



COLABORA.Lat

Hacia un nuevo modelo de
gobernanza post Covid-19

EXPERIENCIAS DE COLABORACIÓN EN PRIMERA VOZ



Gestión del covid-19 en América Latina

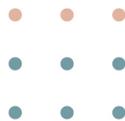


Octubre 2021



COLABORA.Lat

Hacia un nuevo modelo de
gobernanza post Covid-19



Comité de selección

Ignacio Lara, Luis Karamaneff, Iván Jacobsohn, Ximena Pabón, Lucía Dammert, Inge Valencia Pena y Sofía Montenegro

Edición

Antonella Perini e Ignacio Lara

Comunicación

Aniela Stojanowski

Diseño

Jacqueline Schneider

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/>

Experiencias de colaboración en primera voz : gestión del covid-19 en América Latina / Andrea Horcasitas Martínez ... [et al.]. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Asuntos del Sur ; Valencia : Ignacio Lara ; Londres : Antonella Perini, 2021.
Libro digital, DOCX

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-48241-1-0

1. Política. 2. Pandemias. 3. Gobierno Nacional. I. Horcasitas Martínez, Andrea.
CDD 320.098



Índice

Acciones colaborativas ante el covid-19 en América Latina. Por Antonella Perini e Ignacio Lara..... p. 4

Rodando Ayuda: Innovación tecnológica y cooperación para la emergencia. Por Andrea Horcasitas Martínez, Juan Daniel Bustillos Camargo y Emilio Rello Rincón..... p. 13

Organizaciones sociales en tiempo de pandemia. Aportes desde el mapeo colaborativo de Territorios en Acción. Por Agustina Gradin, Adriana Rofman y Paula Rosa..... p. 36

Una respuesta interdisciplinaria para comunicación de riesgo en pandemia. El proyecto del Grupo Epidemiológico Matemático para la Vigilancia de Epidemias y Pandemias de la Universidad de Santiago de Chile. Por Felipe Elorrieta, Claudio Vargas, Fernando Crespo, Cesar Maripanguí, Valentina Navarro, Catalina Hernández, Pedro Osorio y Andrés Ayala..... p. 54

Implementación del Curso PARES. Un estudio de caso de intervención público-privada ante la pandemia de COVID-19 en Argentina. Por Joaquín Baliña, Ezequiel Monteverde, Laura Bosque, Roberto Klappenbach, Betina Lartigue, María Inés Aran, Nicolás Cano, Rosa Reina, Pedro Silberman, Claudio Ortiz, Vicente Gutiérrez, Jorge Neira..... p. 78

Incidencia en la política pública de la gestión del COVID-19 en Chile a través de la generación de información. Por Catalina Gómez..... p. 103

Pacífico Task Force: un ecosistema de trabajo colaborativo ante la pandemia del covid-19. Por Lizeth Sinisterra Ossa..... p. 119



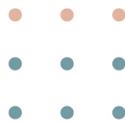
COLABORA.Lat

Hacia un nuevo modelo de
gobernanza post Covid-19

ACCIONES COLABORATIVAS ANTE EL COVID-19 EN AMÉRICA LATINA

Antonella Perini e Ignacio Lara





ACCIONES COLABORTIVAS ANTE EL COVID-19 EN AMÉRICA LATINA

ANTONELLA PERINI E IGNACIO LARA

A casi dos años de iniciada la actual pandemia, el mundo cuenta con más de 240 millones de casos positivos y se acerca cada vez más a los 5 millones de muertes por covid-19. En este sentido, no es de extrañar que se produjeran importantes cambios en el mundo actual, así como también que se profundizaran las fragilidades que padecen determinados sectores sociales.

En primer lugar, resulta importante considerar la situación en la que se encontraban los países latinoamericanos al momento de la irrupción de la pandemia. Por un lado, gran parte de las democracias de la región venían enfrentando situaciones complejas, de descontento, descreimiento y protesta por parte de su ciudadanía, que ponían de manifiesto crisis del tejido social y de intermediación política. Por otra parte, en términos económicos la década que precedió al inicio de la pandemia había sido la de menor crecimiento económico en un siglo en la región, agravando la situación en torno a la cantidad de personas pobres e indigentes, y de indicadores como la distribución de la riqueza. En este sentido, además de la dura prueba a la que se sometieron los -ya frágiles- sistemas de salud de estos países, los Estados veían afectada su capacidad de dar respuestas ante el avance de la pandemia, lo cual se repercute nuevamente sobre la fortaleza política y social de estos, así como también ponía en serio compromiso el cumplimiento de sus agenda de desarrollo¹.

¹ Bianchi, Matías y Lara, Ignacio (2020). *Remar a contracorriente: juventudes y participación política en contextos de violencia y vulnerabilidad* (1a ed). - La Plata: EDULP.

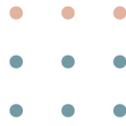
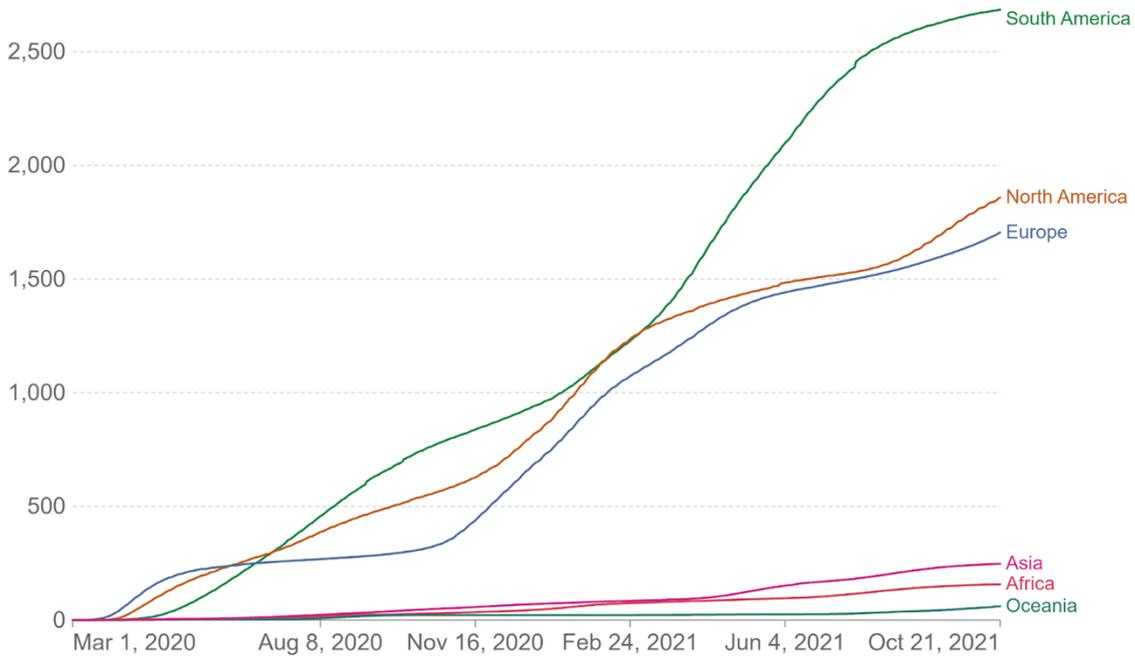


Gráfico 1. Cantidad de muertes por Covid-19 por millón de personas (21/10/2021)

Cumulative confirmed COVID-19 deaths per million people



Limited testing and challenges in the attribution of the cause of death means that the number of confirmed deaths may not be an accurate count of the true number of deaths from COVID-19.

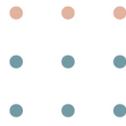


Source: Johns Hopkins University CSSE COVID-19 Data

CC BY

Fuente: Our World in Data

Como queda en evidencia en el gráfico 1, América Latina es una de las regiones que ha sufrido, en forma desproporcionada, los mayores impactos negativos de esta pandemia. Esta región, que cuenta por menos del 9% de toda la población del planeta, ha representado un porcentaje considerablemente alto de casos positivos y de muertes por covid-19, llegando a representar el 20% y 30% de estos -respectivamente- hacia fines de 2020. Lamentablemente, esta situación se ha mantenido en el tiempo, y es así que hoy en día 4 países de la región figuran entre los primeros 10 países con mayor número de muertes por covid-19: Brasil, que -con 603.405 decesos a raíz de la pandemia- ocupa el segundo lugar, detrás de Estados Unidos; México, en el cuarto puesto, con 284.477 muertes; Perú,

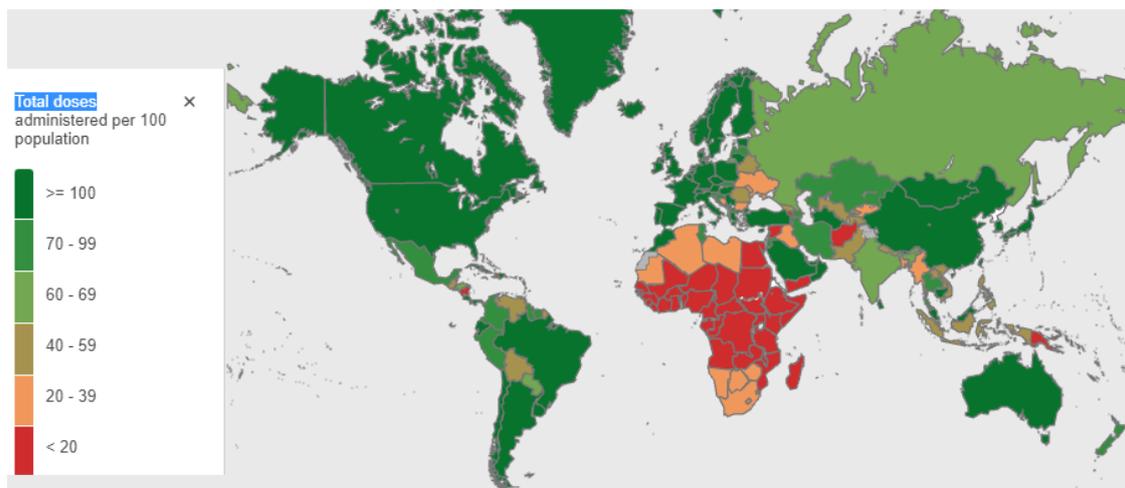


que con la cifra de 199.882, se coloca en el sexto lugar; y Colombia, que cierra en el décimo lugar, con 126.886 muertes².

Desde finales del 2020 comenzó el proceso de vacunación masivo e inédito a nivel mundial, pero a un ritmo sumamente dispar y con mayor ímpetu en los países de ingresos alto y medio altos. A nivel global, se llevan aplicadas más de 6.500 millones de dosis de vacunas contra el covid-19. Sin embargo, como muestran las zonas rojas del Gráfico 2, existen muchos países -con los africanos en primer plano- en los que se presentan procesos extremadamente lentos de vacunación, con indicadores de menos de 20 dosis aplicadas por cada 100 personas.

En América Latina, la situación más dramática la presentan la ya golpeada Haití -con el 0,64% de su población con al menos 1 dosis de vacuna- y Nicaragua -con el 10,3%-. En el otro extremo, países como Chile y Uruguay lideran las posiciones de los países de la región con mayor porcentaje de población vacunada. El primero, presenta el 74,81% de su población con la pauta completa de la vacuna, y un 9,12% que no está completamente vacunada, mientras el segundo cuenta con un 74,86% y 4,16% respectivamente.

Gráfico 2. Cantidad de dosis administradas por cada 100 habitantes (21/10/2021)



Fuente: OMS

² Estos datos fueron tomados el 21/10/2021 en el repositorio de la OMS sobre Covid-19 <https://covid19.who.int/>

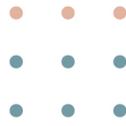


Teniendo en cuenta lo antes mencionado, es importante remarcar que el covid-19 representa un ejemplo de lo que suele llamarse un *problema super enmarañado*³. Este tipo de problemas, como también lo es el cambio climático, suele caracterizarse por: la exigencia de una solución inmediata; la concordancia entre los actores que mayormente causan el problema y los que pretenden solucionarlo; la ausencia de un poder que pueda dirimir el conflicto entre las partes involucradas; y la posibilidad que las acciones del presente incrementen los problemas del futuro. En este sentido, la coordinación y la colaboración aparecen como elementos claves, tanto entre los Estados, como en su interior, así como entre estos y distintos organismos regionales e internacionales.

Las respuestas de los gobiernos fueron, principalmente, reactivas, nacionales y proteccionistas, frente a un problema dinámico y sobre el cual poco se conocía. Ante un escenario desconocido, los gobiernos no sólo no tenían aún respuestas sanitarias, tampoco tenían respuestas políticas, tecnologías y de infraestructura. El covid-19, además, impactó en múltiples dimensiones, como se mencionara anteriormente. Su naturaleza multidimensional significa que las respuestas diseñadas para abordar una dimensión pueden tener consecuencias negativas inesperadas en otras dimensiones.

Los *problemas súper enmarañados*, por lo tanto, exigen respuestas complejas que incluyen el aporte y la experiencia de múltiples actores en diferentes sectores, que promuevan la inteligencia colectiva como forma de buscar soluciones a desafíos públicos. Es decir, requieren acciones coordinadas entre todos los actores involucrados, más allá de los límites de las agencias públicas, los niveles de gobierno y/o las esferas pública, privada y cívica. No obstante, los gobiernos variaron en la forma en que dieron respuestas a covid-19 y en las oportunidades de colaboración facilitadas. Ante su falta de reacción inmediata, la invisibilidad de los aportes de actores relevantes, las capacidades limitadas de respuestas,

³ Sobre el concepto de *problema super enmarañado*, ver: Levin, Kelly; Cashore, Benjamin; Bernstein, Steven y Auld, Graeme (2012). "Overcoming the tragedy of super wicked problems: constraining our future selves to ameliorate global climate change". Policy Sciences, Volume 45, issue 2, pp. 123-152; y Cyr, Jennifer, Bianchi, Matías, González, Lucas y Perini, Antonella (2021 forthcoming). "Governing the pandemic: assessing the role of collaboration of Latin American responses to the Covid-19 crisis" in Journal of Politics of Latin America.



las brechas de información y un sistema bajo altos niveles de presión, entre otras cosas, diversos actores respondieron y ocuparon los espacios desatendidos.

La serie de publicaciones *Experiencias de Colaboración en Primera Voz* se enmarca en el proyecto Colabora.Lat, el cual tiene por objetivo estudiar y generar recomendaciones sobre los modelos de gobernanza de las respuestas a covid-19 en América Latina. Colabora.Lat está conformado por un consorcio de universidades y think tanks con experiencia en investigación y anclaje territorial con las poblaciones en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Guatemala y México y es financiado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC). A mediados de 2021 tuvo lugar el Foro Global Colabora.Lat 2021 Gobernando la Pandemia, que tuvo como eje principal compartir y tender un puente entre las experiencias de colaboración institucional, social y comunitaria en las respuestas para enfrentar a la pandemia por covid-19. En este marco, se realizó una convocatoria a jóvenes investigadores e investigadoras, así como a grupos de la sociedad civil, para complementar este análisis y debate. Así, este volumen tiene por objetivo entender en profundidad cómo se ha manifestado la colaboración en iniciativas impulsadas por distintos actores en América Latina como respuesta a la pandemia por covid-19.

Las iniciativas fueron impulsadas por una diversidad de actores y con diferentes historias de articulación. Algunas de ellas se enmarcan dentro de redes preexistentes al COVID-19, mientras que otras surgen durante la pandemia. En todas ellas queda de manifiesto el valor agregado que cada actor involucrado aportó a las soluciones brindadas.

En primer lugar, la experiencia de **Rodando Ayuda** surge de la integración de 11 propuestas presentadas ante un programa impulsado por el Instituto de Políticas de Transporte y el Desarrollo de México para solucionar problemas de movilidad surgidos a partir de la pandemia. La entrega de apoyos alimentarios en la Ciudad de México fue fortalecida por la puesta en común de recursos y saberes de 12 organizaciones, empresas y personas particulares que formaron parte del piloto. Los conocimientos sobre movilidad urbana sostenible, la conducción segura y responsable, así como la logística de transporte

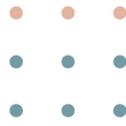


no sólo permitieron beneficiar a 2.800 personas en situación de vulnerabilidad, sino también hacerlo de manera sostenible.

El caso de **Territorios en Acción**, en Argentina, partió de lazos preexistentes entre la Universidad Nacional de General Sarmiento, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en Argentina y el Centro de Estudios Urbanos y Regionales del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. A partir de este vínculo, se buscó potencializar la llegada del mapeo de acciones en respuestas comunitarias al covid-19 en Argentina a través de la generación de alianzas con más de 30 instituciones y organizaciones voluntarias. Como se desarrollará en la sección correspondiente, esta iniciativa logró registrar a 1.300 organizaciones sociales que realizaban acciones concretas para hacer frente a la pandemia. En este sentido, contribuyó a visibilizar y poner en valor el considerable trabajo que se desarrolló desde la sociedad civil organizada para complementar -y, en algunos casos, suplir- la acción estatal.

En tercer lugar, el **Grupo Epidemiológico Matemático para la Vigilancia de Epidemias y Pandemias** de la Universidad de Santiago de Chile (GEMVEP-USACH) desarrolla el trabajo realizado en términos de la coordinación de académicos, profesionales y estudiantes de diversas disciplinas vinculados con la Universidad de Santiago de Chile. En este sentido, este grupo no sólo logró consolidar los datos para generar indicadores de vigilancia, alerta y análisis de brotes epidémicos y pandemias -piezas de información que son de gran importancia en tiempos de incertidumbre-, sino que buscaron abordar y medir las brechas en las tasas de mortalidad por covid-19. Asimismo, esta experiencia demuestra la potencialidad de sobrepasar los confines estrictamente académicos para tener una llegada más masiva, en articulación con medios de comunicación y a través de redes sociales, en modo de colaborar con información rigurosa sobre el devenir de la pandemia en Chile.

Entre los múltiples frentes del Estado que el covid-19 puso presión, la capacidad de los sistemas de salud es sin duda uno de los aspectos centrales. Ante esta problemática Fundación Trauma lideró un proceso de colaboración junto con la Sociedad Argentina de Terapia Intensiva, la Academia Nacional de Medicina y el Ministerio de Salud de la Nación



para impulsar el **Curso PARES**. Esta consistió en la realización de formaciones virtuales de entrenamiento básico para profesionales de salud sin capacitación formal en terapia intensiva, en modo de ampliar la capacidad de respuesta en el sistema de salud ante el notable incremento en la demanda. En este sentido, se consiguió la inscripción de más de 11 mil profesionales a estos cursos (principalmente de enfermería, pero también de la medicina y, en menor medida, la kinesiología), siendo que el 75% correspondía a mujeres. A su vez, también se logró fomentar y fortalecer un entramado de vínculos entre los actores que participaron de esta iniciativa, que queda como valor agregado para el futuro.

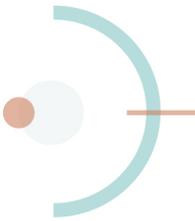
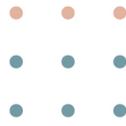
Otra iniciativa importante, que puso el foco en la necesidad de disponer de información precisa y rigurosa, es la desarrollada por el centro de estudios **Espacio Público**, en Chile. Este inició la elaboración de sus informes sobre la evaluación de la epidemia de COVID-19 en el país trasandino en marzo de 2020 y articuló con prensa para potenciar su alcance. Mediante la realización de sus casi 100 informes, este proyecto buscó disminuir la brecha de información, especialmente en lo que respecta a la calidad de la información entregada por las autoridades públicas a la ciudadanía.

Por último, a través de la experiencia del **Pacífico Task Force (PTF)**, en Colombia, se logró vincular -a nivel local- a alcaldías, secretarías de diversas áreas, organizaciones de base, consejos comunitarios, instituciones educativas, universidades y bibliotecas comunitarias. La alianza conformada consiguió articular múltiples actores para proponer y desarrollar acciones que contribuyan a cerrar las enormes brechas de injusticia social que sufren las comunidades afrodescendientes. Mediante esta iniciativa se puso en marcha un programa de atención integral alrededor de cinco líneas estratégicas (seguridad Alimentaria, salud e higiene, educación, adaptabilidad comunitaria e inteligencia epidemiológica), a la vez que se convirtió en una plataforma de trabajo para generar acciones hacia adentro y no desde afuera de la región del Pacífico colombiano. Los actores involucrados en PTF permitieron una mayor incidencia territorial, pudieron llevar a cabo un informe de necesidades y herramientas -especialmente pensadas para la población afrodescendiente de la mencionada región- y generaron capacidades instaladas para las alcaldías y otros actores.



COLABORA.Lat

Hacia un nuevo modelo de
gobernanza post Covid-19



Para finalizar, vale la pena subrayar que estas experiencias, descritas desde los propios actores que las conforman, no solo visibilizan el poder de impacto y transformación de los procesos colaborativos, sino también permiten sentar las bases para definir un horizonte de buenas prácticas de gobernanza, inclusión y paridad de género.



COLABORA.Lat

Hacia un nuevo modelo de
gobernanza post Covid-19

RODANDO AYUDA: INNOVACIÓN TECNOLÓGICA Y COOPERACIÓN PARA LA EMERGENCIA

Andrea Horcasitas Martínez, Juan Daniel
Bustillos Camargo y Emilio Rello Rincón





RODANDO AYUDA: INNOVACIÓN TECNOLÓGICA Y COOPERACIÓN PARA LA EMERGENCIA

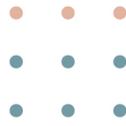
ANDREA HORCASITAS MARTÍNEZ⁴, JUAN DANIEL BUSTILLOS CAMARGO Y
EMILIO RELL RINCÓN⁵

Resumen

Rodando Ayuda fue un piloto impulsado por 12 organizaciones diversas que, durante dos meses, funcionaron como una red de trabajo colaborativo con el objetivo de entregar, a través del uso de modos de transporte sostenibles, apoyos alimentarios a poblaciones en situación de vulnerabilidad durante la primera ola de contagios por covid-19 en México. El piloto benefició a alrededor de 2,800 personas en 20 alcaldías y municipios de la Ciudad de México y el Estado de México y aportó una forma innovadora de realizar envíos a través de un modelo replicable de reparto de vehículos sostenibles, generando un 76% menos de emisiones de CO₂ en comparación a un modelo tradicional de transporte de energías fósiles. Además de permanecer como un modelo listo para replicarse en caso de emergencia, Rodando Ayuda demostró que es posible la cooperación e integración de

⁴ Nosotrxs

⁵ Institute for Transportation and Development Policy-ITDP



sectores diversos a través de la implementación de procesos participativos y horizontales, así como el uso de canales bidireccionales de comunicación.

Palabras claves: apoyos alimentarios, envíos sostenibles, innovación tecnológica, colaboración, covid-19.

Autores

Andrea Horcasitas Martínez es licenciada en Literatura Latinoamericana por la Universidad Iberoamericana. Trabajó como Jefa de seguimiento e incidencia en Nosotrxs desde 2019 hasta 2021. Fundó Colectivo Cenzontle en 2019, proyecto que busca recuperar espacios públicos a través del arte comunitario y fungió como Coordinadora de la acción social “Muraleando el Barrio” de la Coordinación de Cultura y Patrimonio de la Alcaldía La Magdalena Contreras en la Ciudad de México. Además, ha trabajado en proyectos sobre desarrollo social y la garantía de derechos humanos. Actualmente estudia la maestría en Desarrollo Internacional con enfoque en Derechos Humanos y Economía Global en Sciences Po.

Juan Daniel Bustillos Camargo es Físico por la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha sido parte de proyectos interdisciplinarios en el sector bancario, en gobierno y actualmente la sociedad civil, dentro del Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo. En el Instituto de Políticas del Transporte y el Desarrollo (ITDP) colabora como científico de datos en varios proyectos de movilidad y transporte, integrando nuevas tecnologías y metodologías al instituto. Cree que la tecnología utilizada éticamente puede usarse para resolver los retos de la actualidad y busca democratizar la tecnología en las organizaciones.

Emilio Rello Rincón es Ingeniero Civil por la Universidad Nacional Autónoma de México, confirmó su gran interés por la movilidad y los sistemas de transporte durante sus 6 meses de estancia académica en la Universidad Técnica de Múnich, en Alemania. A su regreso, abordó la priorización del transporte público en intersecciones semaforizadas en su trabajo



de investigación para titularse, mismo que complementó con un modelo de microsimulación en VISSIM. Desde inicios del 2020, se integró al equipo de ITDP, donde ha participado en diversos proyectos junto con Empresas de Redes de Transporte. Sus intereses son diversos, desde el estudio de la gestión de la demanda en el transporte, con los planes de movilidad, hasta el impulso de la movilidad activa y el transporte público.

Introducción

Ante una inminente crisis económica generada por la pandemia por covid-19, una de las diversas respuestas por parte de los Estados fue la concesión de apoyos fiscales y cheques de estímulo económico para garantizar el bienestar mínimo y cubrir el gasto autónomo de sus habitantes. En América Latina, las cantidades otorgadas variaron sustantivamente entre países y en los dos extremos se encuentran Brasil y México. Por un lado, Brasil fue el país que más dinero público destinó, con cerca del 8% de su Producto Interno Bruto (PIB), mientras que México apenas aplicó un 0.7% de su PIB para aminorar los efectos de la crisis económica en los bolsillos de las familias más vulneradas por la pérdida de ingresos.

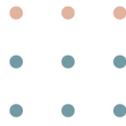
Frente a un panorama terrible en México, con una salida masiva de personas de la fuerza laboral durante los primeros meses de la pandemia, con un alza de 5.5% en la tasa de desempleo para junio de 2020⁶; la destrucción de más empleos formales que los que fueron creados en todo 2019⁷ (según el Instituto Mexicano del Seguro Social se crearon 342,077 empleos en 2019⁸); y con más de la mitad de la población ocupada sin acceso a servicios médicos que para junio de 2020 ya rondaba en 3 millones⁹. La decisión del gobierno

⁶ Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2020). *México y la crisis de la COVID-19 en el mundo del trabajo: respuestas y desafíos*. Se puede consultar en: https://www.ilo.org/mexico/publicaciones/WCMS_757364/lang-es/index.htm.

⁷ Ídem.

⁸ Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). (2020). *En 2019 se crearon 342 mil empleos*. Recuperado de: <http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/202001/020>.

⁹ Esto según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), que además afirma que para junio 2020, el volumen de personas ocupadas sin acceso a servicios de salud aumentó en 3 millones. Para consultar más sobre el tema: CONEVAL. (2020). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2020*. Recuperado de:



mexicano de no contraer deuda y no destinar dinero público a cubrir el gasto autónomo de su sector empresarial y de sus habitantes, tuvo como consecuencia directa que, al inicio de la pandemia, miles de familias fueran despojadas de sus hogares, padecieran hambre e incumplieran las recomendaciones de distanciamiento social propuestas por el gobierno federal de México¹⁰ para buscar trabajo.

Por su parte, la Ciudad de México y el Estado de México, las entidades federativas más pobladas del país, fueron las zonas más afectadas por la crisis económica y el virus SARS-COV-2. Esto no es una casualidad, ya que, para enero de 2020, la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), donde se encuentran ambas entidades federativas, concentraba el 17% de la población total del país, es decir, 1 de cada 6 personas mexicanas (9,209,944 habitantes tan solo en la Ciudad de México)¹¹. Para el 14 de mayo de 2020, la Ciudad de México era la entidad federativa con más casos de covid-19 con 11,664 casos confirmados. Asimismo, ésta era la entidad federativa con mayor pérdida de trabajos: tan solo entre abril y mayo de 2020, 162,808 empleos se perdieron como consecuencia del distanciamiento social¹².

Como respuesta a la falta de reacción inmediata por parte del gobierno federal de México, así como la creciente pérdida de empleos y contagios por covid-19 en la Ciudad de México y zonas aledañas, 12 organizaciones de la sociedad civil, empresas y personas particulares, se aliaron para lanzar “Rodando Ayuda”. El primer piloto concluido por el programa Ideamos, que tuvo como objetivo entregar apoyos alimentarios a poblaciones vulnerables durante la pandemia, utilizando principalmente modos de transporte sostenible. El piloto estuvo activo durante los meses de mayo, junio y julio de 2020, periodo

<https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620928/bptime-to-care-inequality-200120-es.pdf>.

¹⁰ Las recomendaciones pueden revisarse en la siguiente liga: <https://www.gob.mx/salud/documentos/sana-distancia>.

¹¹ Para conocer el número de habitantes en México por entidad federativa, puede consultarse el siguiente enlace: <https://es.statista.com/estadisticas/575948/numero-de-personas-en-mexico-por-entidad-federativa/>.

¹² Navarrete, S. (2020). *La CDMX pierde 160,000 empleos y prende alertas ante un posible semáforo rojo*. Recuperado de: <https://politica.expansion.mx/cdmx/2020/11/26/cdmx-pierde-160-000-empleos-se-alista-ante-un-semaforo-rojo>.



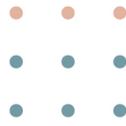
en el que se lograron entregar 706 despensas a personas repartidoras de plataformas digitales, personas trabajadoras del hogar, personas comerciantes de mercados y personas auxiliares de limpieza, beneficiando así a alrededor de 2,800 personas en veinte alcaldías y municipios de la Ciudad de México y el Estado de México.

1. Articulación de la colaboración

La pandemia por covid-19 trajo consigo serias afectaciones a la salud pública, la economía familiar de la población y la movilidad en México y en el mundo. A raíz de esto, el Instituto de Políticas del Transporte y el Desarrollo (ITDP), a través del programa Ideamos, lanzó, a inicios de abril de 2020, una convocatoria abierta que buscó la implementación de pilotos de movilidad que aportaran soluciones a la problemática causada por la pandemia de la covid-19, apoyaran a poblaciones en situación de vulnerabilidad por la contingencia y que estimularan la economía local, salvaguardando la salud de todas las personas involucradas.

La convocatoria permaneció abierta durante dos semanas y recibió 28 aplicaciones de una variedad de sectores, como Empresas de Redes de Transporte (ERT), organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía. Dentro de las propuestas se encontró una de especial interés promovida por Nosotrxs, la cual buscaba la articulación de una red de acopio y de distribución de artículos de primera necesidad a personas en situación de vulnerabilidad. Fue alrededor de este proyecto que se integraron 10 propuestas complementarias que buscaban atender problemáticas similares y podrían agregar valor integrándose a un solo piloto con un eje común: colaboración social para apoyar a población vulnerable a través de modos sustentables de transporte.

Como primera etapa del piloto, el ITDP se dio a la tarea de plantear roles iniciales para cada una de las organizaciones según sus propuestas y su área de trabajo o conocimiento. Una vez desarrollados los roles, se tuvieron sesiones con cada organización para discutir y profundizar el planteamiento. La primera junta plenaria tuvo lugar el 4 de mayo de 2020,



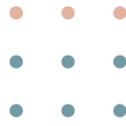
en la cual se expuso un proceso de trabajo preliminar conformado por cinco áreas de trabajo. Por último, se acordaron las fechas para dar inicio al desarrollo del piloto con las organizaciones.

Después de varias sesiones de trabajo y un proceso iterativo¹³, se acordaron los roles de cada organización dentro del piloto (tabla 1). Fue así como se logró ajustar el objetivo y el alcance de cada área para establecer la meta del piloto. Una vez iniciado el proyecto, la asociación civil CoRe se sumó para coordinar la donación por parte de la Fundación Kaluz de 500 despensas, las cuales se entregaron con el apoyo de las personas repartidoras de Rodando Ayuda.

Tabla 1: Actores involucrados con sus respectivos roles dentro del proyecto

Organización	Descripción	Rol dentro del proyecto	
		Etapa de planeación	Etapa de ejecución
Bicimensajeros Unidos México	Organización de reparto en bicicleta que presta servicios de envío y entrega de bienes en bicicleta mecánica y cargo.	<ul style="list-style-type: none"> • Definición de los parámetros para la asignación de despensas según el modo de transporte: <ul style="list-style-type: none"> ○ Distancia a recorrer. ○ Peso máximo a transportar. ○ Costo por envío. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecución de los envíos.
Bussi	ERT especializada en servicios de vanpool.		
Dezba	ERT especializada en servicios de bicicleta compartida sin anclaje.		
Econduce	ERT especializada en servicios de motocicletas eléctricas compartidas.		
SIRA APPS	Organización de reparto en bicicleta que presta servicios de envío y entrega de bienes en bicicleta y motocicleta.		
bikeNcity	Consultora de movilidad urbana sostenible y de espacio público inspirado en la escala humana.	<ul style="list-style-type: none"> • Definición y coordinación de la campaña de recaudación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Seguimiento a la comunicación de la campaña de recaudación.

¹³ Para mayor detalle, se puede consultar el reporte técnico del proyecto disponible en: <https://ideamos.mx/2021/02/10/descarga-los-reportes-tecnicos-de-los-primeros-pilotos-concluidos>.



