



COLABORA.Lat

Hacia un nuevo modelo de
gobernanza post Covid-19

ANÁLISIS DE CASO

AVANCES Y DESAFÍOS DE LA VACUNACIÓN CONTRA EL COVID-19 EN ARGENTINA:

El caso de los municipios de Avellaneda, Quilmes, San Martín y Tres de Febrero

Jacqueline Behrend, Ximena Simpson,
Iván Jacobsohn, Luis Karamaneff,
Rocío Beccaria y Kala Barbara

Septiembre 2021

Avances y desafíos de la vacunación contra el Covid-19 en Argentina: El caso de los municipios de Avellaneda, Quilmes, San Martín y Tres de Febrero

Equipo de Investigación:

Coordinadoras:

Jacqueline Behrend (Investigadora CONICET, Instituto de Investigaciones Políticas, CONICET-UNSAM).

Ximena Simpson (Investigadora UNSAM, Instituto de Investigaciones Políticas, CONICET-UNSAM).

Investigadores Asistentes:

Ivan Jacobsohn (Becario doctoral CONICET, Instituto de Investigaciones Políticas, CONICET-UNSAM)

Luis Karamanef (Becario doctoral CONICET, Instituto de Investigaciones Políticas, CONICET-UNSAM)

Adscriptas:

Rocío Beccaria (Licenciatura en Administración Pública - EPyG/UNSAM)

Kala Barbara. (Licenciatura en Relaciones Internacionales - EPyG/UNSAM)

Introducción

El mundo se enfrenta a la campaña de inmunización más ambiciosa de su historia y, en el caso de América Latina, el acceso limitado a vacunas impidió un avance mayor en el proceso de inoculación. Las diferencias en el acceso y en el aprovisionamiento mostraron las grandes desigualdades existentes entre los distintos Estados y también reflejaron las heterogeneidades que existen dentro de las fronteras de un mismo país. En este sentido, nos preguntamos ¿Cuál es la situación de Argentina? Siendo un Estado federal, y dado que su diseño institucional concede a las provincias potestades para implementar sus propios planes de vacunación, es esperable encontrar variaciones respecto a los avances y a las problemáticas que impactan en su aplicación.

A partir de ello, en este reporte nuestro objetivo es caracterizar a los actores clave involucrados en el proceso de vacunación (gubernamentales, sociales, privados, etc.), como también a aquellos que estuvieron involucrados en el proceso logístico. Asimismo, se describe cómo las poblaciones vulneradas se informaron sobre el proceso vacunatorio, las campañas de comunicación que se llevaron a cabo y la organización de los centros de vacunación. Por último, se identifican tanto las limitaciones como las buenas prácticas implementadas en el proceso de vacunación experimentado por las poblaciones vulneradas. Este análisis se enfocó en cuatro municipios de la Provincia de Buenos Aires: Avellaneda, Quilmes, San Martín y Tres de Febrero.

Roles en la implementación del esquema de vacunación

Las funciones vinculadas con la planificación, coordinación y supervisión del plan de vacunación quedan sujetas al **Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires**, quien tiene la función de ente normativo. El mismo delega en las **regiones sanitarias**¹ las tareas de distribución y relevamiento del stock de vacunas. Esta información es provista desde las distintas **postas de vacunación**, para que el Ministerio se encargue de la asignación de turnos. De esta manera, las regiones sanitarias sirven como un nivel de unidad de agrupación intermunicipal. No interfieren en la organización interna/municipal de cada posta de vacunación, pero sí actúan de intermediarios entre los municipios y el Ministerio de Salud, y en cuestiones burocráticas como por ejemplo, el alta de usuario para el sistema de gestiones personales del Ministerio de Salud.

Listado de actores intervinientes en la vacunación:

- Ministerio de Salud de la Provincia
- Subsecretaría de Atención y Cuidados Integrales en Salud
- Dirección Provincial de Redes y Regiones
- Municipios de Avellaneda, Quilmes, San Martín y Tres de Febrero
- IOMA (Instituto de Obra Médico Asistencial)

¹ Enmarcadas dentro de la Dirección Provincial de Redes y Regiones de la Subsecretaría de Atención y Cuidados Integrales en Salud del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, son unidades de organización y agrupación de municipios en diferentes regiones, numeradas de la primera a la decimosegunda, cada una bajo la órbita de una autoridad sanitaria. El objetivo de las regiones es lograr el abastecimiento integral, planificado y suficiente de los servicios sanitarios (Ley 7.016 /1965). Pertenencia de los municipios en las regiones: Municipio de General San Martín (Región Sanitaria V) Municipio de Tres de Febrero (Región Sanitaria VII) Municipios de Avellaneda y Quilmes (Región Sanitaria VI)

- ATE (Asociación de Trabajadores del Estado)
- SUTEBA (Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de Buenos Aires)
- PAMI (Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados)

