



IERAL

Fundación
Mediterránea

Revista Novedades Económicas

BROKERS / AQAF

Año 42 - Edición Nº 1017 – 25 de Junio de 2020

Acciones locales contra la pandemia

Medidas Preventivas de Distanciamiento Social

Carolina Beltramino

cbeltramino@ieral.org

Edición y compaginación
Karina Lignola y Fernando Bartolacci



IERAL Córdoba
(0351) 473-6326
ieralcordoba@ieral.org

IERAL Buenos Aires
(011) 4393-0375
info@ieral.org

Fundación Mediterránea
(0351) 463-0000
info@fundmediterranea.org.ar

Acciones locales contra la pandemia

Medidas Preventivas de Distanciamiento Social

Principales Conclusiones

Las respuestas locales inmediatas a la pandemia consistieron en imponer y controlar el cumplimiento de medidas de distanciamiento social establecidas a nivel nacional.

En los últimos meses, sin embargo, muchas ciudades a nivel global han comenzado a implementar acciones para salir progresivamente del aislamiento¹. La flexibilización observada tiene un enfoque gradual y fundamentalmente territorial. En este sentido, es clave que los gobiernos locales cuenten con herramientas pertinentes para promover el cumplimiento preventivo de distanciamiento social, controlar el riesgo y administrar la crisis sanitaria a nivel local.

A partir del análisis de las medidas relevadas en la Base de Acciones Locales frente a la Pandemia de IERAL, se han identificado 5 líneas de acción local como medidas para promover y gestionar el distanciamiento social:

- **Sistemas de Gestión de Riesgo:** las medidas adoptadas incluyen sistemas de monitoreo en base a indicadores asociados a la circulación del virus y la capacidad de respuesta del sistema de salud; pero también sistemas que contribuyan a generar estadística de movimiento en la ciudad, facilitando la toma de decisiones.
- **Intervenciones en el Espacio Público:** los gobiernos locales están llevando a cabo acciones para ampliar el espacio público disponible para peatones y ciclistas, con el fin de garantizar la distancia de seguridad entre personas
- **Movilidad:** La movilidad se ha visto fuertemente afectada por la pandemia y ha proporcionado a las ciudades un impulso para repensar el espacio urbano y sugerir alternativas. Adicionalmente se han implementado a nivel global medidas relacionadas a la sanitización y distanciamiento en los medios de transporte

¹ Las decisiones referidas al relajamiento de la cuarentena se toman a nivel nacional y/o subnacional de los gobiernos, en función de las características institucionales de los países (Federal, Centralizado).

urbano, a la gestión de la demanda y al control y rastreo de la potencial cadena de contagios en el sistema de transporte.

- **Control de Accesos a la Localidad:** las acciones incluyen operativos de desinfección y control de personas, mercaderías y transporte, e iniciativas implementadas para lograr la optimización.
- **Prácticas preventivas en las actividades habilitadas.** Cada medida de flexibilización tiene su correlato en la implementación de protocolos de actuación y medidas de Fiscalización y Control.

Antecedentes

Los gobiernos locales están en la primera línea de la lucha contra la pandemia, a la vez que operan en un contexto de incertidumbre radical. A nivel global, los territorios y comunidades locales enfrentan retos comunes en el abordaje a los impactos generados por la pandemia de COVID-19:

- ¿Cómo dar respuesta a las necesidades inmediatas de la ciudadanía en tiempos de crisis y, en particular, de los sectores más vulnerables?
- ¿Cómo hacer frente al aumento de las desigualdades sociales profundizado por la pandemia? (Educación, Movilidad, Accesibilidad)
- ¿Cuáles son las mejores herramientas para gestionar el riesgo epidemiológico y social a nivel local?

En este marco, la regional Litoral de IERAL de la Fundación Mediterránea pone a disposición una herramienta que brinda información útil para gestionar la crisis inmediata a nivel local, a través de la captura de conocimiento. Se trata de un espacio abierto para que los gobiernos y referentes locales y regionales puedan, por un lado, consultar las acciones implementadas por municipios, a nivel nacional y global para hacer frente a la crisis sanitaria COVID 19, y por el otro, compartir las iniciativas aplicadas en sus territorios. La Base de Acciones Locales frente a la Pandemia está disponible a través de la página web de IERAL (www.ieral.org).

Tomando como inspiración criterios desarrollados por la OECD, open Government Partnership y Cities for Global Health para el desarrollo de trabajos similares, el

relevamiento llevado a cabo por IERAL involucra las principales acciones implementadas por los gobiernos locales a nivel nacional y global en las siguientes áreas:

- **Distanciamiento social:** medidas de prevención aplicadas a los espacios públicos, prácