

GESTIONAR EN LA EMERGENCIA

RESPUESTAS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES FRENTE A COVID-19

Por Adriana Rofman ¹



Accedé a las [24 infografías sobre políticas municipales](#) frente al COVID

A lo largo del año y pico que llevamos luchando contra la pandemia de COVID-19, se ha escrito, leído y debatido extensamente acerca de las políticas estatales necesarias para contener y mitigar su poder de destrucción. Esta discusión trajo de regreso el reconocimiento del papel central del Estado en el despliegue de acciones sociales para hacer frente a fenómenos de carácter indiscutiblemente público, como una pandemia global.

¹ Investigadora docente del ICO-UNGS. Coordinadora (en uso de licencia) del Observatorio del Conurbano.

Los protagonistas de esta nueva película son los estados nacionales, pero la pandemia es también un fenómeno fuertemente territorializado, que asume características particulares en cada ciudad o región. Por lo tanto, la labor de los gobiernos municipales resulta una pieza clave de la maquinaria de acción estatal frente al covid, aunque su actuación quede opacada por la centralidad de las políticas del gobierno nacional.

Además, ha quedado claro que la incidencia de la pandemia ha sido –y sigue siendo– mayor en las ciudades más grandes, en las principales aglomeraciones... es decir, en el tan mencionado AMBA. La expansión del virus en el Conurbano Bonaerense, en particular, no solo se explica por su densidad poblacional, sino también por las [difíciles condiciones de vida](#) de sus habitantes, que hacía más arduo cumplir con las medidas de protección.

Este panorama enmarca bien el interrogante que ha generado este informe: ¿qué papel han jugado los gobiernos municipales de la región en el combate a la pandemia? ¿Qué políticas e iniciativas han generado los municipios del Conurbano Bonaerense durante el año pasado, para atender, paliar o contener los impactos sanitarios y sociales?

En [publicaciones previas](#), habíamos puesto en evidencia avances destacables – y poco conocidos– en la gestión pública de los gobiernos locales del Conurbano. Ya en el 2018 se identificaban desarrollos significativos en las políticas de innovación, de relación con la ciudadanía, de participación ciudadana. ¿Se capitalizaron estas capacidades para hacer frente a los enormes desafíos que planteó la pandemia?

Responder cabalmente a estos interrogantes implicaría reconstruir en detalle el universo de conversaciones, decisiones, medidas y acciones que las autoridades locales han debido recorrer: se mantuvieron infinitas conversaciones con el gobierno provincial, nacional, y con municipios próximos; se generaron complejas negociaciones con las organizaciones sociales locales; se ajustaron las modalidades de trabajo del personal para adaptarse a la cuarentena; se ampliaron o restringieron políticas que ya

estaban en marcha. Ello permitió el despliegue de [intervenciones estatales multinivel](#) e instancias de coordinación en los campos de salud, seguridad y asistencia alimentaria.

Dentro de este universo, este estudio pone el foco en las **políticas municipales**, es decir, en las **acciones e iniciativas propias**, generadas e implementadas durante el 2020 por los gobiernos de los 24 municipios del Conurbano **para hacer frente a la pandemia**.

Estas iniciativas locales se inscriben en un entramado de políticas estatales –nacionales y provinciales– de orden social y sanitaria, que no puede ser ignorada. En ese marco, apuntamos a visibilizar los aportes menos conocidos: las capacidades de los municipios para construir, en tiempos impensados, un abanico de respuestas públicas a la compleja problemática social que disparó la emergencia sanitaria.

El análisis se basa en un relevamiento² realizado entre los meses de julio y noviembre del 2020 a través de entrevistas a funcionarios/as municipales y sistematización de información proveniente de páginas web de los 24 partidos.

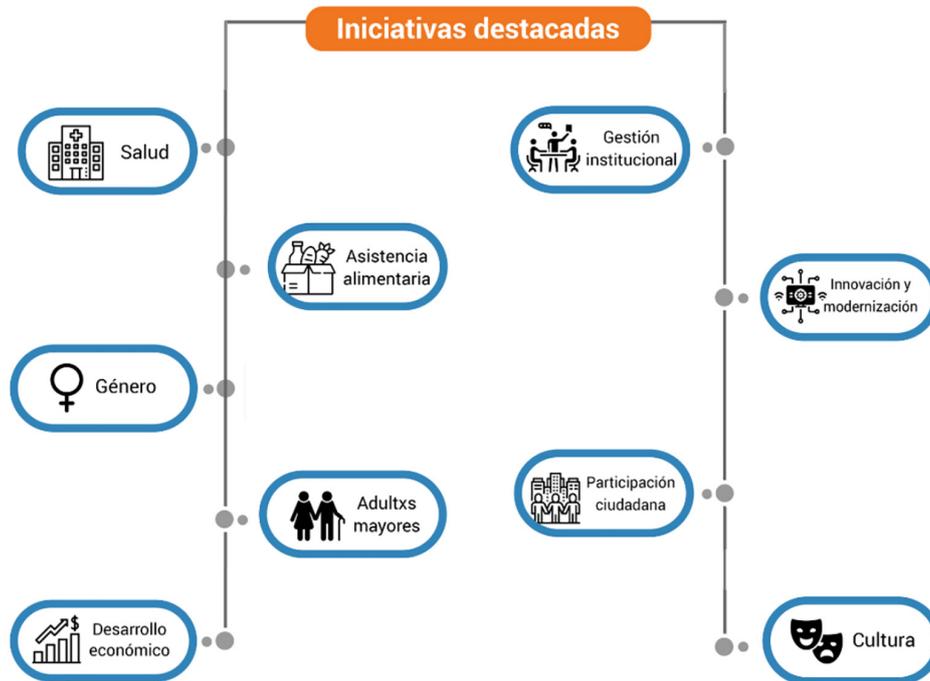
Esta nota presenta un panorama general de las acciones generadas por los gobiernos municipales, en dos grandes bloques: el primero describe las intervenciones implementadas para enfrentar las principales problemáticas y sintetiza la multiplicidad de iniciativas relevadas en cada municipio, y el segundo analiza los cambios y adaptaciones en la gestión que los municipios necesitaron desarrollar para llevar adelante esas políticas.

Por otro lado, los resultados detallados para cada municipio se publican en [24 infografías](#), que detallan las iniciativas generadas por cada municipio, en términos de salud, asistencia alimentaria, género, adultos mayores, innovación y modernización, gestión institucional, participación ciudadana, desarrollo económico y cultura.

² El relevamiento de datos estuvo a cargo de Patricia Fagúndez, Gabriel Fidel, Karina Montes y Mirtha Anzoátegui, y Emanuel López Méndez colaboró en la sistematización de los resultados



Respuestas municipales frente al COVID-19



ACCIONES FRENTE A LA EMERGENCIA

LO PRIMERO: LA COMIDA

En un territorio marcado por la vulnerabilidad social, la instauración de medidas de aislamiento estricto impactó rápidamente sobre los ingresos de los/as trabajadores/as y, por lo tanto, en la capacidad para atender sus necesidades básicas, entre ellas la alimentaria. Podría afirmarse que el grueso del esfuerzo municipal estuvo puesto en este campo: en la provisión de alimentos, un servicio que en todos los casos se incrementó sustantivamente, llegando a quintuplicarse en algunos municipios.

El despliegue de las intervenciones municipales apuntó a complementar un sistema de asistencia alimentaria de origen nacional y provincial que preexistía a la pandemia – las [Tarjetas AlimentAR](#), el Plan Más Vida, el Servicio Alimentario Escolar, entre otros-. La respuesta municipal a la emergencia también se sostuvo, en buena medida, en aportes nacionales y provinciales.

En los primeros meses del aislamiento, se fortaleció un esquema de reparto de recursos, bolsones de alimentos y de insumos de prevención de covid a través de diversos canales:

- **Entrega directa**, como respuesta a demandas individuales o a familias aisladas por covid
- **Distribución en sedes, delegaciones o dispositivos municipales**, mayormente en el marco de programas alimentarios municipales o espacios de articulación preexistentes
- **Apoyo a comedores, merenderos**, escuelas y ollas populares sostenidas por la sociedad civil: organizaciones comunitarias, centros de cuidado infantil, iglesias, sindicatos, etc.

Esta campaña implicó reforzar una tarea habitual de las áreas sociales locales, ya que los municipios cuentan con una amplia trayectoria en la asistencia alimentaria, especialmente en momentos de crisis. Además, la rápida respuesta a la emergencia fue posible gracias a la activación de las redes previamente establecidas entre el Estado local y las organizaciones sociales del territorio, articulaciones más o menos institucionalizadas, pero que resultan indispensables para dar respuesta a las necesidades urgentes en momentos de crisis. Asimismo, se fortalecieron las articulaciones interinstitucionales: entre diferentes áreas del aparato municipal, entre el gobierno local y el sistema educativo provincial, con el Ejército que en varios casos colaboró en el suministro y con otros organismos nacionales.

EL SISTEMA SANITARIO

La gravedad de la situación epidemiológica requirió articular recursos sanitarios de los distintos niveles estatales en forma urgente. Hacer frente a la expansión de la pandemia requería ampliar la [estructura hospitalaria y la dotación de recursos humanos](#) para las tareas de prevención como para la atención de los infectados. Las acciones municipales se orientaron en dos ejes principales:

- **Mejora del sistema hospitalario:** durante el 2020 se construyeron, con fondos nacionales, siete nuevos hospitales modulares de emergencia en municipios del Conurbano Bonaerense, que se incorporaron al sistema provincial de salud. Además, varios municipios ampliaron e incorporaron equipamiento a sus hospitales municipales para ampliar la cobertura de atención a pacientes con covid, o se crearon laboratorios para procesamiento de tests.
- **Centros de prevención y testeo:** los gobiernos locales construyeron o adaptaron espacios para testeo o seguimiento de casos, para lo que se crearon Centros de Telemedicina en casi todas las universidades nacionales con sede en la región. Los sistemas locales de salud también se vieron fortalecidos, por la creación o mejora de algunos centros de atención primaria.

LA OTRA EPIDEMIA: LA VIOLENCIA DE GÉNERO

Las medidas de aislamiento domiciliario, necesarias para frenar la curva de covid, generaron el resultado opuesto en otra de las grandes pandemias globales: la violencia de género. El encierro hogareño llevó a incrementar el [riesgo de violencia contra las mujeres](#), problemática que también se volvió más crítica en el [Conurbano Bonaerense](#).

Los gobiernos municipales ya contaban con un [sistema de políticas públicas](#) bastante desarrollado en este campo, que fueron fortalecidas gracias a la jerarquización de los organismos nacional y provincial dedicados a la cuestión de género. En consecuencia, buena parte de la intervención local en este ámbito se apoyó en una [efectiva articulación interjurisdiccional](#).

El principal instrumento de atención a situaciones de violencia fue la línea telefónica 144, basada en programas nacionales y provinciales, que reforzó su capacidad de respuesta; junto con otras intervenciones de seguimiento y prevención, como el Programa "Acompañar" y las capacitaciones a funcionarios públicos establecidas por la Ley Micaela. Desde la Provincia de Buenos Aires se agregó el Fondo Especial de Emergencias en Violencias por Razones de Género, un instrumento de apoyo a las Mesas Locales de género.

En el contexto de este sistema de abordaje multinivel, las [áreas municipales de género](#) se enfocaron en sostener y ampliar tres estrategias clave:

- **Atención:** las iniciativas municipales se desplegaron sobre esta base y estuvieron concentradas en sostener y diversificar las vías de atención a víctimas de violencia. La atención presencial se mantuvo abierta en casi todos los municipios, así como los hogares y refugios existentes, lo que obligó a generar protocolos cuidadosos para esa actividad. A la vez, se fortaleció el sistema de atención telefónica, se crearon líneas de WhatsApp, y algunos casos se desarrollaron aplicaciones ad hoc.
- **Prevención:** en muchos organismos locales generaron campañas masivas y/o talleres sobre el tema.
- **Participación:** en el contexto general de retracción de todo tipo de actividades participativas, solo los espacios de género se mantuvieron activos. En varios municipios se sostuvieron, o incluso se reforzaron, las mesas locales o instancias institucionales de participación en la problemática de género.

ATENCIÓN DE UN SECTOR CRÍTICO: LOS ADULTOS MAYORES

Desde el inicio de la pandemia quedó claro que los adultos mayores constituían el sector más vulnerable a la enfermedad, lo que llevó a enfatizar el aislamiento social en este segmento de edad. Pero sostener estas medidas de cuidado para personas que frecuentemente viven solas, requería contar con un sistema de apoyo particular.

Todos los municipios reconocieron esta necesidad, y generaron una batería de intervenciones de acompañamiento:

- **Contención social y psicológica con voluntarios/as:** además de los dispositivos existentes, muchos municipios crearon novedosos programas de voluntariado para hacer frente a esta tarea, organizando a vecinos solidarios para facilitar las compras, acompañamiento a distancia, etc.

- **Asistencia económica y alimentaria:** directa o a través de los centros de jubilados.
- **Brecha digital:** la popularización de la comunicación virtual fue uno de los desafíos críticos para este segmento, por lo que varios municipios ofrecieron capacitación en el uso de dispositivos virtuales
- **Control de salud:** casi todos los municipios reforzaron los controles sanitarios en geriátricos, y algunos desarrollaron sistemas de seguimiento individual a las personas mayores.

SOSTENER LA ECONOMÍA LOCAL

El impacto económico de la pandemia y de las políticas de confinamiento constituyen uno de los efectos negativos más preocupantes a escala global. Las economías locales también enfrentaron pronto las consecuencias de la caída generalizada en los ingresos, agravadas por las medidas iniciales de cierre de establecimientos y la difusión de los canales de comercialización electrónica.

Las estrategias municipales para contener la declinación de la vida económica local se basaron en medidas de mitigación de la presión tributaria local, y en intervenciones innovadoras de promoción del desarrollo económico local:

- **Postergación o exención en el pago de tasas y multas.**
- **Plataformas de comercio electrónico local:** casi todos los municipios desarrollaron aplicaciones virtuales de difusión y comercialización de la oferta local, un recurso sumamente innovador que buscó mitigar el impacto del cierre de los comercios por el aislamiento y la competencia con las grandes aplicaciones de compra virtual. En algunos casos, estas plataformas también incluían a emprendimientos de la economía social
- **Restricciones a supermercados:** para sostener el comercio local que tenía cerradas sus puertas al comienzo del aislamiento, algunos municipios impidieron la venta de productos no esenciales en los grandes supermercados

AGUANTE VIRTUAL A LA CULTURA

La vida cultural local fue severamente restringida desde comienzos de la pandemia, debido a la suspensión de las actividades recreativas, talleres y cursos y la oferta educativa presencial. Acompañando la migración hacia la virtualidad que vivió el universo cultural y educativo, los municipios incorporaron los canales virtuales para estas actividades. Utilizando mayormente las redes sociales oficiales, se sostuvieron las actividades culturales y recreativas:

- **Talleres, cursos y clases**
- **Actividades educativas y recreativas para niños**, en especial durante las vacaciones de invierno
- **Espectáculos** musicales o teatrales

CAMBIOS EN LA GESTIÓN MUNICIPAL

GESTIÓN INSTITUCIONAL DE LA CRISIS

La puesta en marcha del abanico de intervenciones arriba detalladas, sumado a la implementación de diversos programas de origen provincial y local, requirió adaptar la estructura de gestión local a ritmos desconocidos. Además, se necesitaba de instancias de gestión de emergencia diferentes a las tradicionales debido a la complejidad de la problemática social y sanitaria, la escasa experiencia previa en la respuesta a epidemias y la diversidad de factores y actores involucrados.