Proceso de vacunación

En la Provincia de Buenos Aires el acceso a la primera dosis de la vacuna para ciudadanos mayores de 18 años con domicilio en la provincia es libre. Sin embargo, al inicio de la campaña de vacunación se estableció un esquema estratégico², siguiendo los criterios recomendados a nivel internacional por la Organización Mundial de la Salud (OMS).³

El mismo consistió en priorizar en una primera etapa a los siguientes grupos poblacionales: personas mayores de 60 años, personal de salud, personal de seguridad, personal docente y auxiliar y personas entre 18 y 59 años con enfermedades preexistentes. Las enfermedades preexistentes consistieron en las siguientes: Enfermedad Pulmonar Crónica, Diabetes, Enfermedad Cardiovascular, Obesidad y Enfermedad Renal Crónica. Más tarde también se agregaron otros indicadores de prioridad como: enfermedades autoinmunes u oncológicas, embarazo y discapacidad.

En la segunda etapa se procedió a vacunar a toda la población mayor de 18 años sin enfermedades preexistentes comenzando por las personas de mayor edad y descendiendo hasta las personas más jóvenes.

² <https://vacunatepba.gba.gob.ar/>

³ [https://www.who.int/es/news-room/q-a-detail/coronavirus-disease-\(covid-19\)-vaccine-access-and-allocation](https://www.who.int/es/news-room/q-a-detail/coronavirus-disease-(covid-19)-vaccine-access-and-allocation)

En la tercera etapa se liberó la primera dosis de la vacuna para todas las personas mayores de 18 que aún no se la habían colocado, una vez más comenzando progresivamente desde los grupos de personas de mayor edad y descendiendo hasta las personas jóvenes.

Finalmente, en la cuarta etapa, en la cual el país se encuentra, la vacunación alcanza a niños y adolescentes de entre 12 y 17 años de edad, asignando los turnos con orden de prioridad a aquellos con enfermedades preexistentes. Por lo tanto, en la actualidad, los vacunatorios de la provincia de Buenos Aires se encuentran vacunando primera dosis sin turno, segunda dosis con turno y menores de edad con turno (tanto la primera como la segunda).

Además de la registración en las plataformas y APP del plan provincial *Buenos Aires Vacúnate* para llevar adelante los procesos de registro, inscripción y asesoramiento, los municipios implementaron diversas estrategias a partir de los espacios disponibles. Las postas de vacunación en los cuatro municipios se distribuyeron en espacios cedidos por los propios gobiernos municipales (parques públicos, centros de deporte, escuelas), por organismos estatales nacionales (Universidades) y por ciertos organismos o sindicatos como IOMA, ATE y SUTEBA quienes participan en la prestación de sus espacios físicos para el armado de vacunatorios fijos.

Las acciones concretas en cada uno de los municipios implicaron en:

- *Tres de Febrero* brindó información, asesoramiento e inscripción en los centros de atención al vecino, centros de atención primaria de la salud (CAPS) y a través de la línea 147 a las personas que no tienen acceso a internet.

- En **Quilmes** fue habilitado el uso de los CAPS (Centro de Atención Primaria en Salud) para realizar consultas e inscripción al sistema de vacunación. También se pusieron a disposición un museo, un teatro, una casa de la cultura y una biblioteca municipal.⁴
- **General San Martín** cuenta con diecisiete puntos de información, registro y asesoramiento distribuidos estratégicamente a lo largo de todos los barrios del municipio.⁵
- El municipio de **Avellaneda** promovió la inscripción y asesoramiento para el acceso a la vacuna en sus veintisiete Unidades Sanitarias Municipales.⁶

Estrategias de ampliación del alcance de la vacunación implementadas por el Gobierno Provincial

Vacunación Itinerante y “Vacúnate Móvil”

Con el objetivo de ampliar el plan de vacunación público y gratuito y poder alcanzar a todos los barrios, el gobierno provincial estableció diferentes estrategias que no requerían inscripción previa, entre las cuales se destaca: la vacunación itinerante y el vacúnate móvil.

La vacunación itinerante se trata de postas que se ubican en estaciones de tren, clubes e instituciones barriales y que alcanzan a la población que aún no ha recibido la primera dosis. Su ejecución comenzó en el mes de julio y también fue acompañada por visitas a

⁴ <https://www.cuatromedios.com.ar/articulo/quilmes/municipio-quilmes-habilito-puntos-informacion/20210125194339013489.html>

⁵ <http://www.sanmartin.gov.ar/vacunate/>

⁶ <https://www.mda.gob.ar/noticias/inscribite-para-el-plan-de-vacunacion-contr-a-el-coronavirus-en-la-provincia/>

domicilios donde participaron promotores voluntarios. Asimismo, tuvo la participación de organismos clave como la Cruz Roja Argentina, Universidades públicas y organizaciones sociales, sindicales, religiosas y clubes de barrio.

“Vacúnate Móvil” es otra de las estrategias puestas en marcha por la provincia de Buenos Aires para poder acercar la vacuna a personas que por el momento no se habían vacunado.