CoRe	Asociación civil que busca transformar las ciudades en lugares más vivibles, amables y equitativos para las personas.	N/A.	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación en la donación y entrega de despensas por parte de la Fundación KALUZ.
Ing. Artemio M.	Ciudadano y bicimensajero con gran interés en la movilidad sostenible.	<ul style="list-style-type: none"> • Participación en la definición del desarrollo tecnológico y en la definición de los parámetros de asignación en conjunto con las ERT y las organizaciones de reparto en bicicleta. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de bases de datos.
ITDP México	Organismo internacional sin fines de lucro que promueve el transporte sustentable y equitativo a nivel global.	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación general de los diferentes grupos de trabajo. • Definición de los parámetros para la asignación de despensas según el modo de transporte. • Definición de la campaña de recaudación. • Desarrollo del código para la programación de envíos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación general de la programación y ejecución de los envíos. • Seguimiento a la comunicación del proyecto y la campaña de recaudación. • Administración del proyecto.
MaaS Latam	Asociación civil sin fines de lucro, que busca fomentar un modelo de servicio de transporte en el que las necesidades de movilidad de los usuarios sean resueltas a través del uso de la tecnología.	<ul style="list-style-type: none"> • Acompañamiento a las ERT participantes que la integran: Bussi y Econduce. 	N/A.
Nosotrxs por la Democracia	Movimiento de exigencia colectiva de derechos para combatir la desigualdad y la corrupción a partir de las leyes e instituciones existentes.	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación de los envíos, en especial lo relacionado a las personas beneficiarias. • Participación en la definición de la campaña de recaudación. • Adecuación del centro de acopio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Selección y seguimiento con personas beneficiarias. • Recolección de donaciones en especie. • Coordinación del centro de acopio y de los envíos. • Pago de los envíos.
Pedaliér's	Biciescuela que empodera a las personas en la conducción segura y responsable de la bicicleta.	<ul style="list-style-type: none"> • Definición y grabación del contenido de las capacitaciones en línea. • Creación de la plataforma digital en donde se 	<ul style="list-style-type: none"> • Seguimiento a las capacitaciones teóricas en línea. • Impartición de las capacitaciones prácticas



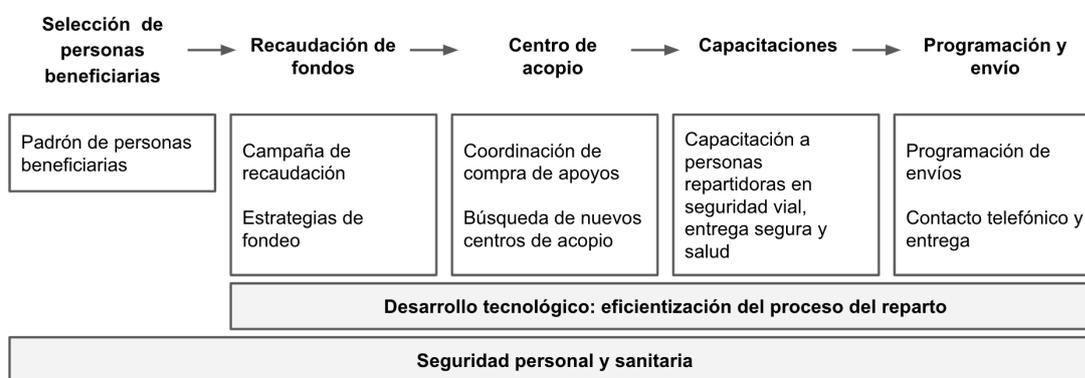
		impartieron las capacitaciones teóricas.	en campo.
--	--	--	-----------

Fuente: ITDP (2021). *Rodando ayuda* reporte técnico.

2. Metodología e implementación

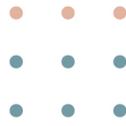
El proceso final para la operación del piloto constó de cinco pasos y dos componentes transversales, mostrados en la figura 1. El primer paso fue la creación de un padrón de personas beneficiarias y la selección de grupos; el segundo fue la recaudación de fondos para comprar los apoyos alimentarios; el resguardo de las despensas en el centro de acopio fue el tercero; como cuarto, la capacitación de las personas repartidoras en temas de seguridad vial y sanitaria; y, por último, el quinto, la programación logística y envíos de las despensas a las personas beneficiarias. Los dos componentes transversales fueron el desarrollo de tecnología para la automatización, optimización y asignación de envíos según los vehículos disponibles, así como un protocolo de seguridad personal y sanitaria.

Figura 1: Proceso de trabajo y grupos de acción del piloto



Fuente: ITDP. (2021). *Rodando ayuda* reporte técnico.

2.1. Selección de personas beneficiarias



Para obtener un padrón de personas beneficiarias, se creó un formulario de Google Forms para que cualquier persona que necesitara el apoyo alimentario pudiera inscribirse. El formulario permaneció abierto de abril a julio de 2020 y recibió 822 solicitudes.

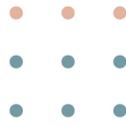
La selección tuvo dos filtros. Un primer filtro donde se tomaba en cuenta la afectación económica, profesión, apoyos económicos destinados por parte del gobierno mexicano y sector económico (informal o formal). Y un segundo filtro que contemplaba la zona de residencia, número de personas por familia, ingreso económico, personas despedidas por familia y la existencia de padecimientos de salud. Se dio prioridad a los grupos con los que tienen contacto organizaciones como Nosotrxs y Mexicanos Unidos Contra la Delincuencia (MUCD), así como empresas e instituciones donantes. Así se definió entregar apoyos alimentarios a: (i) personas repartidoras de plataformas digitales, (ii) trabajadoras del hogar, (iii) personas comerciantes de mercados y (iv) la comunidad del Centro Meneses, en su mayoría auxiliares de limpieza.

2.1.1. Caracterización socioeconómica de los grupos seleccionados

Todas las personas seleccionadas para recibir un apoyo alimentario perdieron su empleo durante los primeros meses de la pandemia por covid-19. En el caso de las trabajadoras del hogar, para inicios de 2020 había más de 2.4 millones de personas laborando en el aseo de casas en México, pero, para el segundo semestre de 2020, se estima que sólo 1.6 millones de personas conservaron su trabajo, casi el 50% de este sector quedó desempleado sin ningún tipo de seguro o liquidación, ya que el 99% trabaja en la informalidad¹⁴.

Por su parte, muchos comerciantes fueron obligados a cerrar sus puestos durante los primeros meses de la pandemia. Para mayo de 2020, 43 de los 329 mercados en la Ciudad de México se encontraban cerrados, mientras que el resto eran obligados a mantener un

¹⁴ Puede consultarse el resto de la información en el informe *Hacer del trabajo doméstico un trabajo decente. Avances y perspectivas una década después de la adopción del Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189)*.



aforo menor a 20%, lo que limitaba la compra de productos. Asimismo, 1,474 tianguis que se encuentran en la Ciudad de México fueron obligados a cerrar los puestos que no fueran de alimentos¹⁵.

Por último, en el caso de las personas repartidoras de plataformas digitales, muchas laboraron sin ningún tipo de apoyo por parte de las plataformas digitales, quienes, cabe destacar, obtuvieron ganancias extraordinarias durante el primer semestre de 2020¹⁶. De acuerdo a Ni Un Repartidor Menos, un colectivo de repartidores en México, si bien las empresas ofrecieron compensaciones en caso de contagio por covid-19, la realidad es que los apoyos estaban condicionados a la buena fe de las plataformas y no derivaron de una responsabilidad formal¹⁷. Por lo que muchas personas repartidoras contrajeron covid-19 sin ningún ingreso durante los días que tuvieron que permanecer aisladas y sin ahorros, ya que el promedio de las personas repartidoras ganan 42 pesos mexicanos la hora de acuerdo a la Encuesta de Condiciones Laborales de Repartidores/as de apps 2020 realizada por Gatitos Contra la Desigualdad¹⁸.

2.2. Recaudación de fondos

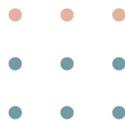
La estrategia de fondeo consistió en la recaudación de donaciones, tanto en especie como en efectivo, a través de Paypal y en la plataforma Donadora. La campaña de recaudación se desarrolló completamente en línea en las redes sociales de las organizaciones

¹⁵ Se puede consultar la nota completa en este enlace: <https://politica.expansion.mx/cdmx/2020/04/02/gobierno-cdmx-prohibe-puestos-tianguis-no-sean-de-alimentos>.

¹⁶ De acuerdo al estudio *Consumo en apps de comida a domicilio durante el Covid-19 en México*, para mayo 2020, el consumo en Rappi aumentó en un 62%, 17% en UberEats y 17% en DiDi. El estudio puede consultarse aquí: <https://blog.fintonic.mx/estudios-fintonic-consumo-apps-comida-durante-covid-19/>.

¹⁷ Se puede consultar la entrevista completa a Saúl Gómez, coordinador del colectivo, en el siguiente enlace: <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/05/18/repartidores-a-domicilio-un-sector-desprotegido-y-sin-garantias-de-acceso-a-salud-durante-la-emergencia-sanitaria/>.

¹⁸ Pueden consultarse los resultados de la encuesta en el siguiente enlace: <https://www.animalpolitico.com/el-ronroneo/economia-de-chambitas-las-condiciones-laborales-de-repartidorxs-de-apps/>.



participantes y logró recaudar \$446,335.03 MXN en total. Con el objetivo de informar a quien apoyó al proyecto, así como al público general, se creó un sitio web con información actualizada sobre la cantidad recaudada y el número de despensas entregadas.

2.3. Centro de acopio

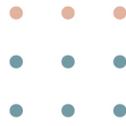
El centro de acopio se ubicó en la colonia San Miguel Chapultepec en el centro de la Ciudad de México. Las actividades desarrolladas en el espacio fueron: (i) resguardo de los apoyos alimentarios, (ii) recepción de donaciones en especie y armado de despensas y (iii) coordinación en campo con las personas repartidoras y las personas beneficiarias para la entrega de despensas diarias.

Hubo dos tipos de apoyos alimentarios: una despensa de alrededor de 40 kg que tenía un costo de \$908 MXN y una despensa de 20kg donadas por la Fundación Kaluz. A la par, se empaquetaron 450 kg de comida y productos de primera necesidad a albergues para personas migrantes.

Las personas beneficiarias se encontraban distribuidas a través de toda la ZMVM, por lo que adicionalmente del centro de acopio fijo de Nosotrxs, fue necesario el uso de una van para transportar las despensas a un punto de encuentro desde donde las personas repartidoras realizaban los envíos en bicicleta y motocicleta. El punto de encuentro se acordó por las organizaciones involucradas en la entrega de despensas, verificando las características de ubicación estratégica y seguridad.

2.4. Capacitaciones a personas repartidoras

La organización Pedalier's fue la encargada de implementar capacitaciones a personas repartidoras. Estas se llevaron a cabo en línea a través de cápsulas de entre 7 y 20 minutos para el contenido teórico obligatorio, y a través de capacitaciones presenciales opcionales para reforzar conocimientos previos. El contenido obligatorio tuvo una duración total de



180 minutos, mientras que la capacitación práctica fue de 2 horas. El contenido teórico abarcó los temas de seguridad vial, uso seguro de la bicicleta y motocicleta eléctrica, y seguridad sanitaria por covid-19.

Para mantener a las y los repartidores seguros, se desarrollaron dos protocolos para la seguridad vial y sanitaria. El protocolo de seguridad sanitaria estuvo basado en dos documentos ya existentes: la *Guía de Salud en repartos por COVID-19* (ITDP, 2020) y la *Guía para establecer un centro de acopio contra el COVID-19* (Nosotrxs, 2020)¹⁹.

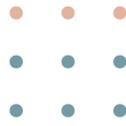
2.5. Programación logística y envíos de las despensas

Los costos y asignación de envíos fueron designados colaborativamente entre las organizaciones encargadas del reparto. En la tabla 2 se muestra, a manera de resumen, las reglas de asignación de pedidos contemplando los diferentes tipos de vehículos disponibles: bicicleta mecánica, cargo y eléctrica; motocicleta eléctrica y van, el número de despensas, el peso máximo por vehículo y la distancia máxima a recorrer.

Tabla 2: Asignación de los vehículos según el peso y la distancia

Tipo de viaje	Distancia	Peso	Vehículo
Distribuir a puntos de reunión	Toda la ciudad	< 1,185 - 2,000 kgs	Van
Recepción de donativos y envío a personas beneficiarias	1 km - 10 km	< 20 kgs	Bicicleta mecánica o eléctrica
	5 km - 10 km	< 20 kgs	Motocicleta eléctrica

¹⁹ Para consultar la guía de ITDP, puede revisarse el siguiente enlace: <https://mexico.itdp.org/documentos/guia-de-salud-en-repartos-por-covid-19/>. La guía de Nosotrxs está disponible en el siguiente enlace: <http://nosotrxs.org/wp-content/uploads/Gu%C3%ADa-para-establecer-un-centro-de-acopio-para-Covid-19-1.pdf>.



	1 km - 15 km	<60 kgs	
	1 km - 10 km	< 100 kgs	Bicicleta mecánica cargo

Fuente: ITDP. (2021). *Rodando ayuda reporte técnico*.

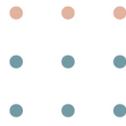
Los envíos se asignaron equitativamente entre las organizaciones de reparto a través del componente transversal de desarrollo tecnológico. En caso de que una organización no pudiera hacer el total de sus envíos asignados, se permitiría a otra realizarlos. A pesar de que las bicicletas cargo tuvieran mayor capacidad de carga que las bicicletas mecánicas, por solicitud de las organizaciones, inicialmente no se hizo una distinción en los costos entre ambos vehículos, como lo muestra la tabla 3. Para el pago, únicamente se consideró la distancia del centro de acopio o punto de reunión a las ubicaciones de las personas beneficiarias. Por último, para aprovechar la disponibilidad de vehículos de ERT que se encontraban en desuso debido al descenso en la movilidad por la pandemia, se decidió destinar recursos económicos para su renta y optimizar los envíos de las despensas.

Tabla 3: Costo de envío para los diferentes modos de transporte según el peso y la distancia

Tipo de vehículo	Forma de cobro	< 3km	3 - 5 km	5 - 10 km	10 - 15 km
Bicicleta mecánica, eléctrica y de cargo	Por viaje	\$30.00 MXN	\$50.00 MXN	+\$10.00 MXN por km	NA
Motocicleta eléctrica	Por viaje	\$30.00 MXN	\$50.00 MXN	\$65.00 MXN	\$80.00 MXN

Fuente: ITDP. (2021). *Rodando ayuda reporte técnico*.

Concluidas las primeras dos semanas de envíos, se tuvo una sesión de retroalimentación con las personas repartidoras, en la que se solicitó un aumento en los pagos de los envíos, principalmente por las pendientes en las zonas de reparto y la distinción en los pagos por el número de despensas transportadas de las bicicletas mecánicas y las cargas. Para



compensar el esfuerzo adicional, se ajustaron los costos para quienes transportaran más de 20 kg en bicicleta mecánica, eléctrica y bicicleta cargo (tabla 4). Adicionalmente, también se acordó un aumento en la aportación mínima de \$30.00 MXN a \$40.00 MXN.

Tabla 4: Ajuste en el costo de envío para los diferentes modos de transporte según el peso y la distancia

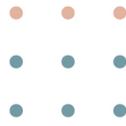
Tipo de vehículo	Forma de cobro	< 3km				3 - 5 km				5 - 10 km			
		20 kgs	40 kgs	80 kgs	120 kgs	20 kgs	40 kgs	80 kgs	120 kgs	20 kgs	40 kgs	80 kgs	120 kgs
Bicicleta mecánica y eléctrica	Por viaje	1	1.2	0	0	1	1.2	0	0	1	1.2	0	0
		\$40.00 MXN	\$48.00 MXN	NA	NA	\$50.00 MXN	\$60.00 MXN	NA	NA	+\$10.00 MXN	+\$12.00 MXN	NA	NA
Bicicleta cargo	Por viaje	0	1.2	1.4	1.6	0	1.2	1.4	1.6	0	1.2	1.4	1.6
		NA	\$48.00 MXN	\$61.00 MXN*	\$74.00 MXN*	NA	\$60.00 MXN	\$75.00 MXN*	\$90.00 MXN*	NA	+\$12.00 MXN	+\$14.00 MXN	+\$16.00 MXN

Fuente: ITDP. (2021). *Rodando ayuda reporte técnico*.

De igual forma, por motivos de seguridad vial, se aprovechó para limitar el peso máximo por vehículo a 20 kg para bicicletas mecánicas sin parrilla, 40 kg a aquellas con parrilla y 120 kg a bicicletas cargo. Finalmente, para la asignación de envíos se priorizaron las bicicletas mecánicas para envíos menores a 5 km con la intención de que el viaje de regreso al centro de acopio, recorrido no remunerado, fuera el menor posible.

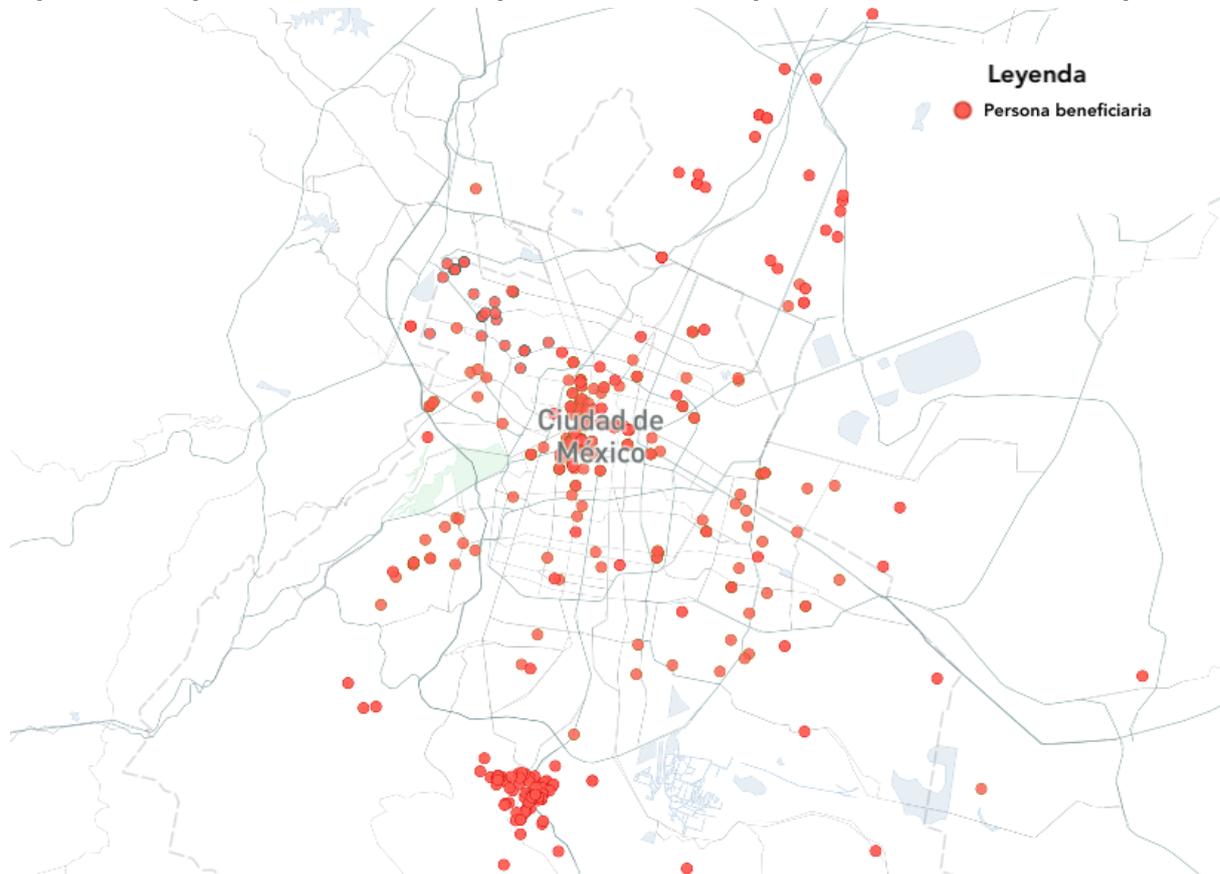
3. Desarrollo tecnológico

Con el objetivo de identificar las zonas de reparto y las características de las personas beneficiarias, se localizó a éstas en un mapa (figura 2). A partir de este proceso se identificaron zonas con una alta densidad de personas, como en la zona I en el sur del mapa; zonas con varias personas beneficiarias distribuidas en una región de varios



kilómetros cuadrados, como en la zona II en el este del mapa; así como zonas con apenas un par de personas beneficiarias y alejadas del centro de reparto, como en la zona III en el norte del mapa.

Figura 2: Mapa con la ubicación aproximada de las personas beneficiarias del piloto²⁰



Debido a la diversidad de zonas de reparto, las limitaciones en el número de despensas a enviar en cada modo de transporte y al número de personas repartidoras disponibles en cada día de reparto, fue necesario el desarrollo de un sistema logístico que permitiera automatizar los procesos de la figura 3:

²⁰ Es importante señalar que la zona I representa una región con muchas personas concentradas en una pequeña región del mapa, la zona II representa una zona con muchas personas esparcidas a lo largo de varios kilómetros cuadrados y la zona III representa zonas con pocas personas beneficiarias.

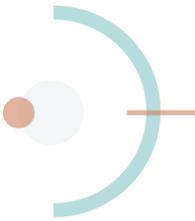


Figura 3: Mapa con la ubicación aproximada de las personas beneficiarias del piloto



El objetivo del desarrollo tecnológico fue crear una herramienta que eficientara el proceso de envío de las despensas y que se encargara de la medición de los datos de los repartos, buscando más adelante su replicabilidad y escalabilidad. Para la herramienta se consideró una colaboración con Bussi y Dezba; no obstante, después de un par de sesiones de exploración, ninguna de las dos ERT aceptaron adaptar su plataforma para este fin; principalmente debido a la complejidad del proceso, aún cuando Ideamos invirtiera el capital necesario para su desarrollo. Debido a esta negativa, se decidió que el equipo interno de Ideamos se encargaría del desarrollo de la herramienta de manera interna con apoyo del ingeniero Artemio M. A continuación, se describen rápidamente los cinco procesos desarrollados:

- I. **Mapeo de personas beneficiarias:** Se utilizaron los servicios de Google Maps para convertir todas las direcciones de las personas beneficiadas a coordenadas y visualizarlas en un mapa.
- II. **Identificación de envíos del día:** En este proceso la persona asignada para la programación de envío ingresa manualmente un punto inicial de reparto, por ejemplo, el punto de encuentro de la van con las personas repartidoras. Posteriormente, la herramienta encuentra a las personas beneficiarias más cercanas al punto.
- III. **Selección del medio de transporte:** Como se observa en la tabla 4, cada modo de transporte tenía capacidades de carga y distancias de reparto distintas. La herramienta usa esta información para asignar el mejor modo de transporte para



cada envío. Por último, si dos personas se encontraban a menos de 3km, se agrupaban para enviarse en bicicleta cargo o en moto eléctrica.

- IV. **Generación de la orden de envíos:** Una vez que los envíos estaban programados y tenían una empresa de reparto asignada, se generaba un archivo PDF con la información de todas las direcciones a repartir en el día. Este documento contenía el número de envíos por organización, la zona de reparto, el punto de encuentro e información por envío (como la distancia, la liga de Google Maps con la dirección, el nombre de la persona beneficiaria y su número telefónico). Este documento se compartía con las organizaciones antes del día de reparto.

Finalmente, el sistema registraba el número de despensas enviadas por día, realizaba un registro de las personas que habían recibido una despensa y calculaba el precio de los envíos a pagar a cada organización. De esta manera, el ITDP podía dar seguimiento al desarrollo de las entregas y el porcentaje de despensas entregadas dentro del piloto. A través del sistema, el tiempo de programación de los envíos, que originalmente requería un par de horas, se redujo a tan solo un par de minutos. En caso de algún repunte por la pandemia, el ITDP puede compartir con cualquier organización el desarrollo tecnológico.

4. Resultados

La implementación del piloto tuvo resultados favorables con beneficios sociales, ambientales y económicos. Respecto a los beneficios sociales, Rodando Ayuda garantizó el acceso a la alimentación de 2,800 personas por al menos un mes, entregando 706 despensas a los grupos previamente mencionados en 20 alcaldías y municipios de la Ciudad de México y el Estado de México. Como se puede observar en la figura 4, la mayoría de los apoyos alimentarios fueron donados por la Fundación Kaluz y beneficiaron principalmente a comerciantes (74.5%) y a trabajadoras del hogar (19.3%) (figura 5).



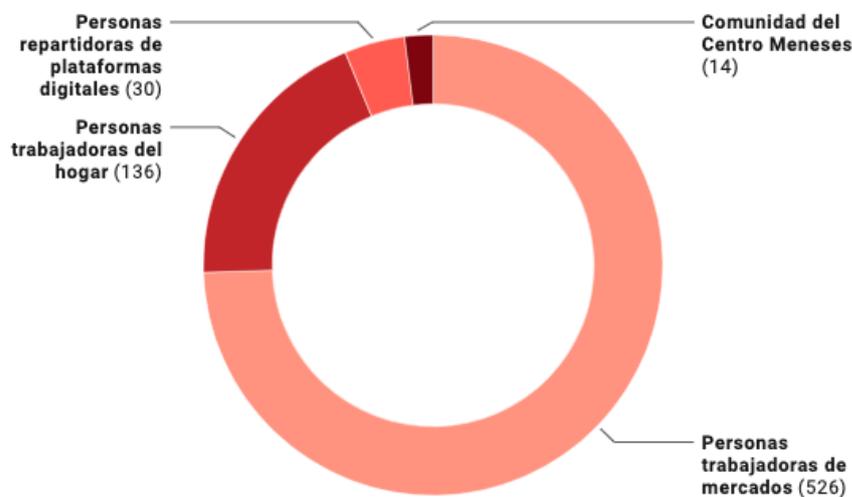
Figura 4: Donaciones recibidas y despensas donadas por organización o fuente de donación

Donaciones recibidas



Figura 5: Número de despensas entregadas por tipo de población

Despensas por población beneficiada



Respecto a los beneficios ambientales, el piloto ofreció una nueva forma de realizar envíos a través de un modelo replicable de reparto con vehículos sostenibles. Durante los meses que permaneció activo el piloto, se generaron un total de tan solo 91 kg de emisiones de CO2 (figura 6), como consecuencia directa del uso de vehículos sin emisiones, como bicicletas mecánicas y de carga, y los modos de transporte eléctricos. Los vehículos eléctricos sí emitieron una pequeña cantidad de CO2, correspondiente al 12.7% del total de las emisiones, debido a la generación de electricidad necesaria para la carga de las baterías. El uso de la van de combustión generó el 87.3% de las emisiones de CO2 emitidas durante el piloto. Como parte del análisis de impacto ambiental del piloto, se encontró que



se emitió un 76% menos de CO2 en comparación a si los envíos se hubieran realizado únicamente en motocicleta convencional y van.

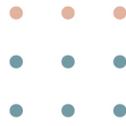
Figura 6: Emisiones de CO2 generadas por modo de transporte

Medio	Kilogramos de CO2 emitidos
Bicicleta mecánica	0
Bicicleta cargo	0
Bicicleta eléctrica	0,2
Moto eléctrica	11,3
Van	79,4
Total	91,1

Por último, respecto a los beneficios económicos, Rodando Ayuda garantizó el sustento de varias personas al generar empleos temporales, ya que, además de la capacitación gratuita ofrecida a las 31 personas repartidoras que participaron en el piloto, también se contempló un pago simbólico a las organizaciones ERT participantes, el cual ascendió a \$44,200 MXN por la totalidad de los envíos. Además, es importante señalar que, si bien existía un riesgo constante de contagio del virus por la dinámica de entrega con las personas beneficiarias, gracias a la experiencia de las personas mensajeras, las estrictas medidas de higiene y el contenido de las capacitaciones en tema de seguridad en salud, no se presentó ningún contagio por covid-19 ni siniestros viales durante el desarrollo del piloto.

5. Lecciones aprendidas

La pandemia sacudió las estructuras políticas, económicas y sociales de todos los países del mundo y tuvo como consecuencia graves retrocesos para el desarrollo y la garantía del bienestar de millones de familias, pero también generó que diversos sectores de la sociedad trabajaran en conjunto para enfrentar los retos que trajo consigo el covid-19. La cooperación y la innovación fueron piezas clave para la creación de diversas iniciativas,

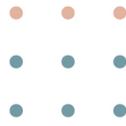


entre ellas, Rodando Ayuda, donde la colaboración y el deseo de ayudar de las organizaciones fueron el factor clave para el éxito de un piloto de rápida activación y de alto impacto.

Proyectos de esta índole nos recuerdan que la colaboración entre agentes es posible y demuestran que la participación de varios sectores es necesaria para resolver los múltiples y diversos problemas que enfrentan los países, ya que ningún actor tiene los suficientes conocimientos ni recursos para resolver unilateralmente los retos del mundo globalizado (Stoker, 1998).

Las crisis demuestran la necesidad de repensar los modelos de Estado latinoamericanos presentes y apostar por un modelo de gobernanza más colaborativa y plural, que promueva una “red de instituciones e individuos que colaboran juntos y unidos por un pacto de mutua confianza” (Zurbriggen, 2011), donde se integren diversos niveles de conocimiento y recursos para resolver problemas inmediatos, como la pandemia por covid-19, así como problemas actuales, como la desigualdad, y problemas de las futuras generaciones, como el cambio climático.

Frente a un Estado que se encontraba rebasado por la diversidad de problemas que desató y agudizó la pandemia, entre ellos la crisis del sector salud, la participación de empresas, personas particulares y organizaciones de la sociedad civil fue indispensable para coordinar un piloto que, si bien en el momento fue apenas una pequeña aportación a la magnitud del problema, en la actualidad funciona como una metodología de reparto replicable y activable bajo diferentes contextos y emergencias. Rodando Ayuda permitió integrar a doce organizaciones distintas y demostró que la implementación de un piloto colaborativo en lugar de doce pilotos individuales traería mayores beneficios sociales y económicos. La integración de procesos participativos y horizontales entre todas las organizaciones, así como el uso de canales bidireccionales de comunicación fue clave para integrar en un solo piloto a una variedad de organizaciones, con diferentes contextos y objetivos.



Bibliografía

CONEVAL. (2020). Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2020.

Recuperado de:

<https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620928/bpti-me-to-care-inequality-200120-es.pdf>. Gatitos Contra la Desigualdad. (2020).

Economía de chambitas: las condiciones laborales de repartidorxs de apps.

Recuperado de: <https://www.animalpolitico.com/el-ronroneo/economia-de-chambitas-las-condiciones-laborales-de-repartidorxs-de-apps/>.

Ibarra, M., Navarrete, S. & Rosas, O. (2020). El gobierno de la CDMX prohíbe los puestos de tianguis que no sean de alimentos. Recuperado de:

<https://politica.expansion.mx/cdmx/2020/04/02/gobierno-cdmx-prohibe-puestos-tianguis-no-sean-de-alimentos>.

Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). (2020). En 2019 se crearon 342 mil empleos.

Recuperado de: <http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/202001/020>.

Institute for Transportation and Development Policy Mexico (ITDP). (2021). Rodando ayuda reporte técnico. Recuperado de:

https://ideamos.mx/wp-content/uploads/2021/02/Reporte-Tecnico-Piloto-Rodando-Ayuda_Ideamos2020.pdf.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2020). México y la crisis de la COVID-19 en el mundo del trabajo: respuestas y desafíos. Recuperado de:

https://www.ilo.org/mexico/publicaciones/WCMS_757364/lang-es/index.htm.

Organización Internacional del Trabajo (OI). (2021). Hacer del trabajo doméstico un trabajo decente. Avances y perspectivas una década después de la adopción del Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm 189).



COLABORA.Lat

Hacia un nuevo modelo de
gobernanza post Covid-19



Recuperado de: https://www.ilo.org/global/topics/domestic-workers/publications/WCMS_802556/lang-es/index.htm.

Reveles, A. (2020). *Estudios Fintonic: Cae 74% consumo en restaurantes por coronavirus; en apps sube hasta 80%*. Recuperado de: <https://blog.fintonic.mx/estudios-fintonic-consumo-apps-comida-durante-covid-19/>.

Stoker, G. (1998). *Governance as Theory: Five Propositions. International Social Sciences Journal, 50(155), 17-28.*

Zurbriggen, C. (2011). *Gobernanza: una mirada desde América Latina. Perfiles latinoamericanos, 19(38), 39-64.*



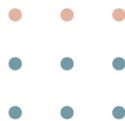
COLABORA.Lat

Hacia un nuevo modelo de
gobernanza post Covid-19

ORGANIZACIONES SOCIALES EN TIEMPOS DE PANDEMIA. APORTES DESDE EL MAPEO COLABORATIVO DE TERRITORIOS EN ACCIÓN.

Agustina Gradin, Adriana Rofman y Paula Rosa





ORGANIZACIONES SOCIALES EN TIEMPOS DE PANDEMIA. APORTES DESDE EL MAPEO COLABORATIVO DE TERRITORIOS EN ACCIÓN

AGUSTINA GRADIN²¹, ADRIANA ROFMAN²² Y PAULA ROSA²³

Resumen

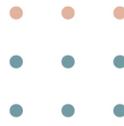
Las organizaciones de la sociedad civil argentinas constituyen un entramado denso y muy activo, que se potencia especialmente en momentos de crisis, como el que atravesamos actualmente. Territorios en Acción es un proyecto de mapeo colaborativo acerca de las acciones que están desarrollando las organizaciones sociales en Argentina para hacerle frente a la pandemia. Basada en una estrategia de construcción colaborativa de conocimiento, el mapa interactivo, publicado en <http://territoriosenacción.org/>, cuenta ya con 1.300 registros de todo el país, que permiten visualizar con claridad los campos de intervención del mundo asociativo. Los resultados actuales muestran que las OSC han desarrollado un abanico muy diverso de iniciativas para enfrentar la pandemia, entre las que sobresalen las orientadas a la asistencia alimentaria.

Palabras claves: organizaciones de la sociedad civil, covid-19, iniciativas solidarias, mapa colaborativo.

²¹ Coordinadora de Territorios en Acción. Email: agradin@flacso.org.ar

²² Coordinadora de Territorios en Acción. Email: adrirofman@gmail.com

²³ Coordinadora de Territorios en Acción. Email: paula_rosa00@yahoo.com.ar



Autoras

Agustina Gradin es Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Magister en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social (FLACSO sede académica Argentina), Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es Docente – Investigadora del Área Estado y Políticas Públicas. Coordinadora Académica del Programa de posgrado en Organizaciones de la Sociedad Civil y Co - Coordinadora del Proyecto Territorios en Acción (UNGS – FLACSO – CEUR).

