra del hisopado se envía al Hospital Posadas.

<sup>12</sup> Entrevistas realizadas: Inés García, Secretaria de Desarrollo Humano (21/12/2020) y Agustina Sobrero, Directora Infancia y Niñez del municipio de Tres de Febrero (22/12/2020).



- **Comités Operativos de Emergencia en Barrios Populares:** busca reforzar las tareas de prevención, realizar testeos de covid-19 y asistir a las familias de mayor vulnerabilidad social. En cada uno de los operativos se va casa por casa para concientizar sobre el uso de tapabocas, higiene y distancia social. Se entregan productos de limpieza, se asiste a las familias en lo que necesitan y se realiza vacunación antigripal y de calendario.
- **Fortalecimiento del “Centro de Atención de la Mujer”:** se implementaron videollamadas y atención telefónica, además de la atención presencial. Se incluyó la participación de referentes comunitarias con presencia en el territorio.
- **Control y seguimiento de viajeros (coordinado con Migraciones):** trabajo en conjunto con otros cinco jefes comunales de la zona oeste para controlar puntos estratégicos sobre el corredor de Avenida Márquez (Ruta Provincial 4) y garantizar que se cumpla el aislamiento obligatorio decretado por el gobierno nacional.
- **Esquema solidario y transitorio en la Tasa de Inspección en Seguridad e Higiene (TISH):** exime del pago de la Tasa de Seguridad e Higiene a las actividades comerciales no exceptuadas durante el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio decretado por el Gobierno nacional. La medida tendrá vigencia mientras rija la emergencia sanitaria, social y alimentaria y corresponde a los comercios cuya facturación anual no supere los 5 millones de pesos.

### *Principales desafíos y medidas adoptadas*

En el Municipio de Tres de Febrero, la profundización de la precariedad laboral como consecuencia de las medidas de ASPO tuvo un fuerte impacto en la necesidad de asistencia alimentaria. El limitado o inexistente acceso a internet fue otro desafío a sortear. En general, las familias no tenían acceso a internet o a un dispositivo que



permitiese que los niños y las niñas asistieran a clase. La brecha digital también impactó en la vida cotidiana de las personas. La digitalización de actividades antes presenciales, como la necesidad de manipular un cajero electrónico para cobrar una prestación social, generó una importante demanda de ayuda.

Respecto a las políticas de salud, en las entrevistas se destacó la ausencia de un puente entre el sistema de salud y la gente. Los hospitales se pusieron a trabajar con el covid-19 y quedaron diversas cuestiones por fuera del sistema de salud. Muchas situaciones que antes de la pandemia estaban mejor controladas, se desbordaron. Un ejemplo fue la agudización de los problemas de salud mental que, ante la imposibilidad de no poder asistir al psicólogo o psiquiatra, se profundizaron.

El aumento de la violencia, tanto de género como en niñas y niños, fue otra problemática mencionada. Al principio no hubo aumento de denuncias, pero cuando las medidas de ASPO empezaron a flexibilizarse, aparecieron muchas denuncias. Ante este aumento, desde la Secretaría de Desarrollo Humano se repensaron las estrategias del “Centro de Atención de la Mujer”. Se empezaron a utilizar las videollamadas y la atención telefónica. Además, se trabajó con referentes comunitarias, “ya que a veces ir hasta una oficina del Estado cuesta más que contarle a una vecina (referentes territoriales)”<sup>13</sup>.

### *Gobernanza colaborativa*

Diferentes tipos de gobernanza colaborativa se observaron en el Municipio de Tres de Febrero, ya que debido al ASPO, las estrategias de intervención tuvieron que ser variadas. En ese sentido, la Secretaria de Desarrollo Humano<sup>14</sup> Inés García, destacó

<sup>13</sup> Entrevista a la Secretaria de Desarrollo Humano del Municipio, Inés García, 21/12/2020.

<sup>14</sup> Entrevista con Inés García, secretaria de Desarrollo Humano del municipio de Tres de Febrero, 21/12/2020.



que hubo una buena articulación con el gobierno nacional en torno a refuerzos presupuestarios para comprar comida. El gobierno de la provincia tardó un poco más, pero también hizo un refuerzo.

En lo que se refiere a la gobernanza colaborativa 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 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.

Las empresas del territorio también 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, alcohol en gel y logística, hasta asistencia directa a los referentes territoriales. Esas iniciativas se articularon a través de la Secretaría de Desarrollo Económico.

## Conclusiones: oportunidades para la pospandemia

La pandemia produjo una crisis mundial sin precedentes en la historia más reciente de la humanidad. Los diversos tipos de gobernanza colaborativa que salieron a la luz para resolver problemas comunes y urgentes en los cuatro municipios se montaron en algunos casos sobre experiencias previas de gobernanza colaborativa, tanto multinivel, como horizontal y público-privada. Sin embargo, lo que se destaca en los estudios de caso es la intensificación de los vínculos colaborativos y la búsqueda activa de modos de gobernanza que permitieran lidiar con una situación sanitaria, económica y social que obligó a los funcionarios a enfrentar problemáticas desconocidas. Las respuestas de los cuatro municipios contienen visiones innovadoras que surgen de la necesidad de resolver en el corto plazo, problemas enmarañados en poblaciones rezagadas.



Es importante destacar que la colaboración también ha generado transferencia de tecnología hacia los gobiernos subnacionales. Este hecho, a mediano plazo, puede impactar en el aumento de capacidades estatales municipales. El ejemplo más citado fue el Programa Detectar.

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/as 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.

La articulación con referentes territoriales y/o intermediarios/as amplió el alcance de la incidencia y la conformación de redes de trabajo y esto incluyó tanto a organizaciones sociales y referentes barriales como iglesias de distintos cultos.