Buenas prácticas

La puesta en marcha implicó la vacunación casa por casa en barrios populares de algunos municipios y fue acompañada por equipos interdisciplinarios y organizaciones sociales de los barrios. Asimismo, se estableció un plan de vacunación en geriátricos y atención domiciliaria para pacientes con dificultades de movilización. El PAMI⁷ es el organismo encargado de llevar adelante la vacunación en los geriátricos de las diferentes jurisdicciones. Además, también es el intermediario encargado de poner ambulancias a disposición de aquellos ciudadanos con movilidad reducida o nula para poder moverse de forma segura desde sus domicilios hasta el vacunatorio más cercano. A su vez, PAMI participó en la capacitación de personas en el marco del “Programa Ampliado de Inmunizaciones”.

En aquellos casos en los que movilizar a los ciudadanos puede llegar a ser peligroso, o incluso imposible, la municipalidad pone a disposición de los vacunatorios un móvil de

⁷ Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados

transporte para realizar vacunación domiciliaria para personas postradas. Este esquema resulta un poco más complejo, ya que es coordinado por las postas de vacunación y depende de ciertas condiciones muy específicas: disponibilidad de móvil municipal, coordinación de un recorrido de domicilios a realizar en un mismo barrio, disponibilidad de personal para retirarse de la posta, sin que eso dificulte el normal funcionamiento del vacunatorio (ya que para cada recorrido se requiere mínimamente un coordinador de la posta y un enfermero/vacunador); y lo más importante: garantizar la correcta conservación de la cadena de frío de las vacunas retiradas de la posta de vacunación.

Limitaciones

La vacunación libre (con primera dosis para ciudadanos mayores de 18 años habitantes de la Provincia de Bs.As.) se cumple de manera precisa y sin restricción alguna. Sin embargo, podemos identificar limitaciones temporales a la hora de recibir la segunda dosis. Además, para poder cargar sin contratiempos en el sistema provincial el registro de la aplicación de la primera dosis de la vacuna (lo cual habilita la asignación del turno para recibir la segunda dosis), se requiere tener DNI argentino. Por ende, aquellos ciudadanos que no posean DNI argentino tienen mayores dificultades para ser registrados por el sistema, lo cual retrasa la asignación del turno para la segunda dosis.

Esto afecta principalmente a dos poblaciones: Extranjeros y personas indocumentadas. Estos dos grupos poblacionales podrán acceder al registro en el sistema por medio de la presentación de papeles/documentación en trámite. En el caso de los extranjeros, el sistema permite registrarlos con la presentación del Certificado de Residencia Precaria y su

DNI de origen. Y en el caso de las personas que no tienen DNI, pueden ser registrados con la presentación del Certificado de Pre-identificación (pre-DNI / CPI). De esta manera se intenta garantizar que toda la población pueda completar su esquema de vacunación, ya que en este momento el acceso a la segunda dosis es estrictamente con turno. No obstante, nada asegura que esto no pueda cambiar en el corto plazo, como hemos visto que sucedió con la liberación de la primera dosis.

Otra limitación que puede ser identificada es la falta de acceso a dispositivos electrónicos o la falta de acceso a internet, lo que en ocasiones dificulta la inscripción a la vacunación. En este sentido, es relevante destacar las estrategias de los municipios en brindar la posibilidad de inscripción en los centros de atención al vecino o en los CAPS como respuesta a estas limitaciones.

Otra limitación resulta del hecho de haber liberado la primera dosis sin necesidad de registro previo, lo cual implicó en que cualquier persona, se haya inscripto o no, pudiera vacunarse y registrarse para la segunda dosis. Sin embargo, la falta de un medio de contacto dificulta el aviso del segundo turno, por lo cual la persona deberá acercarse al vacunatorio más cercano para obtener información.



Anexo

I. Postas de vacunación por municipio

POSTAS DE VACUNACIÓN			
San Martín	Tres de Febrero	Avellaneda	Quilmes
Club Deportivo San Andrés	UNTREF - Sede Linch	Centro Coronario de Avellaneda	Combatientes de Malvinas
Parque Yrigoyen	Centro Cultural Italo Argentino "Dante Alighieri"	Casa del Bicentenario	Licencias de Conducir Quilmes
Centro Municipal de Educación Física.	Universidad de Tres de Febrero - Sede II	Polideportivo "Delfo Cabrera"	Colegio San Jorge
Posta Seccional San Martín ATE	Club Ciudadela Norte.	Parque "La Estación"	Fratelli d Italia
		-Escuela de Música Popular de Avellaneda (EMPA)	CSA "Germán Abdala" Quilmes SUTEBA
		Polideportivo "José Mármol"	Parque Cervecería de Quilmes
		Polideportivo "Gabino Alegre"	Sindicato del Plástico
		Posta vacunatorio - IOMA AVELLANEDA	Centro de Integración Comunitaria La Paz
		Polideportivo "José Gatica"	Universidad Nacional de Quilmes
		Seccional Avellaneda ATE	