Adriana Rofman es socióloga, Master en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de la Sorbonne Nouvelle, París; y Doctora en Ciencias Sociales de la UBA. Investigadora docente asociada del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento, y Coordinadora del Programa “Observatorio del Conurbano”. Co-coordinadora de la Iniciativa “ Territorios en Acción” (UNGS-FLACSO-CEUR) . Directora de PICT interuniversitario sobre políticas públicas municipales en el Gran Buenos Aires. Consultora de Fundación Interamericana, PNUD, INPAE.

Paula Cecilia Rosa es Licenciada y profesora en Sociología por la Universidad de Buenos Aires. Doctora en Ciencias Sociales (UNGS-IDES). Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR/CONICET). Docente de la carrera de Trabajo Social en la Universidad de Buenos Aires. Co-coordinadora de la Línea de Desarrollo Regional y Economía Social en el CEUR/CONICET y Co-coordinadora del Proyecto Territorios en Acción (UNGS-FLACSO-CEUR).



La sociedad civil argentina frente a las crisis

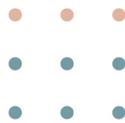
En la actualidad, la sociedad argentina se ve atravesada por una crisis sociosanitaria sin precedentes a causa de la pandemia de covid-19. Asimismo, se encuentra percibiendo los efectos -agravados por esta crisis- del *neoliberalismo tardío* (García Delgado y Gradín, 2017)²⁴. Este contexto ha acrecentado los índices de pobreza e indigencia a partir del aumento del desempleo y la caída de los ingresos.

En este escenario complejo, es posible advertir el trabajo cotidiano que llevan adelante miles de organizaciones sociales en el territorio argentino para acompañar a las familias en esta situación. Estas constituyen una trama sumamente densa de entidades asociativas que cumplen roles de especial significación en el sostén de la vida cotidiana, al organizar, producir y vehicular respuestas a necesidades y problemáticas sociales. Más precisamente, las organizaciones sociales, y especialmente las de base territorial, constituyeron -y constituyen- un resorte esencial para hacer frente a las crisis socioeconómicas, colaborando en la producción y distribución de recursos básicos para asegurar el acceso a alimentación, y otros bienes y servicios esenciales (cuidado, apoyo escolar, distribución de medicamentos, material sanitario, acompañamiento a adultos mayores, etc.), como un componente central de la contención social.

Este histórico papel se ha activado especialmente en estos tiempos. Durante este año y medio de pandemia, esta tarea resultó una contribución sustancial al sostenimiento y reproducción de la vida, particularmente, de los sectores sociales más vulnerables.

Nuestro país cuenta con una sociedad civil organizada significativamente desarrollada, articulada internamente y activa políticamente, a la vez, que sumamente heterogénea. Una

²⁴ Los autores con “neoliberalismo tardío” hacen referencia a un modelo económico, social y geopolítico, tiene características específicas y distintivas respecto de los momentos anteriores como los '70 y los '90. Específicamente, lo denominan así porque presenta elementos comunes y distintivos respecto de los anteriores ciclos. “Muestra distancias



valiosa producción académica describe estas modalidades de acción pública, poniendo de manifiesto que el papel de la sociedad civil argentina abarca varios planos: la solidaridad autogestionada, la incidencia en decisiones públicas, la participación ciudadana, y la articulación en la implementación de políticas públicas (Rofman, 2015 y 2019; De Piero, 2020; Forni, P. y Castronuovo, L. 2014 En particular, las organizaciones sociales son nudos potentes y centrales de las redes de promoción socioeconómica, tanto autogestionadas como articuladas con las políticas públicas.

Si bien existe un consenso generalizado acerca de la importancia de este papel, la magnitud de estos aportes tiene poca visibilidad, puesto que no se cuenta con una fuente de información que registre y reúna estas iniciativas y que haga pública la riqueza de esta actividad. Existen algunos registros oficiales gestionados por el Estado nacional, como también por diversos Estados provinciales y municipales, sin embargo, estos directorios no siempre ofrecen datos con la vigencia y precisión que la emergencia actual demanda. Por lo tanto, a pesar del consenso sobre esta cuestión, nuestro país no cuenta con bases sólidas de información que den cuenta de las dimensiones y características de la labor pasada ni actual.

Este vacío de conocimiento y de información actualizada afecta, en primer lugar, a las propias organizaciones sociales, ya que limita el potencial de las redes territoriales y sectoriales que articulan el trabajo comunitario. El universo nacional de las organizaciones socio-comunitarias se conoce poco a sí mismo, lo que no favorece el desarrollo de articulaciones a escala amplia, tanto en el plano de los recursos como en el de los aprendizajes potenciales. Tampoco cuenta con una base informativa apropiada para instalar con potencia la problemática en la agenda pública. Por otro lado, este vacío afecta también a las políticas públicas, y en especial a las políticas sociales que apuntan a superar las situaciones de vulnerabilidad social, dado que las organizaciones sociales son soportes fundamentales para la gestión de políticas sociales en el territorio. No disponer de información suficiente y actualizada acerca del trabajo que están realizando estos espacios asociativos, limita la efectividad de las intervenciones públicas y la solución de las actuales problemáticas incrementadas a raíz de la pandemia y sus efectos.

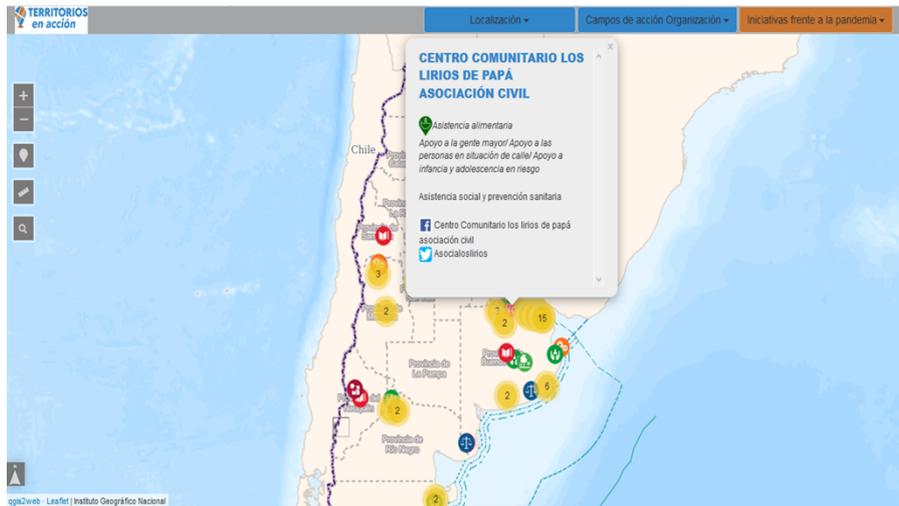
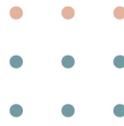


“Territorios en Acción”: una iniciativa de construcción colaborativa de conocimiento

Guiado por estas premisas, surge el proyecto de generación de conocimiento colaborativo: *“Territorios en acción: las organizaciones sociales hacen frente a la pandemia”*, iniciativa apoyada en una red institucional formada por el Observatorio del Conurbano de la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento (UNGS), el Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO-Argentina y el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR/CONICET).

El proyecto consiste, principalmente, en el desarrollo de una plataforma de construcción colaborativa de conocimiento que da cuenta de las iniciativas que las organizaciones sociales realizan frente a la emergencia social a nivel nacional. Se apoya sobre una estrategia de mapeo colaborativo, donde la información básica es aportada de manera voluntaria por las propias organizaciones sociales, a través de un cuestionario web, y la posterior publicación de los datos en el sitio web del proyecto <http://territoriosenacción.org/>. La información se presenta a través de una cartografía interactiva, que detalla la acción y las vías de contacto con cada organización, así como en bases con la información completa²⁵.

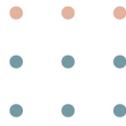
²⁵ Este eje de trabajo se sustenta en un programa de comunicación diversificado: publicaciones habituales en redes sociales, apariciones en medios de comunicación, mensajes directos a instituciones adherentes, participación en seminarios y conversatorios, vinculación con las organizaciones participantes, etc. El equipo de Territorios en Acción está conformado por miembros de las tres instituciones coordinadoras (alrededor de 14 miembros) y constituye, para quienes lo integran, un espacio de formación y de trabajo interdisciplinario.



El mapeo opera, así como una propuesta de generación participativa de conocimiento, como un canal de visibilización pública de los datos recopilados, y a la vez como una plataforma de encuentro y articulación para todas las organizaciones participantes.

La metodología colaborativa se sustenta en el principio de que la generación de conocimiento se realiza a partir del involucramiento y participación de las organizaciones sociales. Se trata de una estrategia innovadora para el campo de la producción de datos a escala amplia en nuestro país, vinculada con los preceptos de la ciencia participativa. Este enfoque promueve el “diálogo de saberes” y trabajo conjunto entre la comunidad científica y la población en general, en donde el objetivo primordial está puesto en el conocimiento y la resolución de problemas sociales. Para ello, las poblaciones afectadas son parte primordial del intercambio y de la generación colectiva de conocimiento, sobre todo en lo que respecta a la identificación de las formas en que dichos problemas sociales se expresan en cada contexto específico.

Sumado a lo anterior, este proyecto también se inscribe en los principios de la ciencia abierta, que propone hacer accesible los resultados de la investigación científica, las publicaciones, los datos, etc., a toda la sociedad, tanto en el ámbito académicos, como el de las y los actorxs sociales. Se requiere, para ello, que la información recolectada y los productos de la tarea científica formen parte de bases de libre acceso, tomando los



fundamentos del open data, para constituirse así en una herramienta para ser utilizada por las organizaciones e instituciones que participan de su construcción.

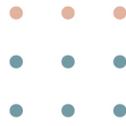
Siguiendo estas orientaciones, *Territorios en Acción* apunta a la generación colaborativa de información georreferenciada acerca de la acción de las organizaciones sociales. La producción de los datos se complementa con otras modalidades de creación participativa de conocimiento en conjunto con las instituciones que forman parte de la red, como informes, conversatorios y talleres de formación, a través de los cuales se generan y difunden los resultados del mapeo.

El gráfico siguiente describe el circuito completo de esta estrategia colaborativa:



El proyecto se lanzó en mayo del 2020, con el inicio de la pandemia, y en la actualidad – agosto 2021- cuenta con la información y mapeo de más de 1.300 organizaciones sociales de todo el país.

Estos resultados son producto de un trabajo en red entre múltiples instituciones de todo el país, que están paulatinamente articulando energías y construyendo lazos de colaboración en torno a este objetivo. Sobre la base de la articulación interinstitucional inicial –UNGS / FLACSO/ CEUR-CONICET- está creciendo una red de instituciones adherentes, conformada actualmente por más de 30 entidades, entre organizaciones de la sociedad civil, redes, instituciones académicas y organismos públicos (ver detalle en <http://territoriosenaccion.org/acerca/>). Estas instituciones constituyen nodos regionales y



sectoriales y son partícipes activas del proyecto, a la vez que destinatarias de los resultados, lo cual aporta así a la generación de conocimiento preciso y actualizado acerca de la labor de las organizaciones sociales vinculadas a ellas.

En síntesis, este proyecto, se presenta como una plataforma innovadora de generación y circulación pública de conocimiento y de fortalecimiento de la sociedad civil. Constituye un instrumento de enorme potencial, por la posibilidad que brinda de generar redes y vinculaciones más estrechas entre las organizaciones, las instituciones adherentes y el sector público.

Las organizaciones de la sociedad civil en perspectiva histórica

La conformación histórica de la sociedad civil organizada en Argentina está fuertemente marcada por su papel en el sostenimiento de las condiciones de vida de los sectores populares. Las primeras asociaciones de ayuda mutua nacieron a comienzos del siglo XX, para ofrecer servicios básicos a las comunidades de inmigrantes que llegaban masivamente a nuestras ciudades. Un rol muy parecido fue el que desempeñaron las asociaciones de vecinos o “sociedades de fomento”, que acompañaron la instalación de migrantes internos en las periferias de las ciudades, con el fin de producir colectivamente los servicios e infraestructuras urbanas básicas en esos nuevos asentamientos. Ambas experiencias contribuyeron a delinear la histórica trayectoria del asociativismo argentino, la estrategia básica de las organizaciones de base, consistente en articular colectivamente los esfuerzos de una comunidad para impulsar la integración social. Resultados además persistentes, puesto que las instituciones que nacieron en esos contextos siguen hoy activas.

El escenario asociativo se expandió y diversificó mucho durante todo el siglo XX. Sobre la base del entramado previo, surgieron otras experiencias significativas, cuyos frutos están vigentes todavía en nuestros días. La organización de los trabajadores en sindicatos y mutuales a mediados de siglo pasado y la emergencia de movimientos sociales contestatarios, portadores de nuevos valores, en las décadas finales, son algunos de los



hitos más destacados, que de ninguna manera agotan la descripción de un proceso sumamente dinámico y multiforme.

Otro momento clave en la historia de la sociedad civil argentina se ubica a finales del siglo, cuando el deterioro económico -producto de las políticas neoliberales de la década del '90- lleva al incremento la desocupación y la pobreza. Este panorama impulsa la multiplicación de las organizaciones comunitarias de base dedicadas a la atención de las necesidades básicas, esto es, principalmente la alimentación. Hablamos de una multitud de agrupaciones pequeñas e informales, algunas preexistentes y otras, producto del encuentro de vecinas -puesto que son mayormente mujeres- que procuraban hacer frente al hambre a través de estrategias de autoayuda, o apelando a contribuciones externas. En esta dinámica, las organizaciones comunitarias se entrelazan con la política social asistencialista y focalizada de esos años, como vía para obtener recursos que sostengan su labor. La persistencia de la relación establecida entre esta trama organizativa de base territorial y las políticas sociales se evidencia en la consolidación de los comedores populares, que pudieron ampliar el abanico de servicios y convertirse en la red de centros de cuidado infantil que hoy ofrecen educación inicial y contención a niñas y jóvenes en todo el país (De Piero, 2020).

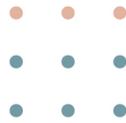
El ciclo económico neoliberal estalla a comienzos del siglo, desembocando en la tremenda crisis social, económica y política del año 2001. Durante esos meses, la sociedad civil en su conjunto se movilizó en forma activa, ganando el espacio con marchas, asambleas populares, cortes de calles y rutas, poniendo así en acto un repertorio de acción colectiva novedoso para la tradición argentina. El movimiento de desocupados -o "piquetero" - que nace de esas movilizaciones, no solo constituye un canal de articulación de la protesta social, sino también un espacio de ayuda solidaria frente a los efectos devastadores de la crisis (Gradin, 2018). Se retoma así el patrón previo: la confrontación se suma a la tarea asistencial, de generación de respuestas colectivas a la urgencia de las necesidades básicas.



La recuperación de la presencia estatal y el crecimiento económico de la primera década de este siglo fueron, paulatinamente, mejorando las condiciones de vida y de trabajo de la población popular, un basamento que dio lugar al despliegue de otras problemáticas, que complejizaron y actualizaron las preocupaciones de la sociedad civil organizada. La situación de exclusión de los y las jóvenes, el acceso a la cultura y la comunicación, la violencia de género, la crisis ambiental, entre muchos otros temas, sostienen una interesante diversificación de la agenda y de los actores que conforman el ámbito de la sociedad civil argentina.

Al mismo tiempo, una cuestión de larga data, como el problema del trabajo, asume nueva relevancia dentro del universo asociativo, vistas las dificultades estructurales de la economía para ofrecer empleo formal al conjunto de la población. La propuesta de la economía social, como estrategia alternativa para generar trabajo, se difunde en estos ámbitos y da lugar a la emergencia de numerosas experiencias de fortalecimiento de actividades de “economía popular”, no mercantilizada. Este movimiento, que ha dado lugar a una de las articulaciones sociales más consolidadas de estos días, también contiene un fuerte cuestionamiento al modelo de trabajo y economía que sustenta el desarrollo capitalista actual (Rofman, 2019).

Un nuevo giro en esta historia, el más reciente, está siendo impulsado por el movimiento de mujeres que, desde el regreso democrático de la década del '80, fue construyendo sistemáticamente diferentes espacios de encuentros y articulación entre distintos espacios organizativos, y que a partir de mediados del 2015 adquiere un nuevo impulso de la mano de las demandas contra la violencia de género y los femicidios, entre otras agendas (Natalucci y Rey, 2018). La incidencia en el sistema político de este movimiento también impactó en las organizaciones de la sociedad civil, quienes han recogido muchas de sus demandas, e incorporado otras nuevas como la importancia de las tareas de cuidado como las que fueron asumidas por las organizaciones en cada crisis, y particularmente durante la pandemia del covid-19 (Campana y Lashayas, 2020). La intersección entre la “ayuda mutua” y la agenda de género está abriendo un nuevo escenario para las organizaciones



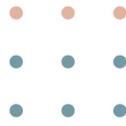
de base territoriales, que se encuentran atravesadas por diferentes problemáticas producto de las transformaciones de nuestra sociedad.

En síntesis, el panorama de la sociedad civil argentina exhibía, a comienzos del 2020, las capas superpuestas de sus movimientos históricos, reconfigurados por la emergencia de los actores y agendas del siglo XXI. De manera muy sintética, en los años previos a la pandemia, la sociedad civil organizada en Argentina estaba conformada por una estructura básica de organizaciones asistenciales de ayuda mutua -desde las más antiguas hasta las creadas para atender necesidades urgentes en la última crisis económica-; que se entremezcla con una trama expansiva de iniciativas alternativas de promoción del trabajo y economía social; y más recientemente es fuertemente sacudida por la emergencia de la cuestión de género, que atraviesa el universo preexistente, a la vez que impulsa la constitución de nuevos espacios sociales.

La contribución de las organizaciones en pandemia

La respuesta social a la catástrofe global del covid-19 volvió a colocar en el centro de la escena al rol del Estado. Los gobiernos de todo el mundo han asumido el papel principal en el desarrollo de las acciones y medidas de combate al virus, tanto en el plano de fuente de autoridad para establecer medidas de restricción de la circulación, como también en la gestión de las políticas públicas sanitarias y sociales necesarias para hacerle frente a la pandemia.

En Argentina, en particular, a poco de declarada la pandemia, el gobierno nacional recientemente inaugurado puso en marcha un conjunto de medidas de significativo impacto social: una fuerte y extendida limitación de la movilidad, lo que afectó gravemente los ingresos de buena parte de la población, junto con una política activa, aunque acotada en el tiempo, de transferencias monetarias a los sectores más vulnerables. En paralelo, se multiplicaron las inversiones en salud pública, fundamentalmente en camas hospitalarias y estrategias de prevención.

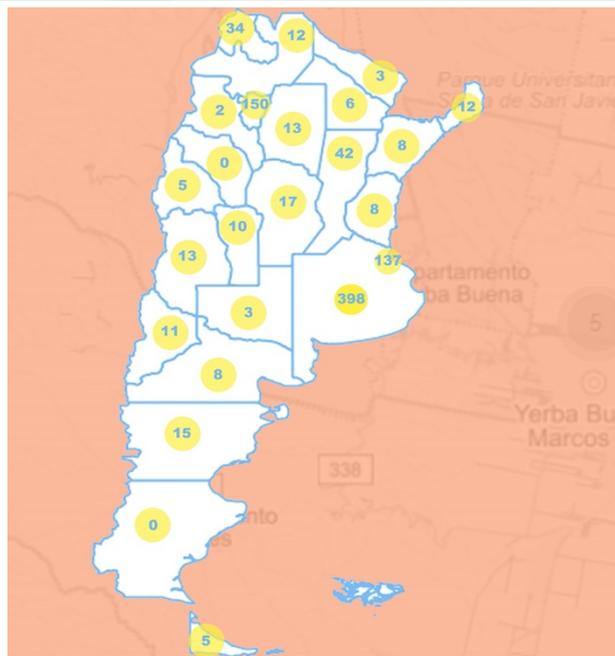


Sin embargo, esta enérgica intervención estatal hubiera resultado muy insuficiente sin la contribución de la sociedad civil organizada. El complejo sistema de intervenciones sanitarias, sociales y económicas que se desplegó durante el 2020 no estaba solo sostenido por la estructura de gestión estatal, sino también en la activa participación de la sociedad civil. Como se detalla en el apartado anterior, el vasto y diverso mundo de las organizaciones de la sociedad civil, constituye desde hace varias décadas un componente ineludible de los entramados de gestión de las políticas públicas en nuestro país. La respuesta pública a la crisis ha sacado a la luz la riqueza de estos escenarios participativos, que cobran una relevancia particular en territorios marcados por la vulnerabilidad social.

Los resultados obtenidos en el mapeo colaborativo ponen en evidencia la fortaleza previa del universo de la sociedad civil organizada, y el valor y la significación de esta contribución.

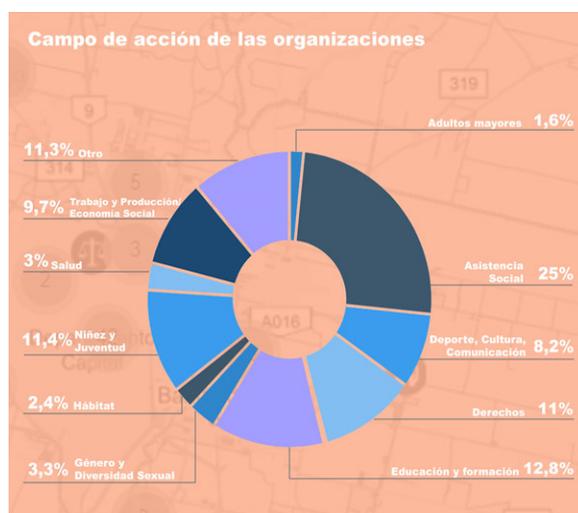
Cabe recordar que la producción de estos datos se realiza con la metodología del mapeo colaborativo, lo que significa que son resultado de respuestas voluntarias de las organizaciones, y no son producto de un muestreo representativo. Asimismo, dado que el proceso de mapeo colaborativo sigue en marcha, los datos que aquí se analizan se basan en una fecha de corte anterior a la publicación de este artículo, e incluye 900 respuestas, las recibidas hasta ese momento.

El panorama que se puede construir a partir de la información enviada hasta esa fecha permite componer una distribución que toma en cuenta la diversidad territorial de la Argentina. Como se advierte en la imagen siguiente, se han registrado organizaciones de casi todas las provincias en el mapeo (solo 2 provincias se encuentran aún sin registros), resultado que da cuenta de la impronta federal de esta propuesta.



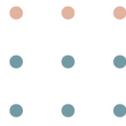
Fuente: elaboración propia (2021)

En cuanto a las características generales del universo mapeado, el gráfico siguiente da cuenta de la actividad habitual de las organizaciones, de los campos de acción relativos a los problemas o propósitos principales a los que se dedica la entidad²⁶.



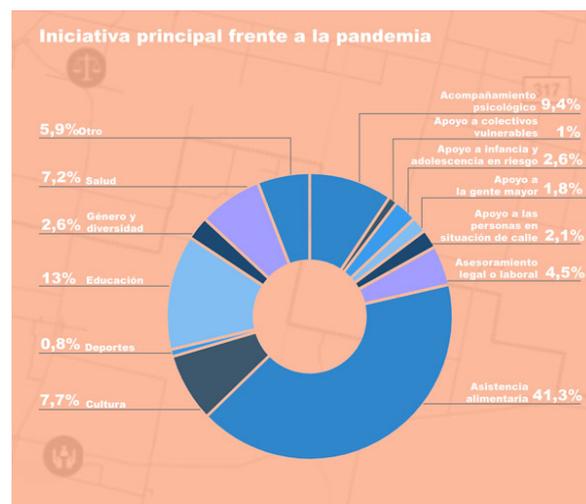
Fuente: elaboración propia (2021)

²⁶ Estas respuestas refieren al campo de acción principal de la organización, no incluye otros campos o actividades secundarios



Siguiendo la pauta descrita previamente, la respuesta más frecuente, que agrupa al 25% de las organizaciones, es asistencia social. El 75% restante se distribuye en un abanico bien amplio de campos de trabajo: el 12.8% a educación y formación, el 11.4% a la niñez y juventud, el 11% a la defensa de derechos y un 9.7% al mundo de la producción, el trabajo y la economía social. Como se puede advertir, la sociedad civil organizada argentina cubre un espectro amplio de problemáticas, donde predomina la tarea asistencial, pero también están presentes actividades económicas y de intervención ciudadana.

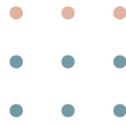
La crisis pandémica obligó a reorientar estos esfuerzos, puesto que casi todas las organizaciones registradas – el 94%- estaba llevando adelante alguna iniciativa para enfrentar la situación social y sanitaria generada por la pandemia y las medidas de aislamiento. Este dato confirma que, en momentos de crisis, las organizaciones sociales actúan como primer sostén para las personas y familias en situación de vulnerabilidad brindando una asistencia clave para garantizar la satisfacción de distintas necesidades.



Fuente: elaboración propia (2021)

Ello se evidencia en las orientaciones de las iniciativas principales²⁷ generadas para responder al impacto social de la pandemia: casi la mitad de las iniciativas identificadas

²⁷ Estas respuestas refieren a la iniciativa principal generada frente a la pandemia, por lo que no incluyen referencia a iniciativas secundarias



(41.3%) tiene por objeto brindar asistencia alimentaria, para atender las carencias más básicas de la población que no estaba recibiendo ingresos por las restricciones a la circulación. Junto a ello aparece un abanico bien amplio de otras acciones: un 13% de las iniciativas están enfocadas en la educación, dato relevante dado el contexto de cierre de escuelas en esos meses. También cabe destacar que un 9.4% se enfocaba al acompañamiento psicológico de la población, y un espectro bien diverso de acciones: en cultura (7.7%), salud (7.2%) y asesoramiento legal o laboral (4,5%). La atención de otros sectores vulnerables es también parte de lo realizado por las organizaciones, en especial cuando se trata de apoyo a infancias y adolescencias en riesgo, a personas en situación de calle y a adultxs mayores, poblaciones que adquirieron relevancia en el contexto de aislamiento por su alta vulnerabilidad y necesidad de asistencia.

Un punto de especial relevancia es el relativo a la cobertura de estas iniciativas. La acción desplegada por las organizaciones sociales abarca un universo importante: el 18% de las iniciativas llega a más de 500 personas, y un 40% abarca entre 101 y 500 personas. En síntesis, casi la mitad de las iniciativas tiene una cobertura importante: más de 100 personas.

Ello cobra especial valor si se lo relaciona con la dimensión del alcance territorial de las iniciativas, puesto que la mayoría de las iniciativas se despliega en la escala más próxima, la local/barrial.

A manera de cierre: la importancia del conocimiento sobre la sociedad civil argentina

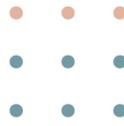
Como decíamos previamente, *Territorios en Acción* es una iniciativa que nació con la pandemia con el objetivo de contribuir a visibilizar la conformación del universo de las organizaciones de la sociedad civil argentina y la relevancia de la intervención social que desarrollan para dar respuesta a la emergencia sociosanitaria en todo el territorio nacional. Consideramos que reconocer el trabajo que realizan las organizaciones sociales



de nuestro país es central para aportar a su fortalecimiento y valorización social. Sumado a lo anterior, contar con información actualizada es fundamental para el desarrollo de acciones de incidencia y mejorar el diseño e implementación de políticas públicas.

Para acercarnos a estos objetivos resulta sumamente provechosa la generación participativa de conocimiento, que convoque a diferentes actores y en diferentes instancias. Estas metodologías innovadoras permiten sentar las bases para una nueva modalidad de producir información -en movimiento, activo- cercana a los tiempos que corren en donde las problemáticas sociales se han vuelto cada vez más complejas.

Partimos, en Argentina, de un piso más bien bajo, ya que, como se señaló previamente, nuestro país no cuenta con información precisa y a escala acerca de la cobertura y condiciones de los aportes de las organizaciones y redes de la sociedad civil en el sostén de la vida cotidiana y el despliegue de las políticas sociales en los territorios. En este contexto, los resultados preliminares del mapeo colaborativo *“Territorios en Acción: las organizaciones sociales hacen frente a la pandemia* evidencian que en nuestro país este sector se encuentra activo en el acompañamiento a los sectores más vulnerables. Se destaca incluso, que muchas de las organizaciones sociales han diversificado su línea de intervención habitual para acompañar con las necesidades esenciales que la coyuntura exige. Es posible además pensar que el aporte que las organizaciones realizan frente a la emergencia no finalizará con la pandemia. Las intervenciones del mundo asociativo continuarán ocupando un papel de relevancia en la recuperación social y económica de la postpandemia.



Bibliografía

Campana, J., & Lashayas, A. R. (2020). Economía Popular y Feminismo. *Otra Economía*, 13(23), 246-262.

De Piero, Sergio (2020) **Organizaciones de la sociedad civil: tensiones de una agenda en construcción**. 2a edición especial - Florencio Varela. Universidad Nacional Arturo Jauretche,

Forni, P. y Castronuovo, L. (comp.) (2014) **Ni piqueteros ni punteros : organizaciones populares durante el kirchnerismo**. La Plata : EDULP

García Delgado, Daniel y Agustina Gradin (2017) "El neoliberalismo tardío: teoría y praxis" **Documento de trabajo N° 5**. FLACSO, Argentina.

Gradin, Agustina (2018) **Estado, territorio y participación política**, Buenos Aires. URL:
<https://www.teseopress.com/participacionpoliticadelasorganizacionesdedesocupados>

Natalucci, A. L., & Rey, J. (2018). ¿ Una nueva oleada feminista? Agendas de género, repertorios de acción y colectivos de mujeres (Argentina, 2015-2018). **Revista de Estudios Políticos y Estratégicos**. Volumen 6, N° 2

Rofman, Adriana. (2015) "Organizaciones sociales de base territorial en el Conurbano Bonaerense: algunos datos" en Observatorio del Conurbano www.observatorioconurbano.ungs.edu.ar. 2015

Rofman, A. (2019) "El escenario participativo de base popular en el Gran Buenos Aires en tiempos neoliberales: Huellas de la historia reciente y cambios emergentes" *Ciudadanía*. Revista de Políticas Sociales Urbanas. N° 4. Universidad Nacional de Tres de Febrero.



COLABORA.Lat

Hacia un nuevo modelo de
gobernanza post Covid-19

UNA RESPUESTA INTERDISCIPLINARIA PARA COMUNICACIÓN DE RIESGO EN PANDEMIA.

El proyecto del Grupo Epidemiológico Matemático
para la Vigilancia de Epidemias y Pandemias de la
Universidad de Santiago de Chile.

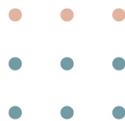
Felipe Elorrieta, Claudio Vargas, Fernando Crespo,
Cesar Maripanguí, Valentina Navarro, Catalina
Hernández, Pedro Osorio y Andrés Ayala





COLABORA.Lat

Hacia un nuevo modelo de
gobernanza post Covid-19



UNA RESPUESTA INTERDISCIPLINARIA PARA COMUNICACIÓN DE RIESGO EN PANDEMIA: EL PROYECTO DEL GRUPO EPIDEMIOLÓGICO MATEMÁTICO PARA LA VIGILANCIA DE EPIDEMIAS Y PANDEMIAS DE LA UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE CHILE.

FELIPE ELORRIETA²⁸, CLAUDIO VARGAS¹, FERNANDO CRESPO²⁹, CESAR
MARIPANGUI¹, VALENTINA NAVARRO¹, CATALINA HERNÁNDEZ¹, PEDRO
OSORIO¹, ANDRÉS AYALA¹.

Resumen

A un año y medio del inicio de la pandemia de covid-19 en el mundo, hemos visto cómo académicos e investigadores de las más diversas disciplinas se han puesto al servicio del análisis de su impacto en la población. Con este espíritu creamos el Grupo Epidemiológico Matemático de la Universidad de Santiago de Chile (GEMVEP-USACH). Nuestro grupo se ha puesto como objetivos la investigación y divulgación de indicadores que permitan

²⁸ Departamento de Matemáticas y Ciencia de la Computación, Universidad de Santiago de Chile.

²⁹ Departamento de Gestión y Negocios. Facultad de Economía y Negocios, Universidad Alberto Hurtado.



vigilar, alertar y analizar brotes epidémicos estacionales, no estacionales y pandemias. De igual manera, se busca formar capital humano con experiencia en el seguimiento de datos epidemiológicos. En el primer año y medio de trabajo hemos desarrollado un servicio web analítico, que cuenta con dashboards de seguimiento de los datos del covid-19 proporcionados por el Ministerio de la Ciencia de Chile. Para ello, programamos un proceso de ETL en Pentaho-Spoon, el cual nos permite integrar los datos con distintos modelos estadísticos programados en el software R. Entre los métodos implementados están las tasas de reproducción efectiva, un sistema de alerta a nivel regional y corrección del sub reporte de casos activos. De forma complementaria, se han ambientado Dashboards de seguimiento tanto de cifras del día, como de análisis evolutivos diarios usando la plataforma Shiny Apps de R. Con los datos e indicadores disponibles hemos participado en la discusión pública respecto a los efectos del covid-19 en Chile.

Autores

Felipe Elorrieta López es Profesor Asociado del Departamento de Matemáticas y Ciencia de la Computación de la Universidad de Santiago de Chile. Con grado de Doctor en Estadística de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Magíster en Estadística de la Pontificia Universidad Católica de Chile e Ingeniero Estadístico de la Universidad de Santiago de Chile.

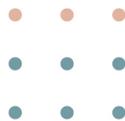
Claudio Vargas Rona es Medico Internista en el Hospital de Urgencia y Asistencia Pública (Posta Central) y Profesor del Departamento de Matemáticas y Ciencia de la Computación de la Universidad de Santiago de Chile.

Fernando Crespo Romero es Doctor en Ciencias de la Ingeniería Pontificia Universidad Católica de Chile, Ingeniero Civil Matemático e Industrial de la Universidad de Chile. Profesor Asociado en la Universidad Alberto Hurtado, y Profesor Part-time de la Facultad Tecnológica de la USACH.



COLABORA.Lat

Hacia un nuevo modelo de
gobernanza post Covid-19



Cesar Maripangui González es Ingeniero Estadístico Egresado el año 2014 de la Universidad de Santiago de Chile. Especialista en Inteligencia y Analítica de Negocios con Diplomado en Inteligencia de Negocios de la Pontificia Universidad Católica de Chile el año 2017.

Valentina Navarro Muñoz es Ingeniero Estadístico Egresado el año 2021 de la Universidad de Santiago de Chile.

Catalina Hernandez Martinez es Licenciada en Estadística y actualmente realiza su trabajo de Tesis para obtener el título de Ingeniero Estadístico en la Universidad de Santiago de Chile.

Pedro Osorio Meza es Licenciado en Estadística y actualmente realiza su trabajo de Tesis para obtener el título de Ingeniero Estadístico en la Universidad de Santiago de Chile

Andrés Ayala Muñoz es Licenciado en Estadística y actualmente realiza su trabajo de Tesis para obtener el título de Ingeniero Estadístico en la Universidad de Santiago de Chile.



1. ¿Quiénes somos?

En Marzo del año 2020 se creó el Grupo Epidemiológico Matemático de la Universidad de Santiago de Chile (GEMVEP-USACH), gracias a un proyecto adjudicado por el Fondo VIME 2020 de la Vicerrectoría de Vinculación con el Medio de la Universidad de Santiago. El GEMVEP-USACH está conformado por académicos, profesionales y estudiantes de diversas disciplinas como Estadística, Ingeniería y Medicina, y cada uno de los miembros tiene un vínculo con la Universidad de Santiago de Chile. El listado de miembros actuales del GEMVEP-USACH es el siguiente:

- Felipe Elorrieta López (Director del proyecto - PhD en Estadística)
- Claudio Vargas Rona (Director Alterno del proyecto - Médico Internista)
- Fernando Crespo Romero (Investigador - PhD en Ingeniería)
- Cesar Maripanguí González (Investigador - Ingeniero Estadístico)
- Valentina Navarro Muñoz (Investigador - Ingeniero Estadístico)
- Catalina Hernández Martínez (Alumno)
- Pedro Osorio Meza (Alumno)
- Andrés Ayala Muñoz (Alumno)

Los objetivos de trabajo de nuestro grupo son:

- 1.- Vigilar, alertar y analizar brotes epidémicos estacionales, no estacionales y pandemias, enfocando actualmente los esfuerzos en el comportamiento del covid-19 en Chile.
- 2.- Aportar en el debate sobre el coronavirus y otros fenómenos epidémicos a partir de la revisión del correcto uso de herramientas estadísticas y su comunicación por diversos actores.
- 3.- Proponer métodos estadísticos que sean útiles para un correcto análisis de datos epidemiológicos relacionados a brotes epidémicos.
- 4.- Formar profesionales con experiencia en el análisis de datos epidemiológicos desde



una perspectiva matemática y/o estadística.

Siguiendo estos lineamientos, hemos logrado contribuir, desde un punto de vista matemático y/o estadístico, al análisis de la gran cantidad de datos que se han generado debido a la pandemia covid-19 en Chile. Durante nuestro primer año y medio de trabajo hemos desarrollado un servicio web analítico, que cuenta con *dashboards* de seguimiento de los datos del covid-19 en Chile. Además, generamos informes de los principales indicadores a nivel nacional, regional y comunal, los cuales son divulgados a través de nuestras cuatro principales redes sociales (Twitter, Instagram, Facebook y Telegram). Sumando todas nuestras redes sociales, hoy contamos con aproximadamente 10.000 seguidores que reciben periódicamente nuestros resultados. Con los datos e indicadores disponibles hemos participado en la discusión pública respecto al impacto del covid-19 en Chile, a partir de columnas en medios periodísticos como CIPER y Vocería Virtual, entre otros.

Con nuestro aporte, y el de otros grupos que han participado activamente entregando información durante esta pandemia, se ha mostrado que el enfoque interdisciplinario ha generado un valor agregado muy relevante en la comunicación de riesgo durante la misma. En este sentido, destacamos la formación de iniciativas como el grupo ICOVID (<https://www.icovidchile.cl/>), en el que participan académicos de la Universidad de Chile, Universidad Católica y Universidad de Concepción o el grupo Data covid-19 Chile (<https://www.datacovid.cl/>). En ambos grupos convergen visiones que van desde la salud pública y la epidemiología hasta la ingeniería. Además, otros grupos que ya venían trabajando desde hace un tiempo, como Espacio Público, han incluido el seguimiento de la pandemia dentro de sus líneas de investigación.

Pese a que nuestra mayor participación ha estado en la divulgación de resultados e indicadores del covid-19 al público general, creemos importante mostrar nuestros resultados en la comunidad científica. En este sentido, también hemos participado en diversos congresos y seminarios nacionales e internacionales presentando el proyecto del GEMVEP-USACH y nuestros principales hallazgos.



En este artículo contamos la experiencia de la creación de nuestro grupo, mostrando los principales aportes durante esta pandemia y discutiendo sobre nuestros próximos desafíos. El artículo está estructurado de la siguiente manera. En la Sección 2 contamos la historia de la formación del grupo. En la Sección 3 mostramos el proceso de recolección de información e integración con softwares estadísticos. Las metodologías que hemos implementado son presentadas en la Sección 4. Los productos de divulgación del primer año y medio de trabajo son presentados en la Sección 5. Finalmente, en la sección 6, discutimos sobre nuestros próximos desafíos.

2. Historia

En el área de Estadística del Departamento de Matemáticas y Ciencia de la Computación de la Universidad de Santiago de Chile ha habido un interés muy importante en la investigación estadística aplicada en datos de salud. Este interés se ha reflejado en que muchos de los trabajos de tesis de los alumnos de pregrado de Ingeniería Estadística se han enfocado en el análisis de datos de esta área científica. Debido a este interés, los académicos Felipe Elorrieta y Claudio Vargas consideramos importante consolidar estos trabajos independientes en un solo proyecto de trabajo.

Como paso inicial, a finales del año 2019 presentamos un proyecto de Vinculación con el Medio para la implementación de la metodología de Nowcasting para corregir la vigilancia de los datos de influenza de acuerdo al retraso observado en las notificaciones y permitir así un reconocimiento precoz del inicio del brote epidémico estacional, su *peak* y estimar su magnitud. De ese modo se puede anticipar un brote especialmente severo en término de número de casos, hospitalizaciones y mortalidad. Para ello, consideramos relevante la vinculación con el Departamento de Epidemiología del Ministerio de Salud de Chile (MINSAL) para que fueran la contraparte técnica y nos pudieran aportar con datos indispensables en la ejecución del proyecto. Este proyecto fue adjudicado por la Vicerrectoría de Vinculación con el Medio de la Universidad de Santiago de Chile con un puntaje de 3.89 sobre 4.



Con el inicio de la pandemia covid-19 este proyecto tuvo que ser modificado de manera importante por dos razones. La primera de ellas es que el MINSAL de Chile se volvió inaccesible por la gran carga de trabajo que implicó la pandemia. La segunda razón es que el seguimiento de los datos de la pandemia era una oportunidad de hacer investigación de impacto social que no se podía dejar pasar. Es por esto que decidimos orientar gran parte de nuestro trabajo en la divulgación e investigación de los datos que se generaron a partir del covid-19 en Chile.

3. Procesamiento de Datos

Para el desarrollo de todos nuestros proyectos, la integración de datos fue fundamental. En este sentido, trabajamos en la consolidación de bases de datos de indicadores de covid-19 a nivel nacional, regional y comunal. Estas bases de datos se alimentan de distintas fuentes de información, las que principalmente se seccionan en los avances diarios oficiales del MINSAL y los Informes Epidemiológicos que se publican dos veces por semana (miércoles y sábado). Estos datos se publican en el repositorio de GitHub del Ministerio de Ciencia de Chile (Ministerio de Ciencia, 2020). Además, en nuestras bases de datos, incorporamos información de otras fuentes de datos como por ejemplo los datos de movilidad de Google (Google, 2020).

En la figura 1, mostramos que la implementación de este desarrollo está basado en trabajar toda la recurrencia, tratamiento y carga de datos siguiendo el proceso “ETL” (Extracción, Transformación y Carga) utilizando el software Pentaho-Data Integration en conjunto con R, Telegram y Power BI. Este proceso fue desarrollado con un enfoque adaptable ante modificaciones desde la fuente de origen de los datos, de manera de hacer un seguimiento adecuado a los índices estimados.

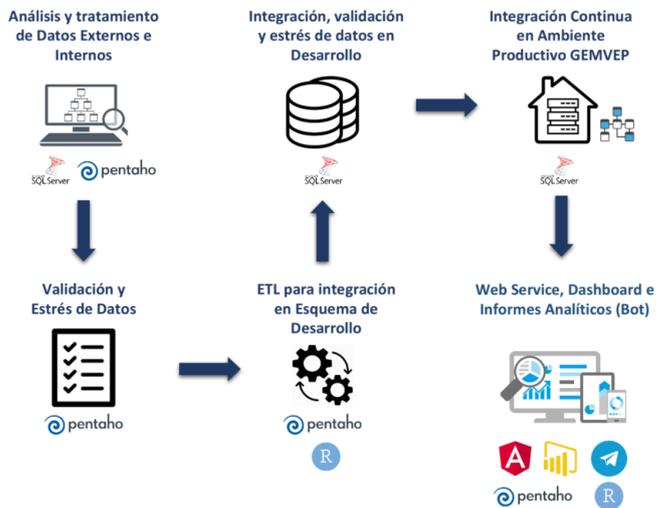
Complementariamente, la funcionalidad de los softwares se extendió para tener un bot analítico que publica informes resumidos de tendencias a nivel nacional y regional en un grupo abierto de Telegram.



Figura 1. Flujo del Procesamiento de Datos Interno del GEMVEP-USACH

Esquema de Desarrollo y Generación de Servicios

Traza de integración e implementación



4. Metodologías Implementadas

4.1. R efectivo comunal, regional y nacional

Un indicador importante para medir la intensidad de la pandemia es el parámetro R , conocido como Número Reproductivo Básico, definido como el número de casos adicionales que genera un caso infectado, en promedio, sobre el curso de su período infeccioso sobre la población no infectada (Li, et al. 2020). Para el desarrollo de la metodología de predicción del avance de la pandemia, en un comienzo se revisaron varios indicadores como el R_0 clásico (C. Osemwinyen & Diakhaby, 2015) suponiendo población fallecida y reincorporación en la población susceptible, sin embargo, el R_0 es un estimador que una vez que se inicia la pandemia tiende a sobreestimar el efecto de esta. Por esta razón se terminó utilizando el R efectivo de Cori (Cori, et al., 2013), usando el paquete EpiEstim de R software (Cori et al., 2021). El R efectivo de Cori es definido como el número



de infectados actuales por infectado reconocido de los períodos anteriores al período observado, asumiendo una ventana de contacto efectiva entre que un infectado comienza su proceso de infección y es reconocido como tal, lo que se denomina intervalo serial. En el caso de Chile, se asumió un intervalo serial de 7 días con desviación de tres días basados en la evidencia registrada en Wuhan (Wu, et al., 2020).

Lo interesante es que el R efectivo ha mostrado de manera plausible la intensidad de la infección mientras esta se produce. Como consecuencia de ello, el R efectivo tarda mucho más tiempo en bajar que cuando lo hace la tasa de infectados observada en los informes diarios del MINSAL.

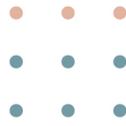
4.2. Clusters de Alerta

En nuestro análisis de la pandemia, nos parece relevante hacer la distinción por región del país, ya que hemos observado que la propagación del covid-19 tiene un comportamiento distinto en cada una de ellas. Además, las medidas de contención del virus que restringen la movilidad de las personas (cuarentenas, con distintos niveles de confinamiento) implementadas por el MINSAL en Chile se han aplicado de manera independiente en cada región y comuna del país.

Para realizar una vigilancia de la circulación del virus en las distintas regiones, construimos un sistema de alerta que usa indicadores del nivel de propagación del virus para clasificar las regiones de Chile en 3 grupos, según su grado de riesgo al contagio de covid-19. Para la creación de estos grupos, consideramos como indicadores la Tasa de Incidencia, R efectivo y Tasa de positividad en cada región del país. Además, incluimos las variaciones semanales de cada uno de estos indicadores.

Los grados de circulación que definimos son:

- De Riesgo bajo o contención sostenida: En ésta clasificación se encontrarán las regiones con los más bajos indicadores, para estar en esta clasificación las regiones



deben cumplir con los criterios mínimos que exige la OMS (Organización Mundial de la Salud, 2020) y en especial se considera que la región tenga un R efectivo inferior a uno, además que presente una incidencia menor a 10 casos/100.000 habitantes y una tasa de positividad menor al 5%.

- De Riesgo medio o de Probable Crecimiento: Para esta clasificación se consideran las regiones que tengan indicadores que se mantengan estables. En este grupo esperamos que no se flexibilicen las medidas de confinamiento y analicen las comunas que estén principalmente afectadas, se considera que los indicadores presenten una incidencia entre 30 y 10 casos/100.000 habitantes y una tasa de positividad entre el 5% y el 10%.
- De Riesgo alto o Tendencia en Crecimiento: Esta clasificación sugiere medidas pertinentes de confinamiento ya que representa altas tasas de contagio. En esta clasificación se encuentran las regiones que tengan una incidencia mayor a 30 casos/100.000 habitantes, una tasa de positividad mayor al 10% y un R efectivo mayor a 1.

Para la automatización de esta metodología, se consideran las 6 variables mencionadas previamente. Luego, se realiza una clasificación inicial, mediante componentes principales en la que se usan los dos primeros componentes para separar las zonas de riesgo en cuadrantes. En una segunda etapa, miembros del GEMVEP-USACH hacen revisión de los grupos y verifican que se cumplan los criterios. En caso contrario se realizan las correcciones necesarias. Finalmente, estos grupos son calculados y monitoreados día a día para entregar una alerta lo más temprana posible.

En la Figura 2 se muestran ejemplos de nuestros clusters de alertas implementados en distintos momentos de la pandemia en Chile. En el gráfico de la izquierda se presentan los grupos obtenidos el día 6 de Octubre de 2020, día en la región de Magallanes alcanzó la mayor tasa de incidencia de cualquier región desde el inicio de la pandemia en Chile. En la figura de la derecha se presentan los clusters obtenidos el día que se registró la mayor cantidad de casos de covid-19 en Chile (9.171 casos el día viernes 9 de abril de 2021).

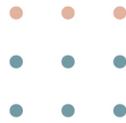
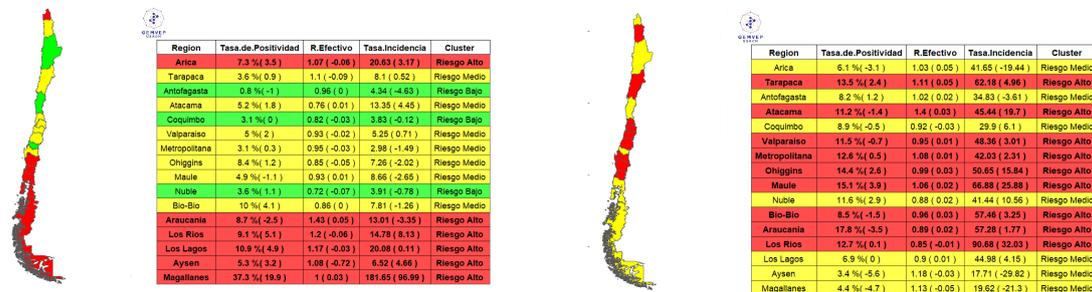


Figura 2. Grupos de Alerta regional en los días 6 de octubre de 2020 y 9 de abril de 2021.



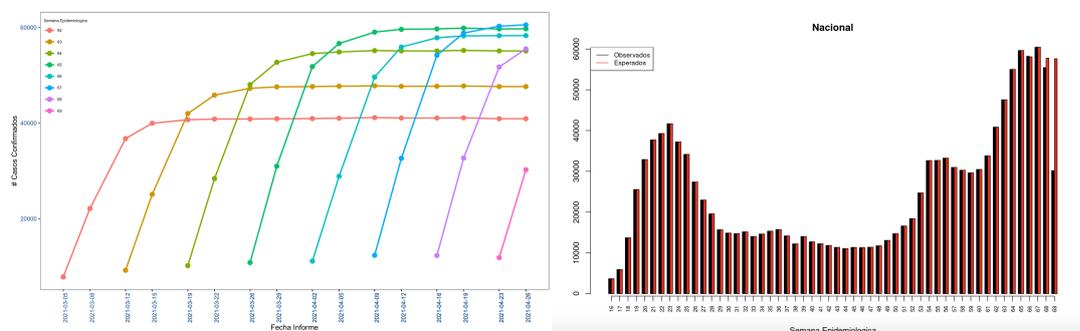
4.3. Nowcasting - Corrección Casos Activos

En Chile, uno de los indicadores que el MINSAL usa más frecuentemente para la comunicación del estado de la pandemia de covid-19 es el número de casos activos. Sin embargo, no se reconoce en general que este indicador tiene un subreporte importante debido al rezago en la notificación. Esto se debe al desfase que se produce entre que un infectado inicia sus síntomas y se reconoce su caso como confirmado. Por ello, en este grupo hemos puesto un esfuerzo importante en la implementación de un método que sea capaz de estimar de manera precisa el número real de casos activos. Los datos utilizados para realizar esta corrección son el número de casos totales (casos confirmados y probables) por semana epidemiológica (SE) de inicio de síntomas que se obtienen de los informes epidemiológicos oficiales del MINSAL. Los métodos elegidos para realizar esta corrección fueron propuestos por Yan y Chowell (Yan & Chowell, 2019) y por Donker (Donker et al., 2011), ambos métodos siguen el enfoque de escalera encadenada (*Chain Ladder Method*) (England & Verrall, 2002). Para la implementación de ambos métodos, se utiliza una tabla de contingencia de dos vías donde se organizan los recuentos de casos por semana epidemiológica de inicio de síntomas. Para la corrección de casos activos, usamos el primer informe que se publica al finalizar cada semana epidemiológica. Ambos métodos se implementaron en el software R a partir de funciones de elaboración propia.



En la Figura 3 se muestran dos gráficos que ilustran el procedimiento de corrección de casos por semana epidemiológica. En la figura de la izquierda se presentan los casos confirmados por semana epidemiológica de inicio de síntomas y fecha de publicación de cada informe epidemiológico. En esta figura se puede observar que pueden pasar más de dos semanas para conocer los casos totales de cada semana epidemiológica. En la figura de la derecha se muestran las estimaciones de casos para las semanas 68 y 69 (15 y 16 del año 2021) usando el método de Yan & Chowell.

Figura 3. Procedimiento de corrección de casos con informe epidemiológico del día 26 de abril de 2021.



Además, en el trabajo de Tesis de la alumna Valentina Navarro, estudiamos dos métodos adicionales de nowcasting denominados el método de Mack (Mack, 1999) y el método de Sobre dispersión de Poisson (Zhang, 2013), usando el paquete ChainLadder del software R (Carrato et al., 2018). Estos métodos difieren de los mencionados previamente, en que permiten calcular la incerteza de las correcciones de casos por semana epidemiológica.

Realizar esta corrección de casos activos es de suma importancia para una adecuada comunicación de riesgo. Sin embargo, no hacer esta corrección de casos también puede tener otras implicaciones. Por ejemplo, el cálculo de otros indicadores epidemiológicos que sirven para evaluar el estado de la pandemia (como el R efectivo) pueden verse afectados por que usan como insumo los casos confirmados que están desfasados.

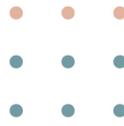


4.4. Estudio de la inequidad en la carga de enfermedad estimada a través de los AVPP comunales por covid-19 en el primer año de pandemia en Santiago.

Además, como grupo, nos parece relevante el estudio del impacto de la inequidad en los fallecimientos debido al covid-19. En muchos países se han reportado brechas significativas en las tasas de mortalidad por covid-19 asociadas a un gradiente socioeconómico. Sin embargo, las tasas de mortalidad son un indicador limitado de la carga que una enfermedad presenta para una población en comparación con los Años de Vida Ajustados por Discapacidad (DALY o AVISA) (Murray, 1994). Los AVISA tienen dos componentes: los años de vida perdidos por muerte prematura (PLLY o AVPP) (OCDE, 2019) y los años de vida perdidos por discapacidad (DALY). Lamentablemente, aún no se cuenta con suficiente información para estimar el efecto del covid-19 en la calidad de vida a través de la metodología AVISA. Sin embargo, es posible estimar los años de vida perdidos prematuramente por la enfermedad.

A partir de la base de muertes publicada por el Departamento de Estadística e Información de Salud (DEIS, 2021) para el período comprendido entre el 1 de marzo 2020 al 28 de febrero 2021 en las comunas del Gran Santiago y las proyecciones comunales de población realizadas por el INE a partir del censo de 2017 para las mismas comunas en el año 2020 se estimaron las tasas de mortalidad estandarizada por método directo y AVPP por grupo de causas, entre ellas covid-19. Para los AVPP se utilizó metodología OCDE 2019 (OCDE, 2019) que estandariza por edad a una población estándar de ese grupo de países y considera 75 años la edad bajo la cual se contabilizan los años perdidos prematuramente.

Nuestro principal hallazgo fue que hubo 5.581 AVPP por 100.000 habitantes en el primer año de pandemia en el Gran Santiago, de los cuales 1.123 corresponden a fallecidos con diagnóstico de covid-19 confirmado lo que representa un 20,1% de la tasa de AVPP. En términos absolutos hubo 355.353 AVPP en el período de los cuales 69.312 (19,5%) fueron por covid-19 confirmado. La tasa de AVPP por covid-19 presentó un rango entre 172,6 en



la comuna menos impactada (Vitacura, una comuna del sector oriente de Santiago con residentes de altos ingresos) hasta 2.377,4 en la más afectada (San Ramón, una comuna del sector sur de Santiago, con residentes de bajos ingresos). La tasa de mortalidad por covid-19 confirmado fue 80.9 por 100000 en Vitacura y 341,3 por 100000 en la comuna más afectada (La Pintana, otra comuna pobre del sector sur de Santiago).

Se calculó también el Índice de Concentración (IdC) (Harper & Lynch, 2017) a partir de las tasas comunales ordenando las comunas según el ingreso promedio por hogar obtenidas de la Encuesta CASEN 2017 (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2017). El Índice de Concentración (IdC) para las tasas comunales de AVPP por covid-19 fue de -0,193, que es superior al IdC de -0,12 para la mortalidad por covid-19. Comparando el IdC de los diferentes grupos de causas, se aprecia que covid-19 fue la segunda más desigual después de los AVPP producto de accidentes y violencias (IdC de -0,227 para AVPP e IdC de -0,14 para tasa de mortalidad). Las diferencias en las tasas ajustadas de AVPP comunales son superiores a las diferencias de mortalidad ajustadas por método directo para todos los grupos de causas y en particular covid-19. Hubo también un aumento en la inequidad de la mortalidad general, al comparar con los años previos, aumento que se mantuvo aún descontando los AVPP correspondientes a covid-19 confirmado.

En síntesis, encontramos una gran inequidad en las tasas de mortalidad estandarizada entre las comunas del Gran Santiago según el nivel promedio de ingreso por hogar de cada comuna. Esa inequidad es mayor al estimar la carga de enfermedad comunal usando AVPP, sugiriendo una desigualdad mayor en grupos de edad más jóvenes. El primer año de pandemia produjo un aumento en la inequidad de la carga de enfermedad medida como AVPP por todas las causas, aún descontando las muertes por covid-19 en Santiago.

5. Vinculación con el Medio

En esta sección presentamos los productos de divulgación que hemos generado en nuestro primer año y medio de trabajo para vincularnos con el medio.



5.1. Shiny Dashboards

Se implementaron dashboards de seguimientos de indicadores de covid-19 que representan el avance de la pandemia a nivel nacional, regional y comunal de Chile. Estos indicadores muestran datos de contagios, hospitalizaciones, fallecimientos, trazabilidad y vacunación para las distintas localidades del país, también haciendo distinción por rangos etarios. Además, en estos *dashboards* se presentan las metodologías implementadas y descritas en la sección anterior. Gran parte de los *dashboards* fueron implementados a partir de la aplicación Shiny del software R (Chang et al., 2018). Los *dashboards* usan en general la información que nosotros integramos en nuestro proceso de recolección de datos, pero también incorporamos otras fuentes de información como los datos publicados diariamente por el Ministerio de la Ciencia o los datos que provienen del Departamento de Estadística e Información de Salud (DEIS). Las apps implementadas son las siguientes:

- **Balance Regional Diario:** Aplicación que presenta los resultados de la metodología de clusters de alerta presentada en la sección 4.2.
- **Situación camas UCI:** Aplicación que presenta desglose de pacientes covid-19 en UCI por región de Chile.
- **Fallecimientos en Chile – DEIS:** Aplicación que entrega estadísticas de fallecidos por causa de defunción, región y año. Los datos se obtienen desde DEIS.
- **Mapas comunales:** Aplicación para visualizar indicadores comunales de covid-19 en mapas temáticos por región y provincia.
- **Datos por grupo etario:** Aplicación que entrega estadísticas de pacientes en UCI, fallecimientos y contagios por grupo de edad.
- **Casos por semana epidemiológica corregidos por el rezago del reporte:** Aplicación que presenta los resultados de la metodología de corrección de casos presentada en la sección 4.3.
- **Visualizador Regional:** Aplicación que presenta gráficos de dispersión para la comparación bivariada de indicadores regionales de covid-19.



- **Indicadores comunales:** Aplicación que presenta comunas con los más altos (o bajos) indicadores de covid-19 en una región y semana particular.
- **R Efectivo Regional (Comunal):** Aplicación que presenta evolución histórica del R efectivo en cada región (comuna) del país de acuerdo a la metodología presentada en la sección 4.1.
- **Tasa de positividad Regional:** Aplicación que presenta desglose de tasa de positividad tipo de test (antígeno o PCR) y región.
- **Resumen de datos comunales:** Aplicación que presenta indicadores actualizados en cada comuna del país. Se presentan indicadores de contagios, fallecimientos, trazabilidad, estado de confinamiento y porcentaje de vacunación
- **Mapas de situación nacional por covid-19:** Aplicación para visualizar contagios, cantidad de PCR y fallecidos por covid-19 por región en mapas temáticos.
- **Monitoreo nacional - Cifras del día:** Aplicación que presenta resumen de indicadores diarios de covid-19 en Chile. Aplicación realizada en Power-BI.

5.2. Columnas de Divulgación

En nuestro afán de contribuir en el debate sobre el impacto de la pandemia en Chile, presentamos columnas de divulgación para el proyecto CIPER/Académico. A continuación se nombran las columnas que publicamos en este medio:

- ***“Dudas sobre el incremento de contagios por coronavirus ¿hay un rebrote o solo se debe a que estamos haciendo más test?”*** 6 de mayo del año 2020

Al inicio de la primera ola de contagios en Chile, el ex-ministro de salud Jaime Mañalich atribuía el aumento de casos nuevos a la realización de más exámenes PCR. En esta columna presentamos datos que refutan esta afirmación.

- ***“¿Cual es la mortalidad potencial de la pandemia en Chile? ¿Que significa caminar lento, pero seguro, hacia la inmunidad de rebaño?”*** 14 de mayo del año 2020



En las mismas fechas, las autoridades del MINSAL planteaban que su estrategia consistía en el contagio progresivo hasta alcanzar la inmunidad de rebaño. En esta columna, planteamos una proyección de fallecidos por covid-19 al alcanzar la inmunidad de rebaño antes de disponer de un tratamiento médico o vacuna.

- *“Razones para dudar de la leve mejoría”* 4 de julio del año 2020

Cuando en Chile los casos disminuyeron luego de la fuerte primera ola, las autoridades hablaban de que estábamos en presencia de una “leve mejoría”. Sin embargo, esta “leve mejoría” no se observaba en todas las regiones del país. En esta columna discutimos sobre esto.

- *“El preocupante nivel de contagio en las comunas mineras”* 24 de julio del año 2020

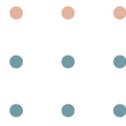
En esta columna discutimos con datos sobre las razones que generaron que en regiones las comunas con mayor cantidad de casos y fallecimientos por covid-19 fueran comunas con alta actividad minera, como Antofagasta, Calama y Rancagua.

- *“Trazabilidad: El factor clave que fue olvidado”* 6 de abril del año 2021

Desde el inicio de la pandemia en Chile, nunca volvimos a tomar el control de la pandemia. Una de las razones para ello es que la trazabilidad nunca llegó a niveles óptimos en Chile. En esta columna discutimos al respecto, planteando, además, la alta heterogeneidad en los indicadores de trazabilidad dentro de la Región Metropolitana y a lo largo del país.

5.3. Presentaciones en Seminarios

El activo rol en investigación de nuestro grupo nos ha llevado a exponer de manera frecuente nuestros principales resultados y metodologías en espacios educativos y de carácter técnico. A continuación, se listan algunas de las instancias de diálogo y colaboración en que ha participado nuestro grupo desde su inicio, junto con el tema



expuesto.

- **Conversatorio COVID-19 SOCHE.** 17 de junio de 2020. *SARS-CoV2: Desafíos en la vigilancia de la pandemia en Chile.*
- **3er Workshop Modelamiento COVID (Chile).** 14 de septiembre de 2020. *GEMVEP: Dashboard e informes analíticos para el estudio y seguimiento del COVID-19.*
- **Día Mundial de la Estadística-Colombia; Estadística y COVID-19.** 20 de octubre de 2020. *Métodos Estadísticos para el estudio y seguimiento del COVID-19 en Chile.*
- **V Workshop de Ciencia.** 6 de noviembre de 2020. *GEMVEP: Dashboard e informes analíticos para el estudio y seguimiento del COVID-19 en Chile.*
- **III Jornadas de Ingeniería Estadística de la UBB.** 14 de enero de 2021. *GEMVEP: Dashboard e Informes Analíticos para el estudio y seguimiento del COVID-19.*
- **XXXIII Jornada de Matemática de la Zona Sur.** 21 de abril de 2021. *Estimación del subreporte de casos activos debido al rezago en el reporte: Una aplicación en la pandemia del Coronavirus en Chile.*
- **VI Congreso Chileno de Salud Pública y VIII Congreso Chileno de Epidemiología.** 7 de mayo de 2021. *Estimación del subreporte de casos activos debido al rezago en el reporte: Una aplicación en la pandemia del Coronavirus en Chile.*
- **VI Congreso Chileno de Salud Pública y VIII Congreso Chileno de Epidemiología.** 7 de mayo de 2021. *Inequidad en Tasas de Mortalidad y AVPP Causadas por COVID-19 en las comunas del Gran Santiago.*

Estas situaciones no hacen más que destacar el trabajo del equipo en la producción de conocimiento científico, tanto en materias de estadística/matemática como en salud pública, y su influencia en políticas para enfrentar la situación sanitaria actual de la mejor manera.

5.4. Formación Capital Humano

En el proyecto del GEMVEP-USACH tenemos un compromiso fuerte en la formación de capital humano. En este sentido, hemos ofrecido prácticas profesionales y puestos de



tesistas dentro del equipo, contribuyendo al desarrollo de futuros profesionales con experiencia en el área epidemiológica, desde una perspectiva estadística y matemática. Los integrantes tienen la posibilidad de participar en el desarrollo de investigaciones sobre temas de relevancia actual y perfeccionar el uso de herramientas de análisis estadístico y de visualización de datos, así como el análisis crítico de la información y su contexto. Desde su creación, cinco alumnos han realizado su práctica profesional en nuestro grupo. Ellos son:

- Alejandra Muñoz Cantillana (Periodismo)
- Francisca Palominos Hinojosa (Periodismo)
- Catalina Hernandez Martinez (Ingeniería Estadística)
- Pedro Osorio Meza (Ingeniería Estadística)
- Andrés Ayala Muñoz (Ingeniería Estadística)

Además, tres alumnos se han graduado como Ingeniero Estadísticos con trabajos de tesis realizados dentro de nuestro Grupo.

- Camila Guerrero Padilla (Ingeniería Estadística)
- Francisco Oviedo Fernández (Ingeniería Estadística)
- Valentina Navarro Muñoz (Ingeniería Estadística)

6. Futuros Proyectos y Discusión

En este documento presentamos los principales resultados alcanzados por nuestro Grupo en su primer año y medio de funcionamiento. Durante este tiempo hemos logrado contribuir al debate sobre el impacto del covid-19 en Chile, a partir de la divulgación de indicadores, *dashboards*, metodologías y columnas. De esta manera, hemos acumulado más de 10.000 seguidores en todas nuestras redes sociales, alrededor de 100 apariciones en medios de comunicación y cerca de 10 presentaciones en seminarios. Además, hemos contribuido a la formación de capital humano guiando 5 prácticas profesionales y 3 exámenes de grado.



Una parte importante del alto impacto de nuestro grupo se logró gracias a la flexibilidad que tuvimos para movernos desde nuestro proyecto inicial al seguimiento de los datos del covid-19 en Chile, adaptándonos a la coyuntura de los últimos dos años en el mundo. Esto fue posible, gracias a que Chile, ha logrado implementar un buen sistema de acceso público a la información de la pandemia, que con limitaciones ha ido mejorado en el tiempo.

Además, gracias a este proyecto nos hemos podido vincular con diversos actores, como periodistas de diversos medios o académicos de distintas disciplinas también interesados en el seguimiento de datos epidemiológicos. De esta manera, ya hemos concretado un proyecto de investigación con académicos del centro de salud pública de la Universidad de Santiago de Chile.

En este sentido, nuestros futuros desafíos son trabajar en buscar mayor comprensión del impacto de la pandemia en Chile así como del proceso de vacunación llevado a cabo en nuestro país. Además, pretendemos extender las metodologías que hemos aplicado a otras enfermedades infecciosas como la influenza. Otro escenario diferente sería utilizar nuestro sistema de alerta para detectar precozmente brotes intrahospitalarios. Finalmente, nos interesa ampliar nuestro estudio de inequidad en covid-19 a otros fenómenos de salud, por ejemplo en acceso a exámenes o atención y profundizar en la desagregación de las causas que la provocan. La consolidación del grupo depende de que los proyectos iniciales finalicen apropiadamente, para luego concretar nuevos proyectos.

Agradecimientos

Los autores agradecen a la Vicerrectoría de Vinculación con el medio de la Universidad de Santiago de Chile por el apoyo brindado para llevar a cabo este estudio.



Referencias

C. Osemwinyen, A., & Diakhaby, A. (2015). Mathematical Modelling of the Transmission Dynamics of Ebola Virus. *Applied and Computational Mathematics*, 4(4), 313. <https://doi.org/10.11648/j.acm.20150404.19>

Carrato, A., Concina, F., Gesmann, M., Murphy, D., Wüthrich, M., & Zhang, W. (2018). *ChainLadder: Statistical Methods and Models for Claims Reserving in General Insurance*. <https://mran.microsoft.com/snapshot/2018-07-20/web/packages/ChainLadder/vignettes/ChainLadder.pdf>

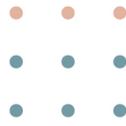
Chang, W., Borges, B., RStudio, Almasaeed Studio, & Adobe Systems Incorporated. (2018). *shinydashboard: Create Dashboards with "Shiny."* <https://cran.r-project.org/web/packages/shinydashboard/index.html>

Cori, A., Cauchemez, S., Ferguson, N. M., Fraser, C., Dahlgvist, E., Demarsh, P. A., Jombart, T., Kamvar, Z. N., Lessler, J., Li, S., Polonsky, J. A., Stockwin, J., Thompson, R., & van Gaalen, R. (2021). *EpiEstim: Estimate Time Varying Reproduction Numbers from Epidemic Curves (2.2-4)*. <https://cran.r-project.org/package=EpiEstim>

Cori, A., Ferguson, N. M., Fraser, C., & Cauchemez, S. (2013). A New Framework and Software to Estimate Time-Varying Reproduction Numbers During Epidemics. *American Journal of Epidemiology*, 178(9), 1505–1512. <https://doi.org/10.1093/aje/kwt133>

DEIS. (2021). *Defunciones por causa de muerte 2016-2021 (Actualización semanal)*. <https://deis.minsal.cl/#datosabiertos>

Donker, T., van Boven, M., van Ballegooijen, W. M., van't Klooster, T. M., Wielders, C. C., & Wallinga, J. (2011). Nowcasting pandemic influenza A/H1N1 2009 hospitalizations in the Netherlands. *European Journal of Epidemiology*, 26(3), 195–201. <https://doi.org/10.1007/s10654-011-9566-5>



England, P. D., & Verrall, R. J. (2002). Stochastic Claims Reserving in General Insurance. *British Actuarial Journal*, 8(3), 443–518. <https://doi.org/10.1017/S1357321700003809>

Google. (2020). *Informes de Movilidad Local*. Recuperado 21 de julio 2021 de <https://www.google.com/covid19/mobility/?hl=es>

Harper, S., & Lynch, J. (2017). 5 Health Inequalities: Measurement and Decomposition 91. In *Methods in Social Epidemiology, 2nd Edition* (pp. 91–132).

Li, Q., Guan, X., Wu, P., Wang, X., Zhou, L., Tong, Y., Ren, R., Leung, K. S. M., Lau, E. H. Y., Wong, J. Y., Xing, X., Xiang, N., Wu, Y., Li, C., Chen, Q., Li, D., Liu, T., Zhao, J., Liu, M., ... Feng, Z. (2020). Early Transmission Dynamics in Wuhan, China, of Novel Coronavirus-Infected Pneumonia. *New England Journal of Medicine*, 382(13), 1199–1207. <https://doi.org/10.1056/NEJMoa2001316>

Mack, T. (1999). The Standard Error of Chain Ladder Reserve Estimates: Recursive Calculation and Inclusion of a Tail Factor. *ASTIN Bulletin*, 29(2), 361–366. <https://doi.org/10.2143/AST.29.2.504622>

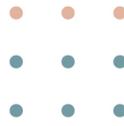
Ministerio de Ciencia. (2020). *Datos-COVID19*. Recuperado 21 de julio 2021 de <https://github.com/MinCiencia/Datos-COVID19>

Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2017). *Encuesta de caracterización socioeconómica nacional*. <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-2017>

Murray, C. J. (1994). Quantifying the burden of disease: the technical basis for disability-adjusted life years. *Bulletin of the World Health Organization*, 72(3), 429–445. <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/8062401>

OCDE. (2019). *OECD Health Statistics 2021 Definitions, Sources and Methods: Potential years of life lost by ICD categories*

Organización Mundial de la Salud. (2020). *Criterios de salud pública para ajustar las*



medidas de salud pública y sociales en el contexto de la COVID-19.

[https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/332169/WHO-2019-nCoV-](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/332169/WHO-2019-nCoV-Adjusting_PH_measures-Criteria-2020.1-spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

[Adjusting_PH_measures-Criteria-2020.1-spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/332169/WHO-2019-nCoV-Adjusting_PH_measures-Criteria-2020.1-spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Wu, J. T., Leung, K., Bushman, M., Kishore, N., Niehus, R., de Salazar, P. M., Cowling, B. J., Lipsitch, M., & Leung, G. M. (2020). Estimating clinical severity of COVID-19 from the transmission dynamics in Wuhan, China. *Nature Medicine*, 26(4), 506–510. <https://doi.org/10.1038/s41591-020-0822-7>

Yan, P., & Chowell, G. (2019). *Quantitative Methods for Investigating Infectious Disease Outbreaks* (Springer N).

Zhang, Y. (2013). Likelihood-based and Bayesian methods for Tweedie compound Poisson linear mixed models. *Statistics and Computing*, 23(6), 743–757. <https://doi.org/10.1007/s11222-012-9343-7>



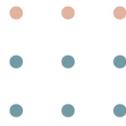
COLABORA.Lat

Hacia un nuevo modelo de
gobernanza post Covid-19

IMPLEMENTACIÓN DEL CURSO PARES. UN ESTUDIO DE CASO DE INTERVENCIÓN PÚBLICO-PRIVADA ANTE LA PANDEMIA DE COVID-19 EN ARGENTINA

Joaquín Baliña, Ezequiel Monteverde, Laura
Bosque, Roberto Klappenbach, Betina Lartigue,
María Inés Aran, Nicolás Cano, Rosa Reina,
Pedro Silberman, Claudio Ortiz, Vicente
Gutiérrez, Jorge Neira





IMPLEMENTACIÓN DEL CURSO PARES. UN ESTUDIO DE CASO DE INTERVENCIÓN PÚBLICO-PRIVADA ANTE LA PANDEMIA DE COVID-19 EN ARGENTINA

JOAQUÍN BALIÑA³⁰³¹, EZEQUIEL MONTEVERDE², LAURA BOSQUE², ROBERTO KLAPPENBACH², BETINA LARTIGUE², MARÍA INÉS ARAN², NICOLÁS CANO², ROSA REINA³², PEDRO SILBERMAN³³, CLAUDIO ORTIZ³⁴, VICENTE GUTIÉRREZ³⁵ Y JORGE NEIRA².

Resumen

Durante el 2020, Fundación Trauma (FT) -ONG argentina abocada a la mejora de la calidad en salud- en articulación con la Sociedad Argentina de Terapia Intensiva (SATI), la Academia Nacional de Medicina (ANM) y el Ministerio de Salud de la Nación (MSN); y con el patrocinio de diversos financiadores, diseñó e implementó un curso virtual de entrenamiento básico para profesionales de la salud sin capacitación formal en terapia intensiva. La finalidad consistió en contribuir a la formación de profesionales que pudieran ser destinados a la gestión y la atención de pacientes con covid-19 del sector público y privado, a los fines de ampliar la capacidad de respuesta de los sistemas de salud ante la creciente demanda.

³⁰ Datos de contacto del 1er autor: Lic. Joaquín Baliña, joaquinb@fundaciontrauma.org.ar, Tacuarí 352 (C1071AAH), Buenos Aires, Argentina, Tel/Fax.: +54 (11) 3287-0121.

³¹ Fundación Trauma

³² Sociedad Argentina de Terapia Intensiva

³³ Dirección Nacional de Talento Humano y Conocimiento, Ministerio de Salud de la Nación

³⁴ Dirección Nacional de Calidad en Servicios de Salud y Regulación Sanitaria, Ministerio de Salud de la Nación

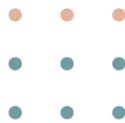
³⁵ Academia Nacional de Medicina



El objetivo de este artículo consiste en relatar y caracterizar el proceso de implementación y gestión del curso de Preparación para el Aumento de la Respuesta del Equipo de Salud (PARES) para el período comprendido entre marzo de 2020 y mayo de 2021, en tanto experiencia de articulación y gobernanza público-privada y de multinivel. Se segmentaron las etapas del curso en (1) diseño; (2) gestión y monitoreo; y (3) evaluación. Posteriormente, para cada una de las etapas, se realizó, por un lado, la documentación de los procesos y las herramientas implementados con su correspondiente análisis; y por el otro, un mapeo y caracterización de las instituciones y los actores involucrados.

La etapa de diseño implicó la planificación de los flujos de difusión e inscripción al curso y fue llevada a cabo por el equipo técnico de FT, junto con autoridades sanitarias nacionales y provinciales. La etapa de gestión y monitoreo consistió en la puesta en marcha de los procesos de difusión e inscripción del curso, sumado a esquemas de seguimiento de avance de los participantes y el desarrollo de herramientas de control y reporte para autoridades sanitarias y financiadores. Finalmente, de acuerdo con los resultados de la etapa de evaluación, el curso involucró a autoridades sanitarias de los 3 niveles de gobierno (nacional, provincial y local); a 872 efectores e instituciones vinculadas a la gestión y atención sanitaria (82% públicos y 18% privados) de todas las jurisdicciones del país, con especial participación en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) (34%) y las provincias de Buenos Aires (24%) y Neuquén (7%); y a 36 financiadores privados de diversos sectores, que contribuyeron económicamente con la cobertura de becas irrestrictas o para regiones de interés.

La implementación del curso PARES constituyó una experiencia exitosa de articulación público-privada. Debido al interés generado, para el período analizado se inscribieron 11.535 profesionales, habiendo alcanzado a todas las provincias del país. Esto fue posible gracias a la calidad del material y los contenidos del curso, el respaldo científico, la metodología en línea, el soporte técnico y académico brindado y el plan de becas; la articulación e implementación de flujos de monitoreo y comunicación con los profesionales inscriptos al curso y con las autoridades sanitarias de diferente nivel; y la contribución de financiadores de diversos sectores y regiones geográficas del país.



Autores

Joaquín Baliña. Sociólogo (UNSAM) especializado en políticas sociales. Candidato a Magister en Sociología Política Internacional (UNTREF). Responsable de Implementación y Monitoreo de Fundación Trauma.

Ezequiel Monteverde. Médico especializado en cuidados intensivos pediátricos y en estadística para ciencias de la salud (UBA). Actualmente cursando la Maestría en Bioética (FLACSO). Médico del Hospital de Niños Ricardo Gutiérrez y Director Científico de Fundación Trauma.

Laura Bosque. Psicóloga (UK) y Magister en Gerontología Social (UAM). Coordinadora del Programa de Prevención Comunitaria de la Dirección General del Sistema de Atención Médica de Emergencia (SAME) y Directora Ejecutiva de Fundación Trauma.

Roberto Klappenbach. Médico (UNNE) especializado en cirugía general. Médico del Hospital Simplemente Evita e Investigador de Fundación Trauma.

Betina Lartigue. Médica (UBA) especializada en cuidados intensivos generales. Médica de la Clínica y Maternidad Suizo Argentina y médica Monitora de Fundación Trauma.

María Inés Aran. Data Scientist. Consultora en datos de Fundación Trauma.

Nicolás Cano. Psicólogo (UBA) especializado en datos. Gestión de datos de Fundación de Trauma.

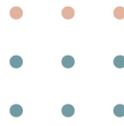
Rosa Reina. Médica especializada en cuidados intensivos. Ex jefa de Terapia Intensiva del Hospital San Martín y Presidenta de la Sociedad Argentina de Terapia Intensiva.

Pedro Silberman. Médico especializado en pediatría y medicina familiar. Director Nacional de Talento Humano del Ministerio de Salud de la Nación.



COLABORA.Lat

Hacia un nuevo modelo de
gobernanza post Covid-19



Claudio Ortiz. Médico especializado en salud pública. Profesor adjunto de la carrera de medicina de la Universidad Nacional de la Matanza. Director Nacional de Calidad de Servicios de Salud y Regulación Sanitaria del Ministerio de Salud de la Nación.

Vicente P. Gutiérrez. Doctor en medicina con diploma de honor (UBA). Fue presidente de la Academia Nacional de Medicina y de diversas sociedades científicas. Miembro honorario de sociedades quirúrgicas del país y del extranjero. Fue Profesor Titular y Jefe del Departamento de Cirugía del Hospital de Clínicas (UBA).

Jorge Neira. Médico (UBA) especializado en cuidados intensivos. Miembro de Número de la Academia Nacional de Medicina. Miembro Correspondiente Nacional de la Academia de Ciencias Médicas de Córdoba. Presidente del Consejo de Certificación de Profesionales Médicos. Presidente de Fundación Trauma.



1. Introducción

El 31 de diciembre de 2019 la Organización Mundial de la Salud (OMS) recibió formalmente la primera notificación vinculada al SARS-CoV-2 proveniente de la ciudad de Wuhan (provincia de Hubei, China). Si bien las primeras alertas elaboradas por la OMS remitían a un foco contenible, en los meses posteriores éstas se fueron ampliando hasta que, en función de la creciente detección de casos adicionales en otras regiones, en marzo de 2020 se emitió un alerta por pandemia global³⁶. En las sucesivas recomendaciones elaboradas por el organismo para afrontar la escalabilidad global de la pandemia, se insistió en la colaboración entre los países, actores privados y empresas, centros de salud y la población en general.

En marzo de 2020, en un contexto de creciente incertidumbre y evaluación de capacidades de los sistemas de salud, Fundación Trauma (FT) -ONG argentina abocada a la mejora de la calidad en salud- en articulación con la Sociedad Argentina de Terapia Intensiva (SATI), la Academia Nacional de Medicina (ANM) y el Ministerio de Salud de la Nación (MSN); y con el patrocinio de diversos financiadores, diseñó e implementó un curso virtual de entrenamiento básico en cuidados críticos. El objetivo consistió en contribuir a la formación de profesionales no intensivistas que pudieran ser destinados a la gestión y la atención de pacientes con covid-19 del sector público y privado, a los fines de ampliar la capacidad de respuesta de los sistemas de salud ante la creciente demanda de las unidades de cuidados intensivos, en un escenario mundial de posible sobretensión y desastre de los efectores de salud (Monteverde et al, 2021). En este sentido, este artículo se propone relatar y caracterizar el proceso de implementación y gestión del curso, denominado Curso de Preparación para el Aumento de la Respuesta del Equipo de Salud (PARES), para el

³⁶ Para una cronología de la actuación de la OMS, consultar el siguiente enlace: <https://www.who.int/es/news/item/29-06-2020-covidtimeline>



período comprendido entre marzo de 2020 y mayo de 2021, en tanto experiencia de articulación público-privada y gobernanza multinivel en contexto de covid -19.

2. Marco teórico

2.1 Riesgos globales y gobernanza multinivel

Durante la década de los años noventa, en un contexto de discusión en torno a la teoría de la globalización, proliferó la literatura sobre riesgos y gobernanza. Inicialmente, Ulrich Beck (1997) dimensionó el rol del riesgo a escala global como eje articulador de una nueva modernidad, que requeriría de herramientas diferentes para su abordaje y prevención. El surgimiento de riesgos de carácter global transversales a diversas geografías y poblaciones, comenzaba a constituirse como preocupación de la política, tradicionalmente anclada en las formas tradicionales del Estado.

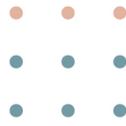
En este escenario se sistematizó una teoría en torno a la gobernanza, dando lugar a los conceptos de *gobernanza global* -vinculada a las acciones coordinadas entre actores e instituciones internacionales para abordar y prevenir riesgos y problemáticas globales (Finkelstein, 1995; Cox, 1996; Katzenstein et al, 1998; Martin & Simmons, 1998)- y de *bienes públicos globales* -en tanto bienes y servicios de acceso común para las poblaciones en todo el globo (Kaul et al, 1999, 2003)-. Complementariamente, se empleó el término de *gobernanza multinivel* (MLG, por sus siglas en inglés) para referirse originalmente a los procesos de toma de decisión colectiva en el contexto de las incipientes experiencias de integración regional, especialmente de la Unión Europea (Marks, 1992). Progresivamente el concepto de MLG fue complejizado y a la definición original de Marks se le introdujeron diversas aristas. Entre ellas destaca la actualización realizada por Hooghe & Marks (2001), en la que se aborda la arquitectura de los procesos de decisión desde los Estados centrales a instancias supranacionales, enfatizando la pregunta en torno a desde quién/dónde se hacen operativos los procesos de gobernanza.



Actualmente, existen diversas posturas con respecto al valor teórico del concepto. Por un lado, se discute la falta de claridad del término (Peters & Pierre, 2004) y cierta ambigüedad (Tortola, 2016). Por el otro, se ha destacado su relevancia para dar cuenta de nuevas formas y mecanismos de movilización política entre actores de diferente nivel y jurisdicción (Piattoni, 2010, 2015). No obstante, puede afirmarse que el concepto de MLG refiere a instancias de gobierno y toma de decisión que, en vez de estar concentradas, tienen lugar en procesos flexibles que incorporan actores de diferente naturaleza (público, privado y de la sociedad civil) y jurisdicción (local, provincial, nacional e internacional) en contextos democráticos para el abordaje de problemáticas comunes y la definición conjunta de tareas (Hooghe & Marks, 2001; Piattoni, 2010; Tortola, 2016; Santistevan, 2019).

Desde una perspectiva desde la salud, la MLG aporta herramientas teóricas y metodológicas para el abordaje y la prevención sanitaria, especialmente en contextos de epidemias y pandemias, que requieren de acciones conjuntas y coordinadas entre diversos actores y geografías. Por ello Schoenfeld (2019) destaca su capacidad administrativa para promover procesos costo-efectivos que articulen diversas instancias de gobierno y territorios en base a redes de trabajo común.

En términos del abordaje de la pandemia actual, se ha argumentado que una pandemia requiere de una rápida respuesta y preparaciones complejas de parte de expertos en salud y la administración pública, por lo que la MLG resulta adecuada para ello, especialmente debido al hecho de que organiza diversos agentes en diferentes e ilimitados niveles de acuerdo con necesidades de tareas específicas (Santos, 2021: 96). En este sentido el autor concluye que el éxito de las medidas adoptadas para contener la pandemia en China se debió al liderazgo efectivo e integrado en diferentes niveles. No obstante, tal como indican Bello-Gomez & Sanabria-Pulido (2021), la ausencia de mecanismos efectivos para la coordinación y articulación de tareas puede resultar en deficiencias de gestión y gobernanza. A diferencia de la experiencia china planteada por Santos, los autores afirman que en Colombia la respuesta global a la pandemia se vio tensionada por una dualidad entre el margen de acción del gobierno central y el carácter descentralizado del sistema de salud, lo cual influyó en la capacidad de manejo general de la crisis sanitaria y

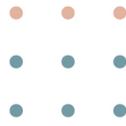


redundó en diferentes resultados para distintas regiones en términos de efectividad y equidad de acceso a la salud. Estos aspectos dan cuenta de la multiplicidad de factores - no sólo en términos de niveles de gestión, sino también territoriales y poblacionales- que inciden en escenarios de alta complejidad como son las pandemias (Allain-Dupré et al, 2020).

2.2 Pandemia de covid-19: desafío para el sistema de salud argentino

El sistema de salud argentino, como el de la mayoría de los países de la región latinoamericana, se caracteriza por ser descentralizado, fragmentado y segmentado, tanto en términos financieros como administrativos. En este sentido, la Argentina pertenece al grupo de países latinoamericanos que presentan bajos niveles de integración de rentas generales y cotizaciones de la seguridad social y una estructura de prestación heterogénea con distintos tipos de vinculación entre el sector público y privado (CEPAL, 2006: 90). En función de ello, el sistema de salud actualmente se caracteriza por altos niveles de segmentación en cuanto a la cantidad de actores involucrados y una red compartida entre diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal), obras sociales y el sector privado (Maceira, 2008: 2). Esto conlleva diversos desafíos en términos de acceso y equidad, ya que la fragmentación que sucedió al proceso de descentralización del sistema de salud derivó en la emergencia de diversos subsistemas, cuya calidad de respuesta depende de las capacidades administrativas de los gobiernos provinciales y locales (Maceira, 2009). Esto implica también la convivencia de diferentes actores (públicos, privados y de la seguridad social) y efectores de salud pertenecientes a diversos niveles de gobierno (nacional, provincial y local/municipal).

En este escenario, y en línea con la ampliación de recursos realizada por el Ministerio de Salud de la Nación al inicio de la pandemia, el equipo de FT evaluó que para aumentar efectivamente la capacidad de respuesta del sistema de salud ante la pandemia, uno de los principales puntos a fortalecer consistía en la capacitación de profesionales no intensivistas para que -guiados por especialistas en cuidados intensivos- pudieran



complementar la atención de pacientes con covid-19. Esto permitiría ampliar la capacidad de respuesta de las unidades de cuidados intensivos, lo cual resultaría vital debido a que aquellos pacientes que desarrollaran cuadros graves requerirían de atención de alta complejidad para transitar la infección.

De esta forma, el curso PARES se propuso completar la inversión inicial realizada por los sectores público y privado, cubriendo un aspecto vacante en la ampliación de camas que se realizó durante los primeros meses del 2020. Se determinó entonces que la capacitación adicional de los equipos de salud no intensivistas sería esencial para dar mayor y mejor respuesta, debido a que se estimaba que éste sería uno de los principales puntos en dar signos de saturación. De esta manera, el curso PARES posibilita aumentar la capacidad de los hospitales con Unidades de Cuidados Intensivos para atender enfermos críticos, al asegurar que los/as profesionales que pudieran ser convocados para esta nueva tarea de aumento de la respuesta contaran con la capacitación mínima para hacerlo³⁷. Es por ello que la capacitación del curso PARES se realizó en línea con otras iniciativas -como el curso de Fundamental Critical Care Support (FCCS)³⁸- que se instruyen desde hace 25 años para brindar capacitación básica en cuidados críticos a profesionales no intensivistas (Killu, 2018).

3. Materiales y métodos

De acuerdo con el esquema de análisis de políticas públicas desarrollado inicialmente por Oszlak & O'Donnell (1981) y posteriormente ampliado por Deubel (2014, 2021) se realizó una sistematización de las etapas de implementación del curso PARES.

³⁷ Para más información, consultar la Resolución N.º 737/2020 del Ministerio de Salud de la Nación con fecha del 7/04/2020, realizada en base a la declaración de la SATI: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-723-2020-336193/texto>

³⁸ Para más información, consultar el siguiente enlace: <https://www.sccm.org/Fundamentals/Fundamental-Critical-Care-support>



Considerando el ciclo general de políticas públicas planteado por los autores -que comprende diversas etapas desde (1) la identificación de determinada cuestión; (2) la toma de posición del Estado al respecto; (3) su inclusión en la agenda pública; (4) la formulación y el desarrollo de instrumentos para su ejecución; (5) la implementación; y finalmente (6) la posterior evaluación- para este trabajo se hizo hincapié en las etapas de formulación, implementación y evaluación, que se detallan a continuación para el caso específico del curso PARES:

- 1. Etapa 1 | Diseño y formulación:** corresponde a la formulación y planificación de los contenidos y los procesos operativos para su gestión y monitoreo. Esto incluye acciones de selección y definición de contenidos del curso por un lado, y diseño y desarrollo de la plataforma de aprendizaje por el otro; planificación y desarrollo de herramientas de control para diversos usuarios y perfiles según el rol dentro del circuito general del curso; y acuerdos con actores públicos y privados para el diseño de procesos administrativos y esquemas de financiamiento.
- 2. Etapa 2 | Gestión y monitoreo:** refiere a la implementación del curso propiamente dicha, a través de la gestión y el control de procesos en articulación tanto con los beneficiarios directos del curso (participantes) como con los actores involucrados en su gestión: gobiernos nacional, provinciales y locales, efectores de salud y financiadores.
- 3. Etapa 3 | Evaluación:** remite al análisis de resultados del curso, a los fines de determinar su grado de alcance. Esto incluye cantidad y porcentaje de profesionales alcanzados; perfil profesional según formación, género y pertenencia geográfica; distribución de efectores de salud según criterios institucionales y geográficos; y tasas de aprobación, entre otras métricas preestablecidas.



4. Hallazgos y discusión

4.1 Etapa 1: diseño y formulación del curso

La etapa de diseño consistió en la definición de la población específica a la que estaría destinada la intervención; la selección y preparación de contenidos del curso; la configuración del entorno virtual de aprendizaje; y la definición de los procesos de acceso, monitoreo y comunicación del curso. En base al diagnóstico de situación, se definió proporcionar una formación básica en cuidados críticos para profesionales médicos/as, enfermeros/as y kinesiólogos/as de todo el país. Adicionalmente, para garantizar el alcance para los equipos de salud de todo el país, se estableció una modalidad asincrónica y autoadministrada 100% virtual a través de una plataforma virtual (para lo cual se utilizó la plataforma gratuita y open source Moodle), complementadas con tutorías virtuales con expertos de FT y de la SATI.

Las tareas referidas al diseño de contenidos y materiales fueron realizadas por el equipo médico de FT, con asesoramiento de la SATI y el aval de la ANM. En esta primera instancia se realizó un relevamiento, selección y sistematización de la información y las recomendaciones elaboradas por organismos oficiales nacionales e internacionales. Con base a ello, el contenido del curso fue dividido en 5 unidades: (1) Equipo de protección personal, triaje y traslado; (2) Cuidados críticos (generales + adultos); (3) Cuidados críticos pediátricos; (4) preparación del hospital; y (5) interpretación de test diagnósticos.

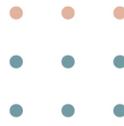
Complementariamente, se inició una campaña de recaudación de fondos a los fines de difundir la propuesta del curso PARES y ampliar la base de donantes. Cabe destacar que esta primera instancia de desarrollo de la campaña de fondos fue posible gracias al apoyo inicial de la compañía de seguros La Caja, que realizó una contribución inicial suficiente para el desarrollo del curso e iniciar el plan de becas. En función de ello, se diseñaron los materiales de difusión, los criterios de recaudación y la agenda tentativa de empresas candidatas para dar visibilidad al curso PARES y promover el plan de becas.



Por último, el equipo de implementación de FT realizó la planificación administrativa del curso en colaboración con autoridades sanitarias del Ministerio de Salud de Nación. Para la gestión del curso se optó por un diseño basado en un esquema de becas individuales. Se seleccionó este sistema debido a que, a diferencia de los formatos pagos o de Massive Open Online Courses (MOOC), garantizaba el acceso gratuito y a su vez permitía una administración más eficiente de la participación, a los fines de promover la finalización del curso.

Con respecto a la gestión del curso, se diseñó un flujograma de inscripción con doble criterio: por un lado, a través de una preselección institucional, realizada por los efectores de salud o por los gobiernos provinciales o locales considerando las necesidades sanitarias y la evaluación de la pandemia; y por el otro, por solicitud personal de profesionales interesados en realizar el curso, en cuyo caso se evaluaba la solicitud de la beca previa asignación en base a criterios estandarizados. Finalmente, para llevar a cabo las tareas de monitoreo de la actividad de los/as participantes, FT conformó una mesa de ayuda integrada por 3 telefonistas, con la finalidad de realizar el seguimiento de actividad, promover la participación y finalización del curso, y brindar asistencia técnica y operativa los 7 días de la semana.

Tabla 1. Etapa 1: distribución de actores según nivel, tipo y tareas desarrolladas



Actores	Nivel	Tipo	Tareas
Ministerios de Salud	Nacional/ provincial	Estatal	- Diagnóstico de la capacitación de profesionales - Definición y validación de criterios y circuitos
ANM/SATI	Nacional	Tercer sector	- SATI: asesoramiento en la definición de conceptos clave y contenidos específicos - ANM: aval académico
FT	Nacional	Tercer sector	- Diagnóstico de la capacitación de profesionales - Diseño y desarrollo de contenido del curso - Gestión de diseño y desarrollo de plataforma virtual - Desarrollo de tableros de monitoreo - Planificación de campaña de fondos - Planificación de procesos de gestión, monitoreo y comunicación
Financiadores	Internacional	Privado	- Aporte inicial para el desarrollo de la etapa 1

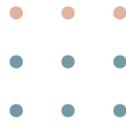
Fuente: elaboración propia

4.2 Etapa 2: gestión y monitoreo del curso

Una vez habilitado el curso en la plataforma virtual para su acceso y navegación, la etapa de gestión y monitoreo consistió en la puesta en marcha de los procesos de difusión e inscripción. A ello se sumaron esquemas de seguimiento de avance de los participantes y el desarrollo de herramientas de control y reporte para autoridades sanitarias y financiadores. Por este motivo, además de incluir a las autoridades sanitarias previamente mencionadas (nacional y provincial), se incorporó a los procesos de inscripción y monitoreo a las autoridades sanitarias locales y a los efectores de salud.

A nivel central, el Ministerio de Salud Nacional y un conjunto de ministerios provinciales³⁹ iniciaron la difusión interna del curso entre los efectores de salud de sus propias

³⁹ Si bien el curso PARES tuvo alcance nacional en todas las provincias del país, la articulación con el Ministerio de Salud de la Nación facilitó la vinculación con las autoridades sanitarias provinciales, de entre las cuales se dio mayor colaboración con las de CABA, Buenos Aires, Chubut y Neuquén.

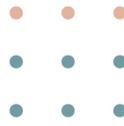


dependencias y establecieron contacto con referentes institucionales para que seleccionaran a grupos de profesionales que se sumarían a fortalecer la atención de cuidados intensivos, y por lo tanto requerirían del curso. A medida que los efectores y las autoridades avanzaban en el proceso, enviaban los listados a la mesa de ayuda de FT, que tuvo a su cargo su procesamiento y el inicio de la inscripción al curso. Además, se habilitaron las tutorías en línea sincrónicas con tutores de FT y la SATI, cuya finalidad fue la de promover el intercambio y resolver consultas en función de los contenidos del curso entre profesionales de todo el país.

Durante esta etapa del curso, la mesa de ayuda proporcionó asistencia técnica los 7 días de la semana. Esto, sumado al flujo de comunicaciones de los equipos de implementación y la gestión institucional de FT en colaboración tanto con autoridades sanitarias como con financiadores que promovieron el uso eficiente de las becas disponibles, tuvo como objetivo promover la expansión del curso y su tasa de finalización. En términos operativos, implicó brindar asistencia en el uso de herramientas informáticas, la navegación de entornos virtuales y la resolución de problemas que surgieran como producto de la denominada brecha digital; así como en el monitoreo y en el contacto permanente, promoviendo el acceso al curso y su finalización. Adicionalmente, cada referente recibía semanalmente un reporte automático del estado de situación de avance del curso correspondiente a los/as profesionales pertenecientes a su efector, para que pudiera realizar un monitoreo interno y contar con información actualizada para destinar al personal capacitado a tareas orientadas a fortalecer la atención de cuidados críticos.

Finalmente, con respecto a la gestión con financiadores, durante esta etapa se avanzó en la campaña de fondos para incluir nuevos aportantes al plan de becas. Este proceso implicó la puesta en marcha de una amplia ronda de entrevistas con las áreas de responsabilidad social empresaria o similares. En aquellos casos en los que se confirmara el aporte, se llevaba a cabo el proceso administrativo pertinente y a cada financiador se le brindó

Al respecto cabe destacar que la Legislatura de la CABA declaró de interés sanitario el curso PARES, a través de la resolución N.º 192/2020 del 16 de julio de 2020.



acceso a un tablero en línea para consultar información básica (de provincia, efectores, profesiones y estado de avance en el curso⁴⁰) de aquellas personas inscritas al curso a través de las becas aportadas.

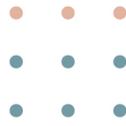
Tabla 2. Etapa 2: distribución de actores según nivel, tipo y tareas desarrolladas

Actores	Niveles	Tipo	Tareas
Ministerios de Salud	Nacional/ provincial	Estatal	- Difusión del curso entre los efectores de sus dependencias - Gestión de nóminas de profesionales con efectores de salud - Monitoreo de avance y comunicaciones internas para promover la finalización del curso
SATI	Nacional	Tercer sector	- Participación en las tutorías sincrónicas en línea - Definición conjunta de actualización de contenidos
FT	Transversal	Tercer sector	- Desarrollo continuo de campaña de fondos - Asistencia técnica y operativa a participantes del curso - Gestión administrativa de procesos de inscripción - Envío de reportes regulares a financiadores, autoridades sanitarias y efectores de salud - Gestión de la plataforma virtual - Prestación de soporte técnico y monitoreo de avance - Coordinación de tutorías virtuales sincrónicas - Actualización de contenidos
Financiadores	Transversal	Privado	- Ejecución de aportes - Selección de áreas/efectores de interés
Secretarías de salud	Local	Estatal	- Articulación con efectores de salud de la zona - Gestión de nóminas de profesionales junto con efectores de salud
Efectores de salud	Transversal	Estatal / Privado	- Gestión con efectores de salud de influencia - Monitoreo de avance del curso entre profesionales

Fuente: elaboración propia.

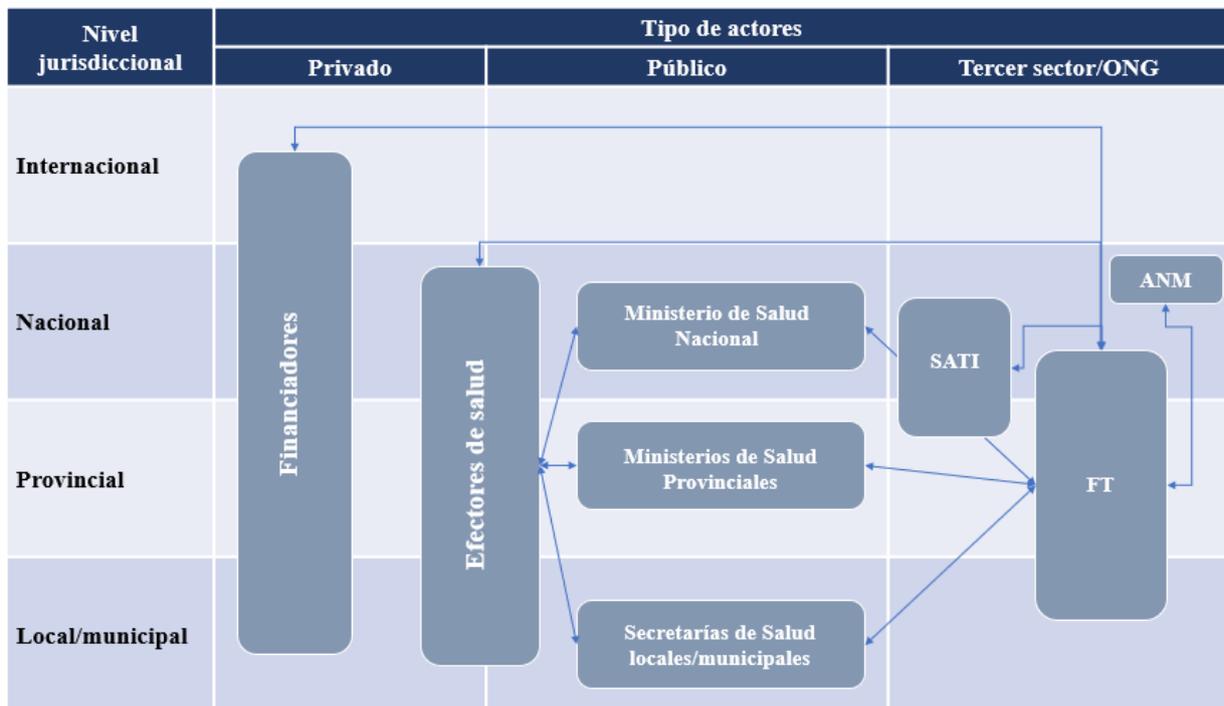
Finalmente, cabe destacar que esta etapa estuvo caracterizada por una intensa articulación e intercambios de información entre todos los actores involucrados, producto de la gestión integral del curso con actores de diferentes nivel y tipo. Tal como se aprecia en el gráfico

⁴⁰ Los estados de avance en el curso definidos para el seguimiento han sido: sin empezar; realizando el curso; curso finalizado; inactivos (>14 y >21 días); y bajas solicitadas.

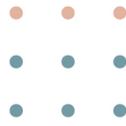


1, entre éstos se establecieron flujos de vínculo recíproco. La mayor concentración del flujo se da entre FT -que lideró el proyecto- y el resto de los actores; y entre las autoridades sanitarias y los efectores de salud. Con respecto a la ubicación de cada actor dentro del espectro de la MLG, para el caso de los financiadores se evidencia su concentración en el grupo de actores privados, aunque a diferencia de los actores pertenecientes a los sectores público y de la sociedad civil, estuvo integrado por empresas de los 3 niveles (nacional, provincial y local) y además del nivel internacional, dado que el curso contó con el apoyo de casas matrices radicadas en el extranjero. El espectro de los efectores de salud involucrados en el curso pertenece tanto al sector privado como al público y de los 3 niveles, por lo que se ubican de forma transversal en los niveles jurisdiccionales y entre los actores públicos y privados. Con respecto a las autoridades sanitarias, éstas se ubican entre los 3 niveles jurisdiccionales según corresponda y se trata de actores públicos en su totalidad. Finalmente, para el caso de las organizaciones académicas y del tercer sector, se trata de 3 organizaciones sin fines de lucro de carácter nacional (SATI, ANM y FT).

Gráfico 1. Circuito de gestión global del curso PARES entre actores, según nivel y tipo



Fuente: elaboración propia en base a Piattoni (2015).



4.3 Etapa 3: evaluación del curso

La etapa de evaluación fue llevada a cabo por el equipo de FT a los fines de medir los resultados parciales del curso⁴¹. Consistió en el desarrollo, la sistematización y el análisis de las encuestas del curso; y la caracterización de la población de efectores y profesionales de la salud involucrados. Al respecto, cabe destacar que para este período se inscribió un total de 11.535 profesionales. De estos, a la fecha el 64,3% (7.422 inscriptos/as) finalizó el curso exitosamente; el 27,3% lo inició pero no registra actividad en un período superior a 3 semanas; el 3,2% solicitó darse de baja y el 5,2% restante aún lo estaba realizando. En línea con ello cabe destacar que para el período analizado se contabilizaron 171.874 mails enviados, aproximadamente 73.000 mensajes de whatsapp y más de 1.000 llamados telefónicos por parte de la mesa de ayuda para realizar seguimiento de actividad y resolver consultas de los/as participantes.

Con respecto a las características demográficas, cabe destacar que del total de personas inscriptas el 75% son mujeres. En cuanto a la distribución profesional, el 59,7% corresponde a personal de enfermería; el 33,4% a médicos/as y el 6,9% restante a kinesiólogos/as. Por último, la distribución geográfica de los/as participantes fue nacional ya que, como se mencionó previamente, incluyó a efectores de todas las provincias, aunque se evidencia una mayor proporción en las regiones de mayor concentración demográfica, tal como se aprecia en el gráfico 2.

⁴¹ Si bien para este trabajo se tomó el período correspondiente desde el inicio del curso (marzo de 2020) a mayo de 2021 inclusive, actualmente el curso permanece operativo y continúa registrando nuevas inscripciones y profesionales que finalizan el curso. A la fecha en que se finalizó este trabajo (4 de agosto de 2021), se registran 12.396 profesionales inscriptos (419 cursando actualmente el curso) y 8.250 egresados.

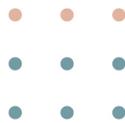
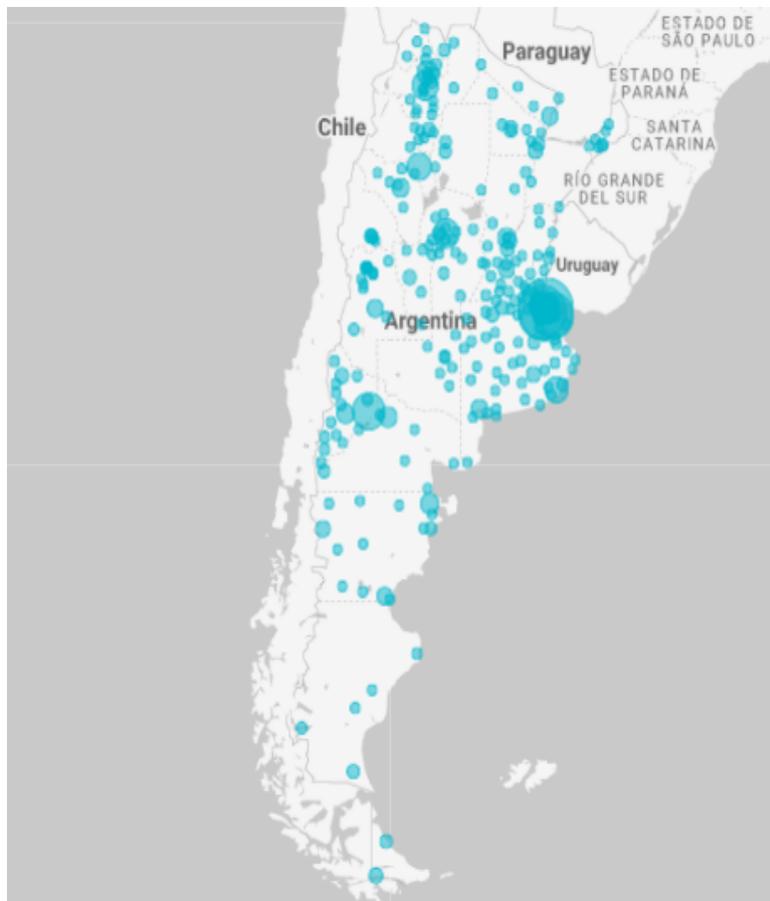
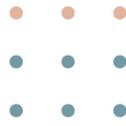


Gráfico 2. Distribución geográfica de inscriptos/as al curso PARES



Fuente: tablero de monitoreo del curso PARES de FT.

Por otro lado, se destaca la devolución positiva realizada por parte de aquellos participantes que completaron la encuesta (2.180 respuestas). En una escala de 1 a 5 (donde 1 refiere a insatisfacción total y 5 a satisfacción total), la satisfacción general fue de 4,4. La satisfacción con los contenidos teóricos fue de 4,3; en relación con el material audiovisual se registró una aprobación de 4,4; y la satisfacción en términos de asistencia técnica y administrativa fue de 4,3.



En relación con la campaña de desarrollo y recaudación de fondos, a mayo de 2021 se logró incorporar a 36 financiadores, por un total de 8.378 becas. Con respecto al perfil de los financiadores, se clasifican en 8 rubros, con mayor participación del sector de los seguros: 15 de seguros; 6 de alimentos; 6 de banca; 2 de tecnología; 1 de energía; 1 de laboratorios; 2 fundaciones; y 3 de industrias varias.

Finalmente, con respecto al alcance institucional se registró un total de 872 instituciones con al menos una persona capacitada, de las cuales el 82% correspondió a efectores de dependencia pública y el 18% restante a efectores privados. De entre las instituciones públicas, el 50% correspondió a efectores e instituciones provinciales; un 25% a efectores e instituciones municipales; un 2% a efectores nacionales; otro 2% a instituciones pertenecientes a las fuerzas armadas, un 1% a instituciones de formación y un 1% final a instituciones sanitarias asociadas a la seguridad social. Por otro lado, en términos de cobertura nacional, y de acuerdo con la división por regiones estadísticas establecida por el INDEC⁴², la mayor proporción de efectores se concentró en las regiones del AMBA (35,2%) y la región pampeana (26,9%), lo cual es consistente con la distribución demográfica del país. Por otro lado, al cruzar las regiones geográficas con el tipo de efector, si bien se destaca la prevalencia de efectores de carácter provincial, en los casos del AMBA y de la región pampeana se advierte un mayor peso relativo de efectores de pertenencia municipal.

⁴² Las seis regiones estadísticas establecidas por el INDEC son el Gran Buenos Aires, Cuyo, Noreste, Noroeste, Pampeana y Patagónica + Extremo Austral. Para este trabajo se reemplazó la región de GBA por la del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), la cual integra entonces los 30 municipios del GBA y la CABA.

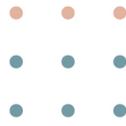
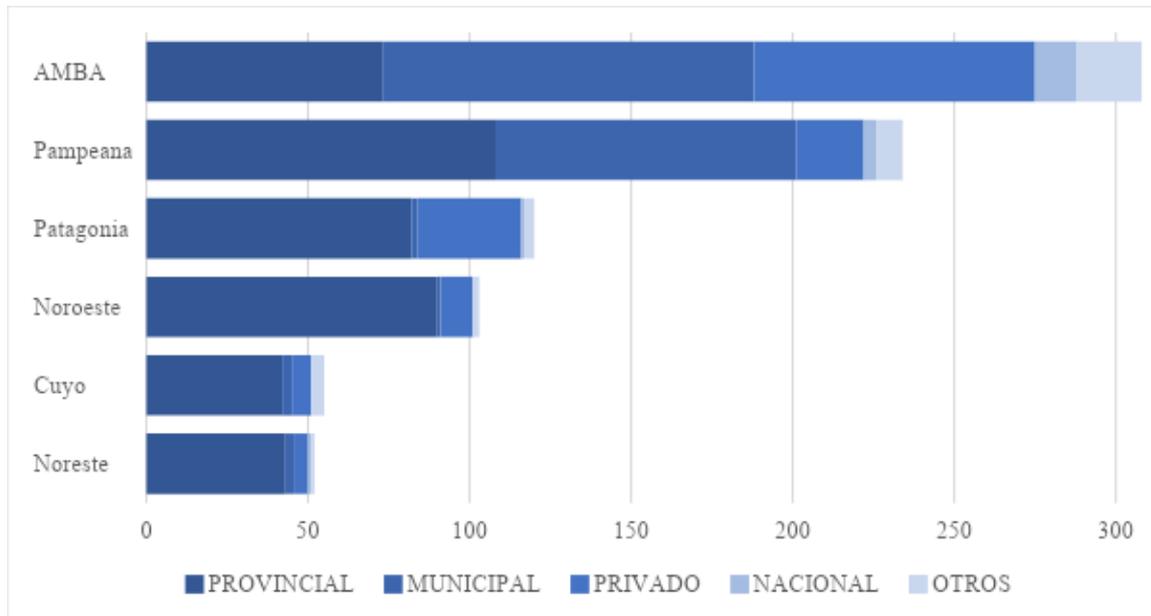


Gráfico 3. Cantidad de efectores de salud según región demográfica y tipo⁴³

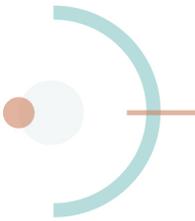
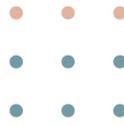


Fuente: elaboración propia en base a datos del curso PARES.

5. Conclusiones

La velocidad de expansión de la pandemia de la covid-19 es testimonio de una realidad compleja de interdependencia y globalización que ha puesto de manifiesto la relevancia de la gobernanza multinivel para abordar e intervenir ante riesgos globales, tales como epidemias, catástrofes climáticas o crisis sociales. En este sentido, la perspectiva de la MLG es de utilidad para analizar las experiencias de control y prevención de la pandemia actual debido a la multiplicidad de actores y jurisdicciones involucradas en las diferentes instancias. Y más específicamente, ha sido de utilidad para analizar y relatar la experiencia

⁴³ La categoría "otros" incluye fuerzas armadas, obras sociales e instituciones de formación.



de trabajo del curso PARES, surgida y desarrollada en base a la articulación público-privada de actores de diversas características.

Desde esta perspectiva, la implementación del curso PARES constituyó una experiencia exitosa de articulación público-privada. Debido al interés generado por el curso y la priorización de la atención y la gestión sanitaria en torno al covid-19, se superó el objetivo inicial de 5.000 profesionales inscriptos/as. Esto fue posible gracias a la calidad del material del curso, los avales científicos e institucionales, la contribución de financiadores de diversos sectores y regiones geográficas del país que permitieron la expansión del plan de becas, la articulación e implementación de flujos de monitoreo y la comunicación permanente tanto con los profesionales inscriptos al curso como con las autoridades sanitarias de diferente nivel.

Finalmente, en términos de gobernanza, la relación entre estos actores, a través de sus equipos técnicos, y la coordinación de FT, posibilitó un flujo continuo de información actualizada para la gestión y el monitoreo del curso en tiempo real. Esto permitió un alto alcance de cobertura a nivel nacional; demanda del curso por parte de efectores de diversa procedencia; y una elevada tasa de finalización.



Bibliografía

Allain-Dupré, D., Chatry, I., Michalun, V., & Moisis, A. (2020). The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government. OECD.

BECK, U (1997): *La sociedad del riesgo*, Barcelona, Paidós, pp. 25-56

BELLO-GOMEZ, R. A., & SANABRIA-PULIDO, P. (2021). The costs and benefits of duality: Colombia's decentralization and the response to the COVID-19 pandemic. *Revista de Administração Pública*, 55, 165-179.

CEPAL. (2006). *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile

COX, R (1996). "Structural Issues of Global Governance. Implications for Europe". En *Approaches to World Order*, editado por Robert Cox y Timothy Sinclair, 237-240. Cambridge: Cambridge University Press

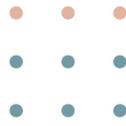
DEUBEL, A. N. R. (2014) *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación* Bogotá. Ediciones Aurora.

DEUBEL, A. N. R. (Ed.). (2021). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional de Colombia.

FINKELSTEIN, L (1995). "What is Global Governance?". *Global Governance* 3 (1): 367-372.

HOOGHE, L. & MARKS, G. (2002), "Types of Multi-Level Governance", *Les Cahiers européens de Sciences Po*, n° 03, Paris: Centre d'études européennes at Sciences Po.

KAUL, I., GRUNGBERG, I., & STERN, M. A. (1999). Global public goods. *Global public goods*, 450.



- KAUL, I., CONCEIÇÃO, P., LE GOULVEN, K., & MENDOZA, R. U. (2003). Why do global public goods matter today. *Providing global public goods: Managing globalization*, 2-20.
- KATZENSTEIN, P. J., KEOHANE, R. O., & KRASNER, S. D. (1998). International organization and the study of world politics. *International organization*, 645-685.
- KILLU, K. (2018). The Fundamentals of Critical Care Support: local experience and a look into the future. *Acute medicine & surgery*, 5(4), 305-308.
- MACEIRA, D. (2008). *Descentralización y equidad en el Sistema de Salud Argentino*. CEDES.
- MACEIRA, D. (2009). Inequidad en el acceso a la salud en la Argentina. *Cuadernos del CLAEH*, 32(99), 7-17.
- MARKS, G. (1992). Structural policy in the European Community. In A. Sbragia (Ed.), *Europe politics: institutions and policymaking in the "new" European Community* (pp. 191-224). Washington, DC: Brookings.
- MARTIN, L. L., & SIMMONS, B. A. (1998). Theories and empirical studies of international institutions. *International organization*, 729-757
- MONTEVERDE E, BOSQUE L, KLAPPENBACH R, et al. (2021) Non-intensivist training to increase the staff capacity of intensive care units during COVID-19 pandemic surge in Argentina. *Disaster Med Public Health Prep*. [en prensa, aceptado para publicación].
- OSZLAK O. & O'DONNELL G. (1981). "Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación". Doc. CEDES/CLACSO, N.º 4, Buenos Aires.
- PETERS, B. G., & PIERRE, J. (2004). Multi-level governance: a Faustian bargain? *Multi-level governance*, 75-89.
- PIATTONI, S. (2010). *The theory of multilevel governance*. Oxford: Oxford University Press



- PIATTONI, S. (2015). Multi-level governance: Underplayed features, overblown expectation and missing linkages. In *Multi-level governance: the missing linkages*. Emerald Group Publishing Limited.
- SANTISTEVAN, M. E. M. (2019). Gobernanza multinivel: Perspectiva de la eficiencia en el Gobierno Democrático. *Dominio de las Ciencias*, 5(2), 315-336.
- SANTOS, N. D. A. (2021). Multi-level governance tackling the COVID-19 pandemic in China. *Revista de Administração Pública*, 55, 95-110.
- SCHOENFELD, E. N. (2019). Hacia un nuevo modelo de gobernanza para la promoción de la salud. *Buen Gobierno*, (26), 1-28.
- TORTOLA, P. D. (2017). Clarifying multilevel governance. *European Journal of Political Research*, 56(2), 234-250.



COLABORA.Lat

Hacia un nuevo modelo de
gobernanza post Covid-19

INCIDENCIA EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE LA GESTIÓN DEL COVID-19 EN CHILE A TRAVÉS DE LA GENERACIÓN DE INFORMACIÓN

Catalina Gómez





COLABORA.Lat

Hacia un nuevo modelo de
gobernanza post Covid-19



INCIDENCIA EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE LA GESTIÓN DEL COVID-19 EN CHILE A TRAVÉS DE LA GENERACIÓN DE INFORMACIÓN

CATALINA GÓMEZ

Resumen

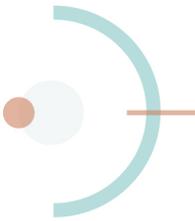
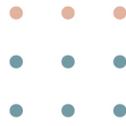
El centro de estudios Espacio Público comenzó en marzo de 2020 la publicación de informes que estudiaban la evolución de la pandemia en Chile los que continúan hasta hoy. Su objetivo es cooperar a la comunicación de riesgo, hacer propuestas de políticas públicas y analizar los datos de forma rigurosa.

Palabras claves: comunicación de riesgo, datos, transparencia, análisis de datos



COLABORA.Lat

Hacia un nuevo modelo de
gobernanza post Covid-19



Autora

Catalina Gómez es investigadora de Espacio Público. Es Ingeniera Comercial con mención en Economía de la Universidad de Chile y tesista de Magíster en Economía de la misma universidad. Trabaja en el proyecto Informe Covid-19, que evalúa el estado de la pandemia en Chile.



La pandemia y sus terribles consecuencias sanitarias y económicas ha puesto en evidencia las diversas falencias gubernamentales del mundo. Uno de los problemas ha sido la falta de información de calidad que entregan las autoridades a los ciudadanos. La información en la que se basan las decisiones sanitarias a veces es difícil de procesar, y otras veces es contradictoria para la ciudadanía. A la vez, estas decisiones afectan drásticamente la vida cotidiana de las personas. Por lo tanto, la auditoría de los medios y la ciudadanía hacia las autoridades es muy importante, especialmente en contextos de emergencia como lo es una pandemia.

Sin embargo, es justamente en estos momentos que las debilidades y limitaciones del sistema se evidencian. En este contexto, desde el centro de estudios Espacio Público nació en marzo de 2020, algunas semanas después de iniciada la pandemia en Chile, un informe que buscaba enfrentar esta dificultad, generando información basada en evidencia que abriera debates, que aterrizará los datos de su evolución en Chile a implicancias de política pública y que propusiera mejoras al manejo de esta. El proyecto, que continúa hasta el día de hoy, ha logrado tener un gran impacto en el debate público en el país, en los medios de comunicación y en la promoción de las políticas públicas.

El origen del informe sobre la evolución de la epidemia de Covid-19 en Chile

La Fundación Espacio Público es un centro de estudios independiente, conformado por profesionales de excelencia, que busca contribuir con evidencia al diseño e implementación de las políticas públicas en Chile y América Latina. Desde marzo de 2020, Espacio Público ha desarrollado informes sobre la evolución de la pandemia covid-19. Estos informes analizan la situación nacional e internacional de la pandemia, con un enfoque en las políticas públicas y siempre sustentándose en la última evidencia científica, el análisis de datos, y la opinión de expertos y expertas. El proyecto se centra en la evaluación de las políticas sanitarias que tienen directa relación con el manejo de la pandemia. Dentro de



estas, una muy relevante es el manejo, interpretación y comunicación de los datos por parte de la autoridad sanitaria.

El origen de este proyecto fue la evolución de la pandemia de coronavirus en Chile y en el extranjero. En específico, el informe surge para contribuir a mitigar la brecha de información que se daba en ese momento, ya que eran pocas las herramientas para hacer visible la información pública, la cual a su vez era escasa y poco comprensible para la ciudadanía.

La comunicación de riesgo fue uno de los desafíos que conllevó la pandemia, junto con transparencia de los datos y la capacidad de parte de las autoridades para informar y educar sobre cómo la ciudadanía debía actuar. La pandemia urgió que la información fuera entregada de forma clara y expedita, para que los ciudadanos pudieran tomar conocimiento de los riesgos y actuar con base en él.

En Chile, la comunicación de riesgo de parte de las autoridades ha recibido críticas. Por ejemplo, a veces entregando una falsa sensación de seguridad, o no comunicando de forma efectiva y comprensible. Este problema se ha visto empeorado debido a que el gobierno y las instituciones en general gozan de poca confianza y credibilidad. Por último, existe desinformación desde las redes sociales que muchas veces propagan noticias falsas.

¿Cuál fue la solución propuesta?

Para hacer frente a dicha problemática se comenzó a desarrollar el "Informe sobre la evolución de la epidemia de covid-19 en Chile". La pregunta que guía el análisis es: ¿Cómo evaluamos las políticas nacionales sobre el manejo de la pandemia? ¿Cómo se pueden mejorar esas políticas, basándose en la experiencia de otros países y en los últimos estudios sobre la covid-19? Los informes se elaboran en base al análisis de datos, análisis gráfico, revisión de la literatura, artículos de prensa, revisión de la experiencia internacional y



propuestas de actores relevantes en el manejo de la pandemia (Colegio Médico y comunidad científica, entre otros).

Cada informe plantea las principales cuestiones contingentes para la política nacional o el progreso de la pandemia en el mundo. Los temas tratados son diversos y la innovación del proyecto es que plantea, junto con el análisis de datos, puntos de vista, nuevos debates y metodologías, así como propuestas de políticas públicas para mejorar el manejo de la pandemia en Chile. El proyecto, que se inició en marzo de 2020 en Chile, ha estado funcionando durante todo el 2020 y 2021, hoy suma 98 informes. Su frecuencia se ha ido adaptando en función de la evolución de la pandemia (de diario, a una vez por semana, a quincenal, a mensual). Además, se difunde en las redes sociales de Espacio Público un resumen que muestra los aspectos más importantes del informe y las lecciones o mensajes que queremos destacar.

La idea es proporcionar las herramientas necesarias para que la ciudadanía y la prensa se informen y exijan información de calidad y más transparencia sobre las medidas adoptadas por las autoridades. La información publicada en los informes busca llegar a las autoridades sanitarias, los medios de comunicación y otras organizaciones de la sociedad civil, las cuales pueden utilizar y difundir la información y las pruebas incluidas en estos informes. Además, la forma en que está redactado el informe pretende que pueda ser un insumo de calidad y comprensible para cualquier persona con deseos de informarse respecto a la pandemia.

Su incidencia en la política pública

Los informes han tenido un gran impacto en los medios de comunicación, en la ciudadanía y en la promoción de políticas públicas en el país, especialmente durante el 2020. Asimismo, han contribuido con evidencia al debate de las políticas públicas, con recomendaciones de política pública sobre la pandemia que han sido ampliamente difundidas por los principales medios de comunicación en Chile (TV, radio, periódicos,



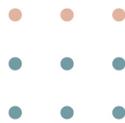
medios digitales). Además, fueron una fuente frecuente de preguntas de los periodistas en la rueda de prensa diaria que realizó el Ministerio de Salud el año 2020. En cuanto a las apariciones en medios de comunicación, desde el inicio del proyecto en marzo de 2020 hasta el 3 de septiembre nuestro proyecto ha tenido 1325 apariciones en medios nacionales, regionales e internacionales y ha sido cubierto por medios internacionales de Argentina, China, Cuba, Bélgica, Estados Unidos y España.

Figura 1. Capturas de pantalla con titulares de medios digitales destacando las propuestas de los informes de Espacio Público.



La incidencia del informe sobre las políticas públicas es uno de los grandes objetivos del proyecto. Por ejemplo, al principio de la pandemia, Espacio Público insistió en mejorar la comunicación de los datos, solicitando al gobierno que presentara junto con los nuevos casos la tasa de positividad⁴⁴, la cual permite separar el efecto contagio del número de pruebas realizadas. Además, un informe de junio del 2020 realizó una de las primeras estimaciones del "exceso de muertes" en el país, con una metodología más sofisticada que la utilizada habitualmente por medios internacionales. En aquella publicación se estimaron 712 muertes no contabilizadas. Este informe tuvo un gran impacto en los medios de comunicación de Chile, y cuatro días después, el gobierno añadió 653 fallecidos a las cifras oficiales, aumentando el número de muertes en un 40%. Más tarde, cuando la Región

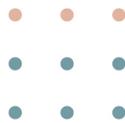
⁴⁴ Ver Informe sobre la evolución de la epidemia de covid-19 en Chile (15 de junio de 2020) y Informe sobre la evolución de la epidemia de covid-19 en Chile (1 de mayo de 2020)



Metropolitana estaba en su peor momento, Espacio Público llamó a "hibernar" la ciudad, esto era una metáfora que llamaba a las autoridades a extremar las medidas y restringir la movilidad para que la cuarentena fuera lo más efectiva y corta posible. Este informe también tuvo una gran repercusión mediática. Días después, el ministro de Salud anunció que se mantendrían las medidas de cuarentena, se reduciría el número de permisos por persona y que se incrementaría la inspección de la cuarentena por parte de las autoridades.

En septiembre de 2020, otro informe advirtió que la nueva estrategia de testeo impulsada por el gobierno para encontrar a casos asintomáticos era ineficiente, pues los municipios estaban realizando pruebas a personas con una baja probabilidad de estar infectados. Además de no cumplir con el objetivo, esto mejoraba artificialmente las tasas de positividad que son un indicador relevante para la toma de decisiones sanitarias a nivel local. La semana siguiente, el Ministro de Salud invitó a Espacio Público a realizar propuestas concretas que desarrollamos en el siguiente informe. Además, nuestras recomendaciones han servido de base para el informe de la Comisión Especial Investigadora de la Cámara de Diputados, que ha sido creada para investigar las acciones del gobierno y los impactos sanitarios, económicos, sociales y laborales que el covid-19 ha causado en el país. El informe final de esta comisión incluye una única conclusión aprobada por unanimidad por todos sus miembros; esta conclusión se basa en una recomendación incluida en uno de los informes de Espacio Público durante el mes de octubre de 2020, la cual señalaba que nuestro deber era aprender las lecciones de la segunda ola en Europa, para que no fuera a ocurrir en nuestro país una situación semejante y que /...de llegar a enfrentar un segundo golpe epidémico, lo enfrentemos unidos, con una acción gubernamental decidida tanto en el frente preventivo como en el apoyo económico a la ciudadanía, con una buena comunicación de riesgo, evitando politizar el manejo de la pandemia, escuchando a la ciencia epidemiológica.

Los desafíos persisten



El 2021 ha sido un año especial. Por un lado, Chile ha destacado internacionalmente por su exitosa campaña de vacunación. Por otro, en marzo nos enfrentábamos a la fatiga pandémica, al relajamiento de medidas restrictivas por parte del gobierno y a una insuficiente comunicación de riesgo. Lo anterior, junto con otros factores, provocó una segunda ola de casos que terminó por llevar a un nivel crítico el sistema hospitalario y de cuidados intensivos. Desde marzo de 2021, Espacio Público ha advertido que la vacuna no es suficiente para terminar con la pandemia y sugirió una estrategia llamada “La estrategia del Queso Suizo”, término acuñado por un virólogo australiano llamado Ian Mackay. Se plantea que las medidas de salud pública son como láminas de queso, con hoyos que dejan pasar el virus, pero que si se superponen logran contener la transmisión de este. En ese sentido, el informe ha llamado a la cautela y a no celebrar antes de tiempo producto del avance de la vacunación, incluso cuando los casos estén disminuyendo como ha sido la tendencia desde junio.

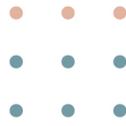
Recientemente, en mayo de 2021, el informe realizó un cálculo de probabilidades el cual nos permitía afirmar que la probabilidad de fallecer en la Región Metropolitana en mayo 2021 estando vacunado es mayor a la probabilidad de fallecer en noviembre de 2020 no estando vacunado. Esta sorprendente cifra intenta poner en evidencia que si bien la vacuna Sinovac reduce de manera apreciable la probabilidad de morir de covid-19, esta probabilidad no solo depende de si se está vacunado sino también de la circulación del virus.

En el último tiempo, el público general se ha vuelto nuestro público objetivo más importante. A pesar de los importantes avances en vacunación, es importante continuar monitoreando la evolución de los contagios, las hospitalizaciones, los fallecidos y la prevalencia de las variantes que circulan en el país. Por lo que, en lo que queda del año, Espacio Público se dedicará a difundir en redes sociales ideas claves para entender el desarrollo de la pandemia, para que las personas puedan tomar decisiones informadas conociendo los riesgos que persisten.



COLABORA.Lat

Hacia un nuevo modelo de
gobernanza post Covid-19



Los desafíos que enfrenta el mundo y Chile, por la pandemia, no han terminado. Mientras la pandemia continúe será necesario incentivar a voces independientes y expertas a incidir en las políticas públicas. Además, es necesario que iniciativas como el informe de Espacio Público cooperen en la comunicación de riesgo y en la traducción de información compleja a formas más amenas y con implicancias directas sobre la vida de las personas. De esta forma, los medios y los ciudadanos estarán más informados, tomarán mejores decisiones, y a la vez estarán en condiciones de auditar a las autoridades, evaluarlos y exigir aquello que les parezca correcto. Este proyecto es uno de muchos que han aportado en la transparencia y comunicación de los datos. El informe, y otros, han demostrado que hay interés por la información de parte de la ciudadanía y que a través de esta se puede incidir en las políticas públicas de un país.