Casi todos los municipios crearon **comités de gestión de la emergencia** ad hoc, para centralizar la planificación de las acciones, pero la conformación y accionar de estas instancias fue sumamente variable.

Estos Comités tenían diferente denominación – de "crisis", de "emergencia", etc.-, distinto grado de formalización –algunos respaldados en ordenanzas, otros más informales-, definieron de manera variable su campo de actuación –algunos solo se ocuparon de la gestión sanitaria, otros tenían incumbencias más amplias-, y ,por supuesto, su desempeño real fue desparejo. Además, la

conformación de estas instancias de articulación resultó bien heterogénea: todos contaban con la presencia de las autoridades del Ejecutivo y de las áreas social y sanitaria, pero a esta base común se agregaban, según el caso, otras áreas municipales como Obras, Seguridad, etc., concejales, personal o directivos de salud pública y el sistema privado local, representantes de movimientos y organizaciones sociales, instituciones educativas, sindicatos, fuerzas de seguridad, etc.

Cabe destacar que, en algunos pocos casos, se crearon **comités intermunicipales** o se intensificaron las conversaciones informales entre autoridades locales vecinas, lo que constituye un paso de gran significación en una región con escasísima tradición de articulación intermunicipal.

INNOVACIÓN Y DIGITALIZACIÓN

La virtualización de los canales y procedimientos de gestión constituyó uno de los principales desafíos de los municipios frente a la restricción de las actividades presenciales. Es cierto que la administración pública municipal en el Conurbano contaba, previo a la pandemia, con un [recorrido interesante](#) en la digitalización de la gestión interna y de la relación con la ciudadanía. Pero obviamente el aislamiento exigió acelerar mucho el ritmo de estas transformaciones para garantizar la continuidad de las actividades y la prestación de servicios en este contexto de confinamiento.

El universo de innovaciones tecnológicas y sociales disparado por la emergencia es seguramente muy extenso, pero la mayoría de los municipios coincide en algunos desarrollos fundamentales, que permitieron la ejecución de buena parte de las iniciativas previamente mencionadas:

- **Sistemas de turnos en línea:** todos los municipios se vieron obligados a organizar mejor la atención al vecino, creándose sistemas de turnos virtuales.
- **Digitalización de trámites:** frente a la necesidad de virtualizar las gestiones más habituales de la administración local, los municipios avanzaron rápidamente en la digitalización de algunos mecanismos

clave: la gestión tributaria –emisión de boletas, pagos,etc-, las habilitaciones a establecimientos nuevos, los reclamos y pedidos de información, etc. En algunos casos se desarrollaron plataformas de autogestión, mientras que en otros se aprovecharon los canales preexistentes – página web, redes sociales, mail y WhatsApp – para viabilizar las gestiones.

- **Virtualización actividades educativas y recreativas:** como ya se mencionó, se utilizaron esos canales para pasar al formato virtual los cursos, clases y talleres que prestaban los programas municipales.
- **Plataformas de comercio electrónico local:** el desarrollo de aplicaciones de comercio electrónico para la oferta local, antes mencionado, requirió desarrollos tecnológicos particulares de parte de la gestión municipal.
- **Digitalización de canales de interacción con la ciudadanía:** se apeló a las nuevas tecnologías para modernizar otros canales de interacción con la ciudadanía, desde la mejora de la página web municipal a fin de valorizarla como vía de comunicación de información relevante sobre la pandemia; al desarrollo de aplicaciones para denunciar hechos de inseguridad o reclamos varios, el seguimiento a distancia de pacientes o contactos estrechos de covid, entre otras innovaciones.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA, A DISTANCIA

La necesidad de mantener el distanciamiento físico constituye un riesgo de consideración para la vigencia efectiva de la democracia y de la vida política, puesto que reduce mucho las posibilidades de debate y movilización ciudadana. Este impedimento no solo afecta a los procesos electorales, sino también, a los procedimientos de participación ciudadana.

En los últimos años se habían multiplicado los [mecanismos de participación ciudadana](#) local en el Conurbano Bonaerense, en sus diferentes modalidades. Casi todos los municipios contaban con Consejos Asesores Locales, habían implementado el Presupuesto Participativo, habían impulsado foros o mesas barriales, o tenían programas de gobierno abierto en desarrollo. La gran mayoría de instancias participativas se apoyan en la dinámica de interacción entre el Estado y la ciudadanía local tradicional: reuniones, asambleas,

votaciones presenciales. Pocos instrumentos – algunos PP y los desarrollos en gobierno abierto-, utilizaban canales virtuales.

La pandemia obligó a suspender la mayoría de los PP en marcha, y obstaculizó fuertemente la actividad de los Consejos y foros barriales, al menos durante el 2020. En este panorama general de interrupción de las políticas de participación ciudadana, sin embargo, se mantuvieron o se impulsaron algunas experiencias interesantes de participación de actores sociales en las políticas públicas, en varios municipios:

- **Participación en el Comité de Crisis:** varios Comités incorporaron a movimientos sociales, organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, iglesias y otros actores sociales en su ámbito.
- **Reuniones virtuales de consejos o mesas locales,** en especial en el campo de las políticas de género y alimentaria.
- **Reuniones presenciales o virtuales de mesas barriales,** en espacios abiertos.
- **Virtualización del presupuesto participativo,** convirtiendo la instancia de presentación de propuestas y de votación a procedimientos en línea.

CIERRE PROVISORIO

Mientras se escriben estas líneas, la situación sanitaria vuelve a enfrentarnos a la incertidumbre, quizás tornando pronto al panorama que aquí se describe en una foto desactualizada. Probablemente, en este horizonte aún abierto los gobiernos locales deberán sumar nuevos desafíos y desarrollar o transformar buena parte de las iniciativas que aquí se describen.

Incluso con este poco claro panorama es posible elaborar un cierre provisorio, que sintetice las principales transformaciones que han protagonizado los municipios del Conurbano Bonaerense para hacer frente a la pandemia. Con criterio de síntesis, y como ideas a ser revisadas en el futuro, van estas cuatro reflexiones:

- El espectro de respuestas estatales municipales a los desafíos de la emergencia generada por la pandemia da cuenta de un destacable desarrollo de capacidades en el nivel local de gobierno. Los municipios potenciaron su ya histórica capacidad de brindar cobertura asistencial en los momentos de crisis, y además generaron un conjunto de intervenciones innovadoras, que apuntaban a sostener la vida social, económica y política durante el aislamiento.
- Parte de esas soluciones innovadoras se basaron en la digitalización de procedimientos, canales de comunicación y servicios. Estos avances también se apoyan en desarrollos previos, y probablemente inauguran un modelo de relación con la ciudadanía que llegó para quedarse.
- La situación impulsó instancias de articulación prometedoras en la región, no solo en el eje interjurisdiccional multinivel –con los gobiernos nacional y provincial-, sino también con otros municipios del Conurbano, experiencias más infrecuentes.
- La histórica relación de colaboración con las organizaciones sociales del territorio en la asistencia alimentaria se fortaleció en la emergencia, a la vez que se amplificó hacia áreas de mayor decisión, como la gestión institucional de la crisis.