Referencias

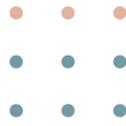
Colmed asegura que información oficial sobre COVID-19 tiene inconsistencias, son incompletos y pide cierre urgente de Región Metropolitana. Colegio Médico de Chile. (20 de marzo de 2020). Disponible en: <https://www.colegiomedico.cl/colmed-asegura-que-informacion-oficial-sobre-covid-19-tiene-inconsistencias-son-incompletos-y-pide-cierre-urgente-de-region-metropolitana/>

Ausencia de datos en Chile sobre Covid-19: una situación que nos debe preocupar. Instituto Milenio Fundamentos de los Datos. (30 de abril de 2020). Disponible en: <https://imfd.cl/ausencia-de-datos-en-chile-sobre-covid-19-una-situacion-que-nos-debe-preocupar/>

Qué y cómo informar en pandemia: La comunicación de riesgo en la mira. Universidad de Chile. (13 de abril de 2021). Disponible en: <https://www.uchile.cl/noticias/174460/que-y-como-comunicar-en-pandemia-la-comunicacion-de-riesgo-en-la-mira>

Minsal por críticas a la comunicación de riesgo: “Probablemente no hemos sido lo suficientemente claros (...) muchas veces por temor a alarmar a la población”. La Tercera. (3 de abril de 2021) Disponible en: <https://www.latercera.com/nacional/noticia/minsal-por-criticas-a-la-comunicacion-de-riesgo-probablemente-no-hemos-sido-lo-suficientemente-claros-muchas-veces-por-temor-a-alarmar-a-la-poblacion/Y5AG2PNVABBVNLBWMNTCWTBCX4/>

Expertos en salud envían carta donde critican estrategia comunicacional del Gobierno frente al Covid-19 y proponen soluciones. El Mostrador. (26 de mayo de 2020). Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/dia/2020/05/26/expertos-en-salud->



envian-carta-donde-criticar-estrategia-comunicacional-del-gobierno-frente-al-covid-19-y-proponen-soluciones/

Una pandemia en medio de la crisis de confianza. CIPER. (12 de marzo de 2020)
Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2020/03/12/una-pandemia-en-medio-de-la-crisis-de-confianza/>

CEP: Gobierno (9%) y Congreso (8%) entre las instituciones peor valoradas y fuerzas de seguridad lideran sondeo. EMOL. (29 de abril de 2021). Disponible en: <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2021/04/29/1019390/Encuesta-CEP-Desconfianza.html>

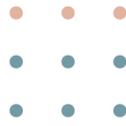
Twitter eliminará noticias falsas sobre el coronavirus. La Tercera. (19 de marzo de 2020)
Disponible en: <https://www.latercera.com/mouse/twitter-noticias-falsas-coronavirus/>

La incesante guerrilla entre Espacio Público y Minsal por el manejo de la pandemia. Pauta. (6 de septiembre de 2020) Disponible en: <https://www.pauta.cl/politica/espacio-publico-creciente-tension-ministerio-de-salud-manejo-covid-pandemia>

Eduardo Engel y proyección de Espacio Público: "La cifra es conservadora, porque creemos que puede ser aún peor". CNN Chile. (23 de mayo de 2020). Disponible en: https://www.cnnchile.com/lodijeronencnn/eduardo-engel-espacio-publico-proyeccion-muertes-cifra-conservadora_20200523/

Espacio Público por Encuesta: "Las cifras señalan la necesidad de un liderazgo más bien dialogante". Tele13 Radio. (5 de diciembre de 2019). Disponible en: <https://www.tele13radio.cl/podcast/fm/espacio-publico-por-encuesta-las-cifras-senalan-la-necesidad-de-un>

Espacio Público considera que situación de covid-19 en Chile es "preocupante" y advierte que una segunda ola en verano es un "escenario posible". El Mostrador. (30 de diciembre 2020). Disponible en:



<https://www.elmostrador.cl/dia/2020/12/30/espacio-publico-considera-que-situacion-de-covid-19-en-chile-es-preocupante-y-advierte-que-una-segunda-ola-en-verano-es-un-escenario-posible/>

La fórmula de magallanes: las claves que explicarían la retirada del virus de la zona más austral del país. La Tercera. (11 de agosto de 2021). Disponible en: <https://www.latercera.com/earlyaccess/noticia/la-formula-de-magallanes-las-claves-que-explicarian-la-retirada-del-virus-en-la-zona-mas-austral-del-pais/UPKV5N4W4VBW5ORP52UFVVRU3Y/>

Coronavirus: el diputado chileno explicó por qué propuso trasladar contagiados a Mendoza. La Nación. (17 de Junio de 2020). Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/coronavirus-chile-colapsa-diputado-propone-trasladar-contagiados-nid2381051/>

Informe sobre la evolución de la epidemia de covid-19 en Chile. Espacio Público. (29 de abril de 2020). Disponible en: <https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2021/05/EP-COVID-29-04.pdf>

Informe sobre la evolución de la epidemia de covid-19 en Chile. Espacio Público. (15 de junio de 2020). Disponible en: <https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2021/06/CoVidChile1506vf.pdf>

Informe sobre la evolución de la epidemia de covid-19 en Chile. Espacio Público. (1 de mayo de 2020). Disponible en: https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2021/05/CoVidChile0105_vf.pdf

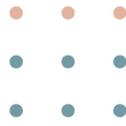
Informe sobre la evolución de la epidemia de covid-19 en Chile. Espacio Público. (3 de junio de 2020). Disponible en: <https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2021/06/CoVidChile0306.pdf>

Espacio Público, el perfil del think tank que obligó al Gobierno a aplicar una nueva metodología en el conteo de decesos. Emol. (8 de junio de 2020) Disponible en:



COLABORA.Lat

Hacia un nuevo modelo de
gobernanza post Covid-19



<https://www.emol.com/noticias/Nacional/2020/06/08/988497/EspacioPublico-Coronavirus-Perfil.html>

Minsal abrirá bases de datos para estudiar muertes "atribuibles a covid indirectamente" tras informe de Espacio Público. Emol. (5 de junio de 2020) Disponible en: <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2020/06/05/988263/Espacio-Publico-Minsal-muertes-indirectas.html>

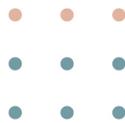
Minsal corrige: Agrega 653 personas a la cifra total de fallecidos por coronavirus. Meganoticias. (7 de junio de 2020). Disponible en: <https://www.meganoticias.cl/nacional/304065-coronavirus-jaime-manalich-anuncia-correccion-se-agregan-653-fallecidos-a-cifra-total-ops-oms.html>

Informe sobre la evolución de la epidemia de covid-19 en Chile. Espacio Público. (15 de junio de 2020). Disponible en: <https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2021/06/CoVidChile1506vf.pdf>

Hibernación, la idea que el ministro Paris está dispuesto a escuchar. Cooperativa. (16 de junio de 2020) Disponible en: <https://www.cooperativa.cl/noticias/sociedad/salud/coronavirus/hibernacion-la-idea-que-el-ministro-paris-esta-dispuesto-a-escuchar/2020-06-16/155311.html>

Espacio Público pide que Santiago entre en "hibernación" para detener los contagios por COVID-19. Tele 13. (15 de junio de 2020). Disponible en: <https://www.t13.cl/noticia/nacional/espacio-publico-santiago-hibernacion-covid-19-15-06-2020>

Gobierno restringe de cinco a dos los permisos semanales en comunas con cuarentena. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administración. (17 de junio de 2020). Disponible en: <http://www.subdere.gov.cl/sala-de-prensa/gobierno-restringe-de-cinco-dos-los-permisos-semanales-en-comunas-con-cuarentena>



Permisos "truchos": Gobierno endurece fiscalización ante denuncias de empresas no esenciales que operan en cuarentena. El Mostrador. (22 de junio de 2020). Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2020/06/22/permisos-truchos-gobierno-endurece-fiscalizacion-ante-denuncias-de-empresas-no-esenciales-que-operan-en-cuarentena/>

Informe sobre la evolución de la epidemia de covid-19 en Chile. Espacio Público. (22 de septiembre de 2020). Disponible en: https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2021/06/CovidChile_2209.pdf

Paris da por superada la polémica con Espacio Público y dice estar dispuesto a "aceptar un factor de corrección". El Mostrador. (25 de septiembre de 2020). Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/dia/2020/09/25/paris-da-por-superada-la-polemica-con-espacio-publico-y-dice-estar-dispuesto-a-aceptar-un-factor-de-correccion/>

Informe sobre la evolución de la epidemia de covid-19 en Chile. Espacio Público. (29 de septiembre de 2020). Disponible en: https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2021/06/CovidChile_2909.pdf

Comisión Especial Investigadora de los actos del Gobierno en relación con los impactos sanitarios, económicos, sociales y laborales que la pandemia por la enfermedad COVID-19 ha provocado en el país. (s/f) Cámara de diputados y diputadas. <https://www.camara.cl/legislacion/comisiones/integrantes.aspx?prmlD=2821>

Informe de la comisión especial investigadora de los actos del gobierno en relación con los impactos sanitarios, económicos, sociales y laborales que la pandemia por la enfermedad COVID-19 ha provocado en el país (CEI 47) y de la comisión especial investigadora de los actos del gobierno relacionados con el estado de excepción constitucional de catástrofe por calamidad pública, decretado por la pandemia COVID-16, en temas sanitarios, económicos y de orden público (CEI 18). (25 de noviembre de 2020). Disponible en:



https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=58392&prmTipo=INFORME_COMISION

Informe sobre la evolución de la epidemia de covid-19 en Chile. Espacio Público. (29 de octubre de 2020). Disponible en: https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2021/06/CovidChile_2910_corregido.pdf

Informe sobre la evolución de la epidemia de covid-19 en Chile. Espacio Público. (24 de marzo de 2021). Disponible en: https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2021/06/CovidChile_24030_2021.pdf

Ministro Paris reconoce error de comunicación "al no traspasar esa importancia de las medidas sanitarias desde el hogar habitual al lugar de vacaciones". El Mostrador. (6 de marzo de 2021). Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/dia/2021/03/06/ministro-paris-reconoce-error-de-comunicacion-al-no-traspasar-esa-importancia-de-las-medidas-sanitarias-desde-el-hogar-habitual-al-lugar-de-vacaciones/>

Informe sobre la evolución de la epidemia de covid-19 en Chile. Espacio Público. (21 de abril de 2021). Disponible en: https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2021/06/CovidChile_2104_2021-final.pdf

Informe sobre la evolución de la epidemia de covid-19 en Chile. Espacio Público. (2 de junio de 2021). Disponible en: https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2021/06/CovidChile_0206_2021.pdf



COLABORA.Lat

Hacia un nuevo modelo de
gobernanza post Covid-19

DE TRABAJO COLABORATIVO ANTE LA PANDEMIA DEL COVID-19

Lizeth Sinisterra Ossa





PACÍFICO TASK FORCE: UN ECOSISTEMA DE TRABAJO COLABORATIVO ANTE LA PANDEMIA DEL COVID-19

LIZETH SINISTERRA OSSA⁴⁵

Resumen

A 17 meses de la aparición de la pandemia en Colombia, las vulnerabilidades preexistentes se han profundizado en poblaciones que sistemáticamente son excluidas. En este caso, las comunidades afrodescendientes han afrontado un patrón histórico de racismo estructural, que ha propiciado múltiples condiciones de injusticia social, racial, de género y ambiental, que en este escenario de covid-19 se ha recrudecido. Este artículo analiza y ofrece una reflexión sobre los impactos diferenciales que ha traído consigo la pandemia sobre los cuerpos, vidas y territorios racializados, pero también las iniciativas que desde abajo se han constituido para brindar una respuesta desde y para la región del Pacífico colombiano, propiciando de esta manera, un enfoque de trabajo colaborativo y participativo entre diferentes sectores.

Palabras claves: covid-19, afrodescendencia, interseccionalidad, gobernanza colaborativa, Pacífico colombiano.

⁴⁵ Gerente de Pacífico Task Force, investigadora del Centro de Estudios Afrodiaspóricos – CEAF, y profesora del Departamento de Estudios Sociales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Icesi. Correo electrónico: lizethsinisterra@gmail.com



Introducción

El 11 de marzo del 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró al covid-19 como una pandemia, debido a los niveles alarmantes de propagación del virus y su gravedad en el mundo. Esta pandemia ha evidenciado las inequidades históricas sufridas por el pueblo negro, afrocolombiano, raizal⁴⁶ y palenquero⁴⁷ en Colombia. Por esta razón, ha sido necesario que autoridades, organizaciones y sociedad civil articulen esfuerzos para proponer y desarrollar acciones estratégicas que contribuyan a cerrar las enormes brechas de injusticia social que sufre esta población étnica.

En el complejo contexto que evidenció la pandemia, se conformó la iniciativa **“Soy porque Somos”**: **Pacífico Task Force**, una alianza que articula esfuerzos académicos, organizativos y territoriales para desarrollar acciones estratégicas que contribuyan a mitigar, desde un enfoque diferencial, la vulnerabilidad incrementada por el covid-19 en la región del Pacífico colombiano. La coordinación de esta alianza está a cargo del Centro de Estudios Afrodiaspóricos (CEAF) de la Universidad Icesi⁴⁸, el Proceso de Comunidades Negras (PCN)⁴⁹, el Comité del Paro Cívico de Buenaventura⁵⁰ y el Consejo Nacional de Paz

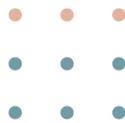
⁴⁶ La población raizal es la nativa de las Islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Se distinguen por su cultura, lengua (creole), creencias religiosas y pasado histórico similar a los pueblos antillanos como Jamaica y Haití.

⁴⁷ La comunidad palenquera está constituida por los descendientes de los esclavizados que, mediante actos de resistencia, se escapaban para vivir en libertad y se refugiaron en los territorios de la costa norte colombiana y fueron denominados palenques. Uno de los más reconocidos y considerado “el primer pueblo libre de América” es San Basilio de Palenque, ubicado en la región Caribe.

⁴⁸ El CEAF promueve la investigación sobre la diáspora africana, la transferencia social del conocimiento producido, y la generación de acciones de incidencia pública para crear sociedades incluyentes y equitativas. <https://www.icesi.edu.co/centros-academicos/ceaf/>

⁴⁹ El PCN trabaja para la transformación de la realidad política, económica y territorial de las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras de Colombia. <https://renacientes.net/>

⁵⁰ El Comité de Paro Cívico es una organización plural, participativa y democrática que trabaja alrededor de la lucha y defensa de los derechos fundamentales del litoral Pacífico. <https://www.comite-civico.org/>



Afrocolombiano (CONPA)⁵¹. Estas cuatro organizaciones se articularon alrededor del principio de la filosofía africana Ubuntu: “soy porque somos”.

A partir del análisis crítico y una visión integral sobre la región y la crisis, se diseñó esta iniciativa que fue respaldada por dos organizaciones líderes de la filantropía mundial, y que han demostrado un alto compromiso con la región: Fundación Ford y Open Society Foundations. Durante un año, la alianza implementó un programa de atención integral y preventiva en materia de salud, higiene, nutrición, educación, y de fortalecimiento comunitario e institucional que permitió a las comunidades priorizadas de la región, atender de una manera diferencial algunos de los obstáculos que dificultaron el goce pleno de sus derechos. Esta es la única iniciativa de afrontamiento de la pandemia con perspectiva étnico-territorial, que pone una mirada interseccional sobre las realidades de los y las habitantes de la región Pacífica y las maneras diferenciales en que se vive y sobrevive a la pandemia, incluyendo los retos y violencias inherentes a ser afrodescendiente.

De esta manera, este artículo analizará la forma en que esta pandemia ha afectado de manera diferencial a la comunidad afrodescendiente ubicada, particularmente, en la región del Pacífico colombiano, y las respuestas que han surgido entre diferentes sectores para mitigar sus impactos. En este caso, se reflexionará alrededor de la alianza Pacífico Task Force, un ejemplo de gobernanza colaborativa en Colombia, ya que propuso un enfoque participativo regional de acercamiento “Bottom-Up” a la crisis. Una operación de “abajo hacia arriba” que permitió la gobernanza en la toma de decisiones con la participación de una diversidad de actores y con el aprovechamiento de distintos saberes que redundan en la multiplicación de esfuerzos y recursos.

⁵¹ El CONPA es una instancia de coordinación entre diferentes organizaciones que comparten el compromiso de contribuir a una consolidación de la paz con perspectiva étnica-racial y territorial. <https://conpapaz.org/>



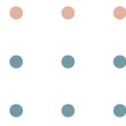
Contexto regional: impactos de la pandemia en poblaciones afrodescendientes

El covid-19 expuso la fragilidad y la falta de competencia del sistema socioeconómico y político colombiano para garantizar la vida de las comunidades afrodescendientes. A 17 meses de la aparición de la pandemia en el país, las inequidades preexistentes se han profundizado en poblaciones que sistemáticamente son excluidas. En Colombia, las comunidades afrodescendientes han afrontado un patrón histórico de racismo estructural, que ha propiciado múltiples condiciones de injusticia social, racial, de género y ambiental. Los indicadores de empobrecimiento de esta población representan siempre un mayor índice con respecto al resto del país: la pobreza multidimensional de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal (NARP) se ubicó en 30,6%, 11 puntos porcentuales por encima de la pobreza nacional, que fue del 19,6% (Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE-, 2018).

Tabla 1. Pobreza multidimensional de la población NARP vs total nacional

Indicador	Total nacional NARP	Total Colombia
Trabajo informal	81.0	72.3
Bajo logro educativo	51.6	43.8
Rezago escolar	36.3	28.6
Inasistencia escolar	4.6	3.3
Trabajo infantil	2.9	2.1
Inadecuada eliminación de excretas	28.4	12.0
Sin acceso a fuente de agua mejorada	20.7	11.7
Analfabetismo	14.3	10.1
Hacinamiento crítico	13.9	9.2
Sin aseguramiento en salud	11.6	11.0
Barreras de acceso a servicios de salud	8.9	6.2
Material inadecuado de paredes exteriores	9.6	2.9
Material inadecuado de pisos	7.3	6.1

Fuente: DANE. Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2018.

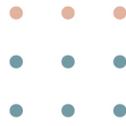


El Pacífico colombiano⁵² se caracteriza por ser una región que concentra la mayor cantidad de población étnica, pero además por ser un territorio donde se evidencia los bajos niveles de calidad de vida y de acceso a derechos fundamentales: servicios públicos, salud, educación y empleabilidad, así como la persistencia de la guerra que ha consolidado unas formas de acumulación por desposesión racializadas, que ha propiciado unos sufrimientos ambientales, de salud y seguridad de las poblaciones étnicas (Moreno, 2019). El impacto del virus demuestra el potencial que una pandemia de este nivel podría tener para agravar las condiciones de desigualdad, especialmente, de poblaciones étnicas: en el 2018 la pobreza multidimensional en esta región (sin incluir el Valle del Cauca) fue del 32,8%. El trabajo informal representó el 90% y el 28,8% de la población estaba sin acceso a fuente de agua mejorada (DANE, 2018).

Los análisis sobre el empobrecimiento en el Pacífico realizados por el Banco de la República concluyen que, independientemente de la medición que se utilice, la región siempre presenta “una alta incidencia de pobreza y condiciones de vida que están por debajo de las prevalencias en el resto del país” (Galvis, Moyano y Alba, 2016, p.1). Esta situación se ha vuelto persistente y visibiliza las desigualdades sociales en estos territorios que se caracterizan por su riqueza ecológica y por la confluencia de grupos étnicos, que suman una diversidad cultural y espiritual que complejiza los impactos socioeconómicos que sufre la región. Sumado al flagelo de la guerra, que agudiza una situación ya de por sí precarizada.

Antes de la pandemia, Colombia ya era un escenario difícil para las comunidades afrodescendientes. Estas cifras evidencian que en el país se han establecido unas “geografías de muerte”, como lo denomina la socióloga Aurora Vergara-Figueroa (2018), en el que se despliegan las tecnologías de terror del Estado para contener los cuerpos negros en zonas de exclusión. Esta lógica “necro-política” ha constituido unas zonas-antinegras que determinan la distribución espacial de los cuerpos racializados, y deciden

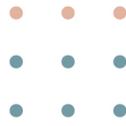
⁵² La región Pacífico está conformada por los departamentos de Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño, de norte a sur, y está ubicada al occidente de Colombia. Se caracteriza por ser un lugar de gran riqueza en cuanto su biodiversidad e hidrografía.



quién vive y quién muere dentro de la nación. El racismo históricamente ha reproducido violencias, inequidad, destierro y abandono. De esta manera, “la política de la raza está en última instancia ligada a la política de la muerte” (Mbembe, 2003, p. 22).

La pandemia del covid-19 no impacta de forma homogénea a todos los grupos poblacionales, sino que pone mayor carga sobre aquellos sectores de la sociedad con vulnerabilidades preexistentes. Esta crisis agudiza las brechas en regiones con mayor injusticia socioeconómica. En este sentido, la atención que se esté dando a la crisis generada por el covid-19 requiere, como todo lo relacionado con el pueblo afrodescendiente, un enfoque diferencial que implica la comprensión de una realidad agravada por la ya seria crisis humanitaria producida por largas décadas de racismo estructural, que ha conllevado al empobrecimiento, exclusión, violencia y marginalización. Como se expone en el informe del Proceso de Comunidades Negras -PCN- (2020):

Las fases de cuarentena obligatoria, de aislamiento selectivo decretada por el gobierno central, en muy poco ha cambiado el curso de las acciones negativas en los pueblos Negros, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueros (NARP) en todo el país. Las comunidades aún siguen en el infortunio, las deudas históricas del Estado se mantienen más que vigentes, la pandemia causada por el virus del COVID-19, profundizó las angustias estructurales vivenciadas a través de los años. Las disputas territoriales de los actores armados, es lo continuo, la muerte, amenaza, y las diásporas obligadas por el ruido de las armas, siguen silenciando a líderes, lideresas. La masacre a jóvenes, en las distintas regiones lastimosamente prevalece. Todas estas situaciones deben lidiarse en medio esta crisis sanitaria. La falta de abastecimiento, los problemas graves de movilidad, el acceso pleno a un sistema integral de salud, las condiciones poco propicias de acceso a internet que agrava la vulnerabilidad social, tan indispensables en



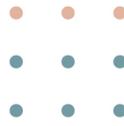
procesos educativos, y a todo esto se suman las manifestaciones concretas de racismo⁵³.

El desarrollo de la pandemia en el país, y la forma en que esta ha afectado a la población afrodescendiente de la región del Pacífico colombiano, debe ser analizado en perspectiva interseccional, ya que la clase social, el género, la condición étnica-racial, son dimensiones que, analizadas en conjunto, nos permiten ver que las poblaciones étnicas están mucho más desprotegidas frente a esta enfermedad. Por ejemplo, con base en los análisis del Sistema de Inteligencia Epidemiológica - SIEDIter⁵⁴, se encuentra que las personas afrodescendientes tienen 21% más probabilidades de ser hospitalizadas, 88% más probabilidades de terminar en Unidades de Cuidados Intensivos (UCI) y 24% más riesgo de morir, si se compara con la población no étnica en Colombia.

De esta manera, el país enfrenta un reto enorme con relación a la contención y atención de la pandemia en territorios racializados, debido a la precarización en la calidad de vida y por la falta de comprensión de lo que significa brindar atención con enfoque étnico-territorial. Para Ocoró y Pérez (2020), en este contexto de covid-19, las condiciones sociales existentes que afectan la región recrudecen de manera adversa la carga de la enfermedad y aumenta sus efectos negativos: “estamos ante una crisis que tiene consecuencias no solo sanitarias, sino también económicas y sociales de gran magnitud, y las posibilidades de enfrentarla con hospitales precarizados por los efectos de las políticas neoliberales complejizan más la cuestión” (p. 23). Queda en evidencia que en, sociedades poscoloniales como Colombia, se constituye una política antinegra, donde, a pesar de su respectiva democracia, los y las afrodescendientes experimentan humillaciones cotidianas, muertes sociales y físicas (Alves, 2018), que se han acentuado en la crisis por el covid-19.

⁵³ Para mayor información: <https://renacientes.net/blog/2020/12/09/pandemia-conflicto-y-territorios-en-la-region-del-pacifico-y-caribe-un-analisis-de-los-impactos-a-las-poblaciones-negras-afrodescendientes-razales-y-palenqueras/>

⁵⁴ Sistema de Inteligencia Epidemiológica para Decisiones Informadas en los Territorios (SIEDIter). Alianza Pacífico Task Force. La fuente original de la información es el Instituto Nacional de Salud de Colombia, que tiene disponible los datos anonimizados en la plataforma oficial de datos abiertos <https://www.datos.gov.co/>. Los tableros de control para los municipios que suscriben la alianza se encuentran disponibles en: [https:// pacifcotaskforce.com/datos-covid-19/](https://pacifcotaskforce.com/datos-covid-19/)

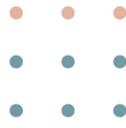


Para Katherine Gil, coordinadora de Jóvenes Creadores del Chocó, es lamentable que Colombia deba enfrentarse a una pandemia para que el Estado entregue una cama a la Unidad de Cuidados Intensivos (UCI) al Departamento del Chocó:

Si después de 43 años llegan las primeras camas UCI al hospital San Francisco de Asís, quiere decir que necesitamos quizá otros 43 años para fortalecer y dignificar la red hospitalaria pública, unos 86 años para tener un hospital de tercer nivel y otros 200 años para lamentarnos por elegir tan mal...(comunicación personal, julio 30 de 2020).

La gran mayoría de los hospitales de la región Pacífica no alcanzan la capacidad de tercer nivel que se requiere. Otros territorios no cuentan ni con hospitales, ni UCI, ni insumos o personal médico para atender esta emergencia. Es decir, que no hay capacidad instalada para la prestación de servicios de salud en la región para atender esta pandemia. Por ejemplo, el Hospital San Francisco de Asís, es el único hospital de segundo nivel que existe en un departamento que tiene 457.412 habitantes (DANE, 2018). Este lugar cuenta con 378 camas de hospitalización y 28 camas de cuidados intensivos (Ministerio de Salud y Protección Social, 2021). Además, a corte del 07 de agosto de 2021, se han aplicado en este territorio 148.756 vacunas, un porcentaje por debajo al respecto de otras zonas del país.

Como se observa, el Pacífico colombiano ha tenido que afrontar largas décadas de violencia, abandono estatal, sistemas sanitarios precarios y desprovistos, altos índices de enfermedades crónicas; así como un sistema educativo con una infraestructura escolar de baja calidad, mínima conectividad y falta de recursos. Tal ecosistema socioeconómico supone una desventaja frente al virus, que impacta de manera desproporcionada a aquellas sociedades con mayor desigualdad y menores niveles de inversión social. El racismo que atraviesa esta región mantiene marginalizada y sin privilegios a una población racial y geográficamente segregada. Este racismo no solo excluye por la condición étnica-racial, sino que hace parte de una economía global que posibilita la separación entre el territorio, la naturaleza y la cultura, con el fin de privilegiar el desarrollo económico y la



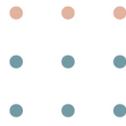
explotación desmedida de los recursos naturales y de su población: “la articulación entre el racismo, el despojo, el desplazamiento forzado y la economía, contribuyen a la dispersión del fascismo social, definido como nuevas formas de dominación y explotación contemporánea para la producción y reproducción del capital” (Olaya, 2016, p. 47).

Es importante develar en esta lucha contra la pandemia, las interconexiones existentes con la justicia racial y social desde una perspectiva interseccional, ya que afecta de forma desproporcionada a cuerpos, vidas y territorios racializados y empobrecidos. En este sentido, Pacífico Task Force es una alianza que propuso fortalecer, a partir de un ecosistema de trabajo colaborativo con un enfoque interseccional, las capacidades institucionales y organizativas ante los desafíos que la región demanda en términos del covid-19.

Pacífico Task Force: una alianza por la vida

El covid-19 ha dejado impactos alarmantes en los sectores más vulnerables de la población colombiana. Este escenario ha obligado a plantearse una respuesta rápida y oportuna, fue así como un grupo de liderazgos y organizaciones de los territorios y la academia, decidieron articular esfuerzos y conocimientos para diseñar una estrategia de acción conjunta para contribuir a mitigar, desde un enfoque diferencial, la vulnerabilidad incrementada por la pandemia en cuatro municipios priorizados del litoral Pacífico: Buenaventura, Timbiquí, Tumaco y Quibdó. De esta manera, se conforma la alianza “**Soy porque Somos**”: **Pacífico Task Force**, como respuesta a los retos planteados por el covid-19 en diferentes ámbitos de la vida. Esta estrategia se creó a partir de la escucha activa a líderes y lideresas de los territorios, concedores y concedoras de la situación y quienes anticiparon las principales problemáticas que se iban a agudizar.

La alianza comprendió que la pandemia debía atenderse desde un enfoque interseccional, diferencial e intersectorial, ya que la población y territorios están rodeados por múltiples factores económicos, sociales y políticos. De esta manera, se desarrolló un programa de



atención integral alrededor de cinco líneas estratégicas: Seguridad Alimentaria, Salud e Higiene, Educación, Adaptabilidad Comunitaria e Inteligencia Epidemiológica. Así, Pacífico Task Force se convirtió en una plataforma de trabajo para generar acciones hacia adentro y no desde afuera de la región.

Esta iniciativa permitió que los proyectos implementados no fueran asistencialistas, sino que generaran procesos de articulación en red. Con este enfoque se definieron las líneas estratégicas que agruparon acciones específicas para que tuvieran incidencia en la intervención institucional y contribuyeran a fortalecer capacidades en la comunidad. Las líneas estratégicas de manera transversal buscaron favorecer la articulación de esfuerzos para la coordinación organizada de acciones institucionales y comunitarias, de manera que este relacionamiento potenciara las capacidades de adaptación y respuesta a circunstancias de emergencia como la generada por el covid-19.

Esta alianza propuso un trabajo articulado y toda una fuerza colectiva desde y para el Pacífico colombiano. Esta es una iniciativa que se pensó en dejar instaladas ciertas bases que, al lado de otras iniciativas institucionales y comunitarias generan un efecto de reacción en cadena. Así, Pacífico Task Force buscó juntar fuerzas, poderes y voluntades que permitan consolidar e implementar un plan estratégico integral para la región, que promueva su enorme capacidad para adaptarse a las circunstancias y responder de manera orgánica y articulada a situaciones complejas, como es afrontar este contexto de pandemia en medio de vulnerabilidades preexistentes.

Por lo tanto, en el marco de este programa se constituyeron unos objetivos y pilares fundamentales dentro de su accionar: a) se enfatizó en apoyar y trabajar con los actores en los territorios; b) hubo un compromiso con fortalecer la capacidad local; c) se operó bajo una estructura horizontal que consistió en trabajar alrededor de una organización interna, un análisis comparado, un análisis regional y una acción articulada a nivel territorial con las alcaldías y las autoridades étnico-territoriales; esto permitió trabajar en red con las iniciativas locales para fortalecer las acciones municipales. Los siguientes indicadores visibilizan los logros del programa durante los meses más desalentadores de



la emergencia pandémica. Es importante señalar que, durante todo el proceso, Pacífico Task Force logró la articulación con líderes y lideresas de los 4 territorios, quienes apoyaron en la identificación de las personas beneficiarias, así como en la coordinación estratégica, operativa y logística del programa:

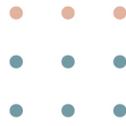
1. Seguridad Alimentaria



Katherine Gil, coordinadora de Jóvenes Creadores del Chocó, estableciendo un ejercicio de diálogo para la caracterización de las mujeres de las plazas de mercado de Quibdó-Chocó. Fotografía de Pacífico Task Force.

Las acciones estuvieron dirigidas a proporcionar una ayuda alimentaria a poblaciones altamente vulnerables, al tiempo que promovía la dinamización del comercio local con compras directas a mujeres de las plazas de mercados, a tiendas comunitarias y proveedores de zonas rurales. En el marco de este proceso, luego de realizar un

ejercicio de diálogo colectivo con mujeres lideresas de los territorios, se diseñaron unas minutas nutricionales para que los mercados estuvieran acorde a los hábitos alimentarios de las comunidades. De igual manera, se generó un espacio colectivo para la caracterización de las familias y la definición de unos criterios de priorización para las entregas.

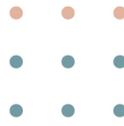


Todo este proceso se desarrolló gracias al acompañamiento de las organizaciones de los territorios⁵⁵, que pudieron identificar esas familias que no son visibles para las bases de datos estatales y oficiales, pero que estos liderazgos sí sabían quiénes eran. “Los productos que se entregaron se compraron a la gente del territorio y esto fortalece y motiva, sobre todo poder comprarle a las señoras de las plazas de mercado. Esas acciones transmiten un mensaje: juntos de la mano, crecemos” aseguró Clarisa Arrechea, Vocera del Consejo Comunitario Renacer Negro y coordinadora territorial de Pacífico Task Force en Timbiquí – Cauca.

Cada una de las organizaciones que se articularon al proceso, se encargaron de acopiar, clasificar, empacar de manera adecuada y con las normas de bioseguridad, para hacer la respectiva entrega en los barrios previamente escogidos o en las sedes que fueron designadas para que las familias pudieran recoger los alimentos. Para muchas familias fue sorprendente y notablemente diferencial los mercados entregados, pues según cuenta Luz Mary Rosero, integrante de la organización Caminos de Mujer y coordinadora territorial en Tumaco-Nariño, muchas personas les dijeron al momento de recibir esta ayuda: “Esto sí es un mercado, porque tiene de todo: pollo, pescado (...) que bueno, solo tengo que poner la olla y el agua”. De igual manera, lo reafirma Katherine Gil, coordinadora territorial de Quibdó-Chocó: “Muchas personas nos dijeron que es la primera vez que les dan un mercado tan grande, propio, autóctono, con los productos de la región. La gente se sentía muy digna con lo que llevaba”.

Las entregas fueron posibles luego de un trabajo articulado con las Juntas de Acción Comunal, organizaciones sociales de los territorios, líderes y lideresas sociales, lo que permitió beneficiar a mujeres cabeza de familia o en situación de vulnerabilidad, personas en condición de discapacidad, adultos mayores y jóvenes que pertenecían a familias constituidas entre 2 y 7 personas.

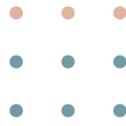
⁵⁵ Para mayor información sobre la experiencia de las lideresas que acompañaron este proceso: <https://pacificotaskforce.com/pacifico-task-force-entrega-1-366-mercados-con-enfoque-etnico-territorial-en-timbiqui-tumaco-quistado-y-buenaventura/>



2. Salud e Higiene

Desde esta línea estratégica se fortalecieron a los agentes comunitarios en salud para la atención del covid-19. La estrategia consideró el desarrollo de protocolos de prevención con enfoque diferencial, campañas informativas y pedagógicas para promover el autocuidado que incluyeron la distribución de kits de bio-seguridad entre población vulnerable. De esta manera, se encuentra como principales logros:

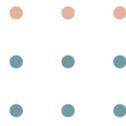
- **Distribución de kits de bio-seguridad:** mediante un ejercicio de caracterización y de diálogo con la población beneficiaria, se permitió reconocer a partir de su contexto lo que era más útil para ellas. De esta manera, se proporcionaron unos kits para el autocuidado que incluía tanto tapabocas como plantas medicinales. Este enfoque posibilitó una revaloración de la medicina tradicional y el papel significativo que tiene la ancestralidad para el cuidado de la vida y del cuerpo de las personas que habitan la región. En muchos territorios, es la medicina ancestral la que cumple un rol fundamental de garante del derecho a la salud.
- **Protocolos de atención comunitaria al covid-19:** estas guías fueron construidas en concordancia con los protocolos que se establecieron en el país y en cada uno de los territorios, también se generaron escenarios de diálogo con la comunidad para comprender qué esperaban encontrar en estos documentos y, de qué manera, podrían fortalecerse. En este sentido, las reflexiones que se consolidaron en estos protocolos constituyen un elemento central para construir una narrativa distinta frente a las realidades territoriales de cómo se vive, siente y maneja la pandemia del covid-19 en estos municipios. Estos enfoques se convierten en una herramienta útil en la formulación de protocolos a nivel territorial que vayan en concordancia con las realidades contextuales y se tenga presente los elementos étnicos y culturales de los cuales estas comunidades son acreedoras como pueblos diferenciales.



- **Articulación institucional y comunitaria:** se generó un espacio de diálogo con las secretarías de salud de los territorios priorizados para la construcción de planes de trabajo, con el objetivo de propiciar el intercambio de experiencias y reflexiones para pensarse de manera colectiva, acciones que promovieran la articulación entre la institucionalidad, autoridades étnico-territoriales y organizaciones de base.
- **Instalación de un sistema comunitario de difusión sonora para conectar territorios:** esta experiencia piloto dejó instalada una herramienta para comunidades que presentan muchas dificultades de conectividad y comunicación, como es el territorio de Timbiquí-Cauca, donde solo el 0,9% de su población cuenta con acceso a internet (DANE, 2018). Este medio de comunicación, no solo ayuda a promover acciones sobre medidas sanitarias que debe tener en cuenta la comunidad, sino que también posibilita a las organizaciones de base informar sobre sus diversas actividades y acciones.



Entrega de los kits de bioseguridad a población adulta mayor en la zona rural de Timbiquí-Cauca. Fotografía de Pacífico Task Force.

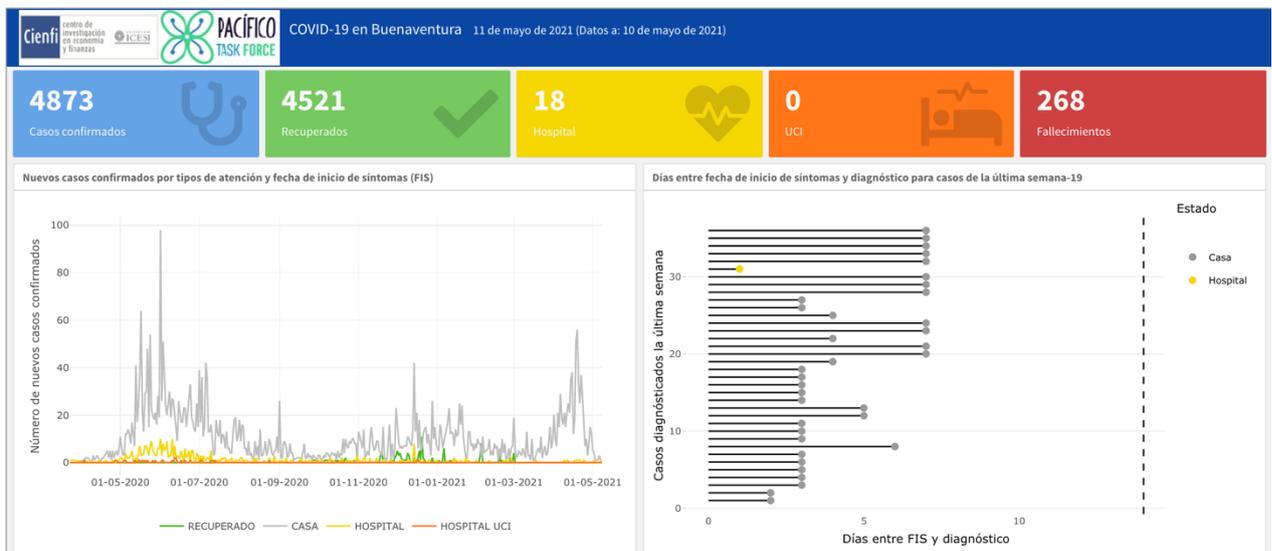


3. Sistema de Inteligencia Epidemiológica para la toma de Decisiones Informadas en el Territorio (SIEDITer)

Ante los múltiples retos que planteó de manera especial para el Pacífico colombiano la aparición del covid-19, Pacífico Task Force comprendió la importancia de contar con información epidemiológica que permita tener un panorama regional y, de esa manera, tomar decisiones informadas, pertinentes y oportunas, que tengan un enfoque ajustado a las realidades de los territorios afrodescendientes es así que, nace el Sistema de Inteligencia Epidemiológica para Decisiones Informadas en los Territorios (SIEDITer). Esta línea de trabajo logró la articulación con expertos que apoyaron en tiempo real el análisis y visualización de datos sobre el comportamiento de la pandemia, así como de instituciones territoriales como las secretarías de salud, que se articularon al proceso para fortalecer sus capacidades locales.

Tablero de control sobre el comportamiento del Covid-19.

DATOS COVID-19 BUENAVENTURA



Fuente: <https://pacificotaskforce.com/datos-covid-19/>

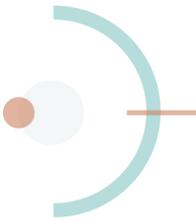
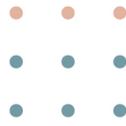


“Hemos comprendido que las cifras y la pandemia, se mueven “a ritmo de marea” (...) y que los números no solo son datos, sino que permiten tomar decisiones acertadas con y para los territorios. Pues la marea, como la pandemia, “pega” distinto en Tumaco, en Timbiquí, en Quibdó, o en Buenaventura, es dinámica, cambia de un día a otro. Entender eso es muy poderoso y eso, por ejemplo, nos permite separarnos del discurso central, pues la marea no va a un solo ritmo, como se quiere ver desde las instituciones del orden central”, manifiesta el médico epidemiólogo Yoseth Ariza-Araujo, coordinador de la línea SIEDITer⁵⁶.

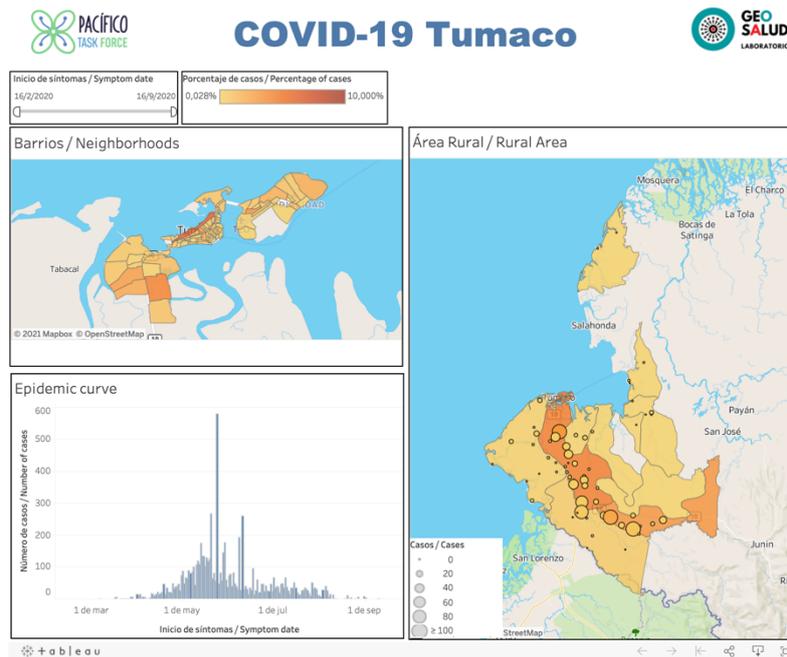
Este sistema permite que las autoridades sanitarias puedan obtener y usar información del panorama regional sobre el covid-19. Esta línea acompañó y articuló algunas acciones con las autoridades sanitarias, autoridades étnicas-territoriales y organizaciones de base, para mejorar las capacidades de respuestas a través de información útil, ágil, precisa, contextual, real y pertinente para tomar las medidas efectivas frente al manejo de la pandemia en los territorios focalizados. Es necesario reafirmar que este ejercicio se desarrolló a través de un proceso de construcción colectiva y acción participativa en donde intervinieron diversos actores que confluyeron sobre la base del mismo propósito. En esa medida, se considera que estas acciones articuladas permitieron el éxito de este proceso.

“Nosotros le agradecemos mucho a Pacífico Task Force por haber empezado con esta iniciativa, porque con su apoyo nos hemos motivado a exigir respuestas frente a la pandemia, frente a las cifras, por ejemplo, de parte del Instituto Nacional de Salud (INS). Además, este apoyo que nos dan desde su experiencia y conocimiento, nos deja una capacidad instalada que nos puede dar un plus para atravesar mejor esta pandemia u otros hechos en los que los entes territoriales debemos tomar decisiones” precisa Nayade Córdoba, integrante de la Secretaría de Salud de Quibdó-Chocó.

⁵⁶ Para mayor información sobre la experiencia de este proceso: <https://pacificotaskforce.com/siediter-un-sistema-epidemiologico-para-el-pacifico-en-clave-etnico-territorial/>



Análisis espacial del comportamiento de la pandemia en los barrios de los territorios priorizados.

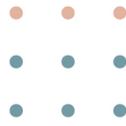


Fuente: <https://pacificotaskforce.com/datos-covid-19/>

Esta línea desarrolló cuatro componentes de trabajo⁵⁷:

- **Gestión de información de bases de datos de recolección rutinaria:** permite visualizar y hacer seguimiento a diferentes estadísticas referentes al covid-19, en los municipios de la región Pacífica priorizados por la alianza.
- **Unidad de análisis sobre retos en la toma de decisiones de Salud Pública:** se creó un espacio virtual de discusión entre profesionales de la salud pública de los

⁵⁷ La información esta disponible en la página web de Pacífico Task Force. Para mayor información <https://pacificotaskforce.com/datos-covid-19/>



territorios, para compartir experticias y generar comunidad de discusión y práctica, con el poder del Pacífico colombiano. Este espacio contó con la participación de personas con experticia en salud pública y amplia trayectoria de investigación con enfoque étnico-territorial.

- **Análisis Territorial para la toma de decisiones de salud pública:** En la coyuntura de la pandemia por covid-19 ha sido particularmente importante el análisis espacial, ya que aporta información fundamental para comprender la dinámica de transmisión de esta enfermedad en los territorios. Sin embargo, en el país las capacidades para desarrollar este componente son heterogéneas y, particularmente, para los equipos de salud en los municipios de la región, hacerlo implica retos particulares relacionados por las condiciones propias de la urbanización en estos contextos y por limitaciones de infraestructura que están presentes desde antes de la epidemia.

La alianza Pacífico Task Force, luego de entrevistar a las cuatro secretarías de salud, identificó que los cuatro territorios priorizados compartían la necesidad de crear capacidad local en análisis espacial y de manera concertada se definió fortalecer este componente a través de dos acciones concretas: la primera, consistió en la contratación de una persona con amplio conocimiento del territorio para que apoyara la digitalización de los casos de covid-19 y, la segunda, consistió en brindar un curso intensivo orientado a desarrollar las competencias esenciales para el análisis espacial con el fin de contribuir al análisis territorial con un enfoque de salud pública.

- **Articulación intersectorial:** Debido a que la movilidad es un sector estratégico para la recuperación de las actividades económicas y la vida social de los territorios, se diseñó una estrategia formativa denominada "Aurora", una escuela digital para capacitar a las personas que pertenecen al sector terrestre, fluvial y marítimo en



prácticas de cuidado y protección a través de protocolos de bioseguridad y en conocimientos que permitan el desarrollo del oficio⁵⁸.

4. Educación

La pandemia ha hecho evidente los problemas estructurales de múltiples sectores de la sociedad colombiana, y si bien el de salud es más fácilmente identificable, el confinamiento y las medidas de prevención individual influyeron profundamente en el sistema educativo, debido a la falta de suministro de energía eléctrica en los territorios del Pacífico colombiano, la problemática conexión a internet, las condiciones de las instituciones educativas y del profesorado, entre otros aspectos significativos que no permiten transitar hacia una educación virtual o de alternancia.

Los efectos de la pandemia sobre la población de niñas, niños, adolescentes y jóvenes son múltiples. Además de las enunciadas, otras consecuencias que deja la pandemia están relacionadas con: la salud mental de estudiantes y docentes, la mayor exposición a distintos tipos de violencia, el incremento de desnutrición, trabajo infantil y deserción del sistema educativo. Todas ellas con enormes e inaplazables retos para trabajar en el corto y mediano plazo por las generaciones responsables de construir un futuro mejor.

Ante este contexto, el panorama que se vislumbra supone una re-definición de los roles de todas las piezas de la comunidad educativa e involucra también nuevos actores. Es así que esta línea estratégica, desarrolló dos proyectos de intervención social en cuya implementación participaron activamente las secretarías de educación, organizaciones de base, docentes y estudiantes de diferentes territorios del Pacífico.

La línea de Educación estuvo constituida por los siguientes componentes:

- **Tejiendo Aprendizajes:** En el marco de la coyuntura por la pandemia del covid-19, la profundización de la brecha educativa en los territorios del Pacífico colombiano

⁵⁸ Para mayor información visitar el portal: <https://somosaurora.co/pacifico/>



ha generado una disrupción en la continuidad del proceso formativo en los y las estudiantes, debido a la no implementación de la transición hacia una educación virtual, no solo por la precariedad de las condiciones de conectividad a internet en el territorio, sino también debido a que la gran mayoría de estudiantes y docentes no tienen acceso a recursos tecnológicos. Ante este escenario nace Tejiendo Aprendizajes, una iniciativa creada en el actual contexto de pandemia, que brindó un apoyo al proceso educativo de niños, niñas, adolescentes y jóvenes interrumpieron su proceso formativo ante la suspensión de la presencialidad en las instituciones educativas. Por ello, el proceso de aprendizaje y acompañamiento se realizó usando la comunicación telefónica.

En el proceso de acompañamiento se abordan cuatro áreas de conocimiento como matemáticas, lenguaje, ciencias sociales y atención psicosocial. Una experiencia que fue apoyada por 150 voluntarios y voluntarias que se inscribieron de todo el país, que pertenecen a diferentes carreras y niveles educativos. Se beneficiaron 130 niños, niñas, adolescentes y jóvenes, pertenecientes de 7 territorios del Pacífico: Timbiquí, Tumaco, Buenaventura y Chocó (Nuquí, Unguía, Quibdó y Bojayá).



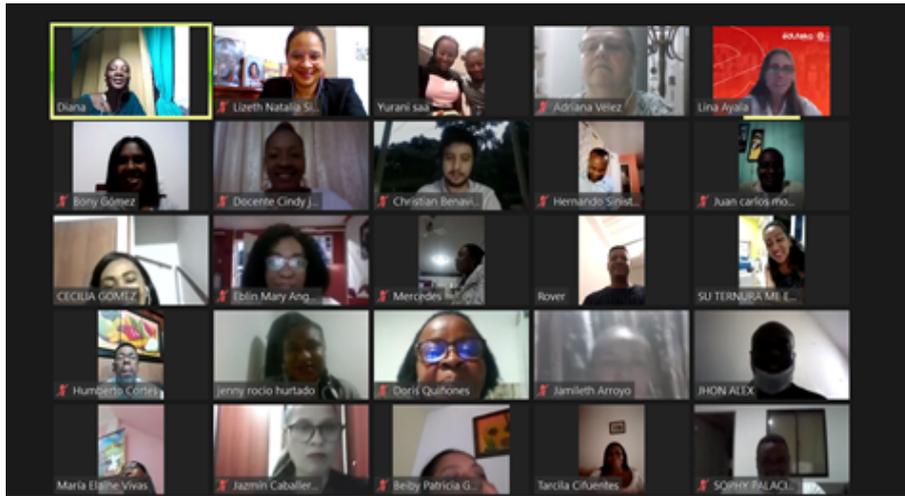
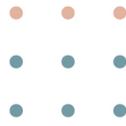
Entrega de kits escolares a un grupo de jóvenes del territorio Bojayá-Chocó, para fortalecer sus procesos de aprendizaje. Fotografía. Pacífico Task Force.



- **Diplomado Diseño de experiencias de aprendizaje para la educación no – presencial:** frente a las disposiciones entregadas por el Gobierno Nacional en el año 2020, dentro de las cuales se proponía trabajar en un modelo de alternancia educativa en cada institución del país, esta situación llevó a replantearse la necesidad de los y las docentes de contar con otras herramientas para acompañar a sus estudiantes desde casa, donde hay grandes retos de conectividad.

Ante este contexto, la alianza Pacífico Task Force desarrolló el primer diplomado denominado Diseño de experiencias de aprendizaje para la educación no – presencial. Este diplomado graduó a 91 docentes de Timbiquí, Guapi, Buenaventura, Quibdó, Bellavista y Tumaco, quienes trabajaron de forma articulada con el Centro Eduteka de la Universidad Icesi en una ruta formativa enfocada en dos fases, de modo, que al final del proceso los y las docentes desarrollaran las habilidades necesarias y desempeñaran un papel activo dentro de sus comunidades. En este sentido, la ruta propuesta de trabajo en el diplomado con los y las docentes, tuvo una duración de 24 semanas, toda de manera virtual para garantizar el cuidado ante el covid-19.

En una primera fase, los y las docentes revisaron los procesos actuales de enseñanza, aprendieron cómo re-diseñar las actividades formativas para que sean efectivas en la no-presencialidad, a través de qué canales y cómo orientar la interacción con sus estudiantes. Para la segunda fase, estos docentes iniciaron su etapa de multiplicación y transferencia de conocimientos con sus otros colegas, para que también pudieran continuar desde la no-presencialidad acompañando el proceso formativo de sus estudiantes. En otras palabras, ellas y ellos fueron formados para que puedan convertir el saber en una red de conocimiento que pueda llegar a muchos lugares del Pacífico colombiano.



Ceremonia de certificación a los y las docentes participantes del diplomado.

Fotografía. Pacífico Task Force.

5. Adaptabilidad Comunitaria

Esta línea estuvo orientada a diseñar una estrategia de fortalecimiento de las capacidades en líderes, lideresas y autoridades étnico-territoriales para adaptar sus estrategias organizativas en respuesta a las rigurosas circunstancias que generan emergencias como la del covid-19. El ejercicio de adaptabilidad en este sentido, se orientó a que las lideresas y líderes estén en capacidad de proponer y desarrollar estrategias de liderazgo con respuestas asertivas y oportunas a situaciones de emergencia y crisis que se presentan en la región.

La línea de Adaptabilidad estuvo constituida por los siguientes componentes:

- **Diplomado “Innovación para la Solución de Problemas”:** En asociación con el Centro Eduteka de la Universidad Icesi, y en colaboración con la línea de Inteligencia Epidemiológica, se diseñó el diplomado virtual en “Innovación para la Solución de Problemas”. Las líneas temáticas del diplomado se formularon a partir del principio de integralidad y articulación entre las líneas de acción de la alianza



y las necesidades particulares de las y los participantes. El diplomado ofreció tres opciones:

- a) Retos de conectividad y comunicación en el nivel local-regional.
- b) Estrategias de adaptabilidad organizativa ante emergencias de salud, seguridad territorial y soberanía alimentaria.
- c) Estrategias para el relacionamiento con otras organizaciones y las entidades administrativas municipales.

Las lideresas y líderes pudieron optar por la línea de mayor interés según la valoración autónoma de sus necesidades comunitarias. La inscripción al diplomado respondió a un proceso interno con organizaciones de base vinculadas a la alianza; se definieron los criterios de liderazgo de las y los participantes para garantizar un diplomado centrado en necesidades colectivas de innovación y mejoramiento, no solamente en necesidades individuales de formación académica. Las lideresas y los líderes durante 13 semanas, recibieron información y capacitación conceptual y técnica en: análisis crítico para la definición de problema, la identificación de posibles soluciones y priorización de una solución viable, la formulación y validación de un prototipo de solución y la formulación de una propuesta final, socializada.

De esta manera, las y los participantes se involucraron en un proceso de aprendizaje experiencial soportado por el intercambio de saberes en ejercicios sincrónicos y asincrónicos acompañados por tutores expertos en la



Encuentro de líderes y lideresas de Timbiquí-Cauca, para el desarrollo de una actividad grupal del diplomado. Fotografía. Pacífico Task Force.



metodología de diamante y asesorías expertas desde Pacífico Task Force, a partir de los cuales se produjeron iniciativas viables y pertinentes y se fortalecieron capacidades de trabajo colectivo, de organización y gestión.

- **Fortalecimiento de la capacidad de gestión y relacionamiento institucional:** la línea de Adaptabilidad Comunitaria se propuso que el diplomado trascendiera de la sola formulación al proceso de gestión. En este sentido, se facilitó un espacio para que las lideresas y líderes presentaran sus iniciativas a las entidades municipales, como una forma de proponer procesos de gestión de la pandemia en el Pacífico colombiano a nivel comunitario, de sus liderazgos y de las instituciones.
- **Caja de herramientas:** se diseñó una estrategia didáctica con los módulos del diplomado en Innovación y de gestión de proyectos, adaptados para el uso práctico de las lideresas y líderes como una herramienta para transmitir los conocimientos adquiridos con sus otros colegas y generar una dinámica de fortalecimiento de capacidades organizativas en su tarea de respuesta a situaciones problemáticas en sus comunidades.

Gobernanza Colaborativa

Pacífico Task Force propuso un enfoque participativo regional de acercamiento “Bottom-Up” a la crisis. Una operación de “abajo hacia arriba” que permitió la gobernanza en la toma de decisiones con la participación de una diversidad de actores y con el aprovechamiento de distintos saberes que redundan en la multiplicación de esfuerzos y recursos. Se buscó gestionar la crisis con la articulación de diversos sectores del movimiento afrodescendiente en una estrategia regional en democracia.

Esta metodología, que se diseñó en el marco de la alianza, es un claro ejemplo de gobernanza colaborativa, ya que priorizó la articulación de diferentes actores y la deliberación colectiva, además que promovió nuevas prácticas de trabajo para resolver



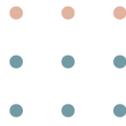
problemas compartidos a través de la constitución de consensos para diseñar mejores y más efectivas rutas de acción. De esta manera, se puede entender que la gobernanza colaborativa implica “la colaboración de diferentes organizaciones de los sectores público, privado y cívico, que trabajan juntas como *stakeholders* sobre la base de un consenso deliberativo y de decisiones colectivas para alcanzar metas comunes que no podría lograrse de manera individual” (Ran y Qui, 2018, p. 48).

Pacífico Task Force constituyó un ecosistema regional de trabajo participativo y colaborativo entre gobierno local, universidades (públicas y privadas), instituciones educativas, organizaciones de base, consejos comunitarios, profesionales expertos, médicos epidemiólogos, ingenieros y analistas de datos, que fortalecieron el trabajo en red para brindar una respuesta desde y para la región del Pacífico colombiano. Esta alianza articuló múltiples actores para proponer y desarrollar acciones que contribuyan a cerrar las enormes brechas de injusticia social que sufren las comunidades afrodescendientes. De esta manera, se vincularon a nivel local:

- 4 alcaldías y 15 de sus secretarías: salud, agricultura, desarrollo económico y rural, educación, transporte, desarrollo social.
- 20 organizaciones de base y consejos comunitarios.
- 15 instituciones educativas y dos bibliotecas comunitarias.
- Dos universidades privadas y una pública.

En el proceso de conformación de la alianza y, en el desarrollo de las líneas estratégicas, el principio orientador y la metodología de trabajo entre las organizaciones fueron poderosos factores convocantes que motivaron a otros sectores a vincularse en la iniciativa. Por esta razón, fue necesario crear la figura de instituciones acompañantes entre las que están otras universidades, entidades públicas y privadas. Toda esta articulación potenció el alcance y el impacto que se deseaba generar en los territorios priorizados de la región.

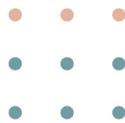
La experiencia en terreno, lazos de solidaridad, legitimidad y confianza que se tiene con la comunidad involucrada abonaron las condiciones transformativas necesarias para mitigar los impactos de esta crisis humanitaria. Este ejercicio de gobernanza colaborativa o en red,



como también se le conoce, “involucra a un conjunto de organizaciones aisladas que trabajan juntas en la solución de problemas complejos y se adaptan a contingencias contextuales...” (Ran y Qui, 2018, p. 48). De esta manera, la gobernanza colaborativa cumple múltiples propósitos como: contribuir a resolver problemas, ampliar recursos, producir información y conocimientos compartidos, propiciar la innovación, generar acciones más efectivas, eficientes y flexibles, entre otros.

La alianza diseñó una iniciativa a partir de un modelo de gobernanza abierto, flexible, colectivo y participativo, ante la necesidad de enfrentar un panorama incierto y cambiante que ha traído consigo la pandemia del covid-19. El papel de todos los sectores y actores que se han involucrado en esta iniciativa ha sido fundamental para acompañar y dinamizar el proceso de una metodología activa. Pacífico Task Force se ha caracterizado por tener acciones concertadas entre diferentes sectores, logrando una mayor incidencia territorial y consolidación de una red con la comunidad, generando herramientas necesarias para la sostenibilidad del programa. También se generó una apuesta pedagógica que promueve actividades solidarias, no sólo para atender necesidades de la comunidad, sino para mejorar la calidad del aprendizaje académico, popular y la formación personal de las y los participantes en valores y para la participación ciudadana responsable ante el covid-19.

Aquí, se buscó la comprensión de las acciones sociales de acuerdo a su ubicación y contexto. La alianza también se articuló desde un diálogo horizontal entre los saberes ancestrales y locales, recuperando y revalorizando así la palabra, la oralidad, que va más allá del espacio comunitario; es la relación íntima entre toda la configuración de la población, donde el aprendizaje es mutuo, es decir, que el mundo biodiverso coexiste y se desarrolla gracias a la presencia activa de su gente y su espiritualidad. Es importante resaltar que las distintas acciones, las cuales fueron fundamentales y estructurales en este proceso, giraron en torno a construir escenarios de información y articulación de expectativas conjuntas con las distintas organizaciones e instituciones que hicieron presencia en las zonas de influencia. Este proceso de diálogo y reflexiones colectivas,



permitió entender la dimensión e importancia que reviste para las comunidades trabajar de manera articulada para proteger la vida en este contexto de pandemia.

Este diseño metodológico facilitó el acercamiento y el desarrollo en campo de las múltiples acciones contempladas en el marco de Pacífico Task Force, por ende, la apuesta giró en construir una metodología participativa y flexible, que permitiera ajustarse y reinventarse al contexto en los cuales se desarrolló la intervención.

Las organizaciones de base cumplen un rol relevante en este periodo pandémico, ya que:

...los movimientos comunitarios y populares juegan un papel especialmente relevante en el plano de la solidaridad para garantizar que las personas más vulnerables no sean abandonadas. Han surgido redes de solidaridad y apoyo mutuo en barrios y ciudades, en muchos casos dinamizadas por grupos y movimientos preexistentes, aunque en otros creadas por nuevas iniciativas ciudadanas a partir de situaciones concretas y demandas materiales emergentes en la crisis (Bringel y Pleyers, p. 21, 2020).

Estas iniciativas que se han constituido desde abajo y en red, valora como la crisis y la forma en que los actores la bordan pueden tener consecuencias a mediano plazo, ya que posibilita abrir otros escenarios en disputa y propuestas de futuros alternativos en el mundo de post-pandemia.

Reflexiones finales

Pacífico Task Force, desde mayo de 2020, ha emprendido una serie de acciones estratégicas que han incidido en las administraciones municipales, también ha contribuido a fortalecer las capacidades de lideresas y líderes de los territorios priorizados. De esta manera, la alianza conformó un ecosistema de trabajo participativo y colaborativo, que posibilitó diseñar un programa de atención integral a través de unas líneas estratégicas que agruparon acciones específicas y estuvieron articuladas entre sí. Esto posibilitó potenciar



los aprendizajes y por supuesto los efectos. Las líneas estratégicas buscaron favorecer la articulación transversal de esfuerzos para la coordinación organizada de acciones institucionales y comunitarias, de manera que este relacionamiento potenciara las capacidades de adaptación y respuesta a circunstancias de emergencia como la generada por la covid-19.

Ante este escenario, la alianza comprendió que la población del Pacífico no sólo necesita un programa coyuntural de atención ante la actual emergencia sanitaria, sino que además debe fomentar e impulsar una estrategia que mejore de una manera radical la capacidad instalada y de respuesta de los gobiernos territoriales, los consejos comunitarios, y las organizaciones sociales ante las condiciones apremiantes de la región. Debido al abandono histórico en que ha estado la población afrodescendiente, se requiere una respuesta estatal sólida con enfoque étnico-territorial y que aborde todas las necesidades especiales de atención que esta región demanda.

De esta manera, a partir de esta metodología activa, flexible, colaborativa y participativa que co-diseñó Pacífico Task Force, se encuentra una serie de lecciones aprendidas que puedan dar unas pistas alrededor de la importancia de generar procesos de gobernanza colaborativa ante este contexto de covid-19. Dentro de las lecciones aprendidas nos encontramos con las oportunidades y beneficios que generó esta experiencia, primero, con la interrelación entre saberes de gobierno local, universidades, procesos organizativos y étnico-territoriales, como una forma de fortalecer el accionar y la resiliencia para dar respuestas desde y para la región, generando el impacto propuesto.

De igual manera, esta iniciativa evidenció que el trabajo colectivo-participativo optimiza esfuerzos, potencia la efectividad, fortalece la legitimidad y mejora las oportunidades de éxito. Por otro lado, el covid-19 expuso una multiplicidad de retos y desafíos para llevar a cabo este proceso de intervención social tanto interno como externo, debido a la multiplicidad de sectores que se articularon al proceso. Por lo tanto, la flexibilidad es una competencia que en este tipo de escenarios fue indispensable para hacer frente a las diversas vicisitudes que se presentaron en terreno, al igual que los procesos de concertación



COLABORA.Lat

Hacia un nuevo modelo de
gobernanza post Covid-19



y comunicación asertiva fue un aspecto fundamental. Otra lección muy importante fue la voluntad política y la vinculación activa de diferentes dinámicas organizativas, esto se convirtió en un factor necesario para generar confianza en la población y la disposición para propiciar y sostener diálogos con quienes deben ser los directos protagonistas.



Referencias bibliográficas

Alves, J. (2018). *The Anti-Black City: Police Terror and Black Urban Life in Brazil*. Minnesota: University of Minnesota Press.

Bringel, B., y Pleyers, G. (2020). *Alerta Global. Políticas, movimientos sociales y futuros en disputa en tiempos de pandemia*. Buenos Aires: CLACSO; Lima: ALAS.

Galvis, L., Moyano, L., y Alba, C. (2016). La persistencia de la pobreza en el Pacífico colombiano y sus factores asociados. Recuperado de: www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/dtser_238.pdf

Mbembe, A. (2003). Necropolitics. *Public Culture*, 15(1), pp.11-40.

Moreno Parra, M. (2019). Racismo ambiental: muerte lenta y despojo de territorio ancestral afroecuatoriano en Esmeraldas. *Íconos - Revista De Ciencias Sociales*, (64), 89-109. <https://doi.org/10.17141/iconos.64.2019.3686>

Ocoró, A., y Pérez, A. (2020). La doble emergencia de las poblaciones afrodescendientes ante la crisis del COVID-19. Una Lectura en perspectiva interseccional. Recuperado de: <https://www.clacso.org/boletin-1-ancestralidad-antirracismo-y-actualidades-la-pandemia-racializada-debates-desde-la-afroepistemologia-i/>

Olaya, A. (2016). La racialización del despojo: territorios y migración forzada de pueblos afrodescendientes en el Pacífico colombiano', *Revista GeoNordeste* 2, pp. 35-48.

Proceso de Comunidades Negras. (2020). Pandemia, conflicto y territorios en la región del Pacífico y Caribe: un análisis de los impactos a las poblaciones negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras. Recuperado de <https://renacientes.net/blog/2020/12/09/pandemia-conflicto-y-territorios-en-la-region->



COLABORA.Lat

Hacia un nuevo modelo de
gobernanza post Covid-19



[del-pacifico-y-caribe-un-analisis-de-los-impactos-a-las-poblaciones-negras-afrodescendientes-raizales-y-palenqueras/](#)

Ran, B., y Qui, H. (2018). Gobernanza colaborativa: las contingencias del poder compartido. *Estado abierto*, 2(3), pp. 47-90.

Vergara-Figueroa, A. (2018). *Afrodescendant resistance to deracination in Colombia: Massacre at Bellavista-Bojayá- Chocó*. Cham: Palgrave-Macmillan.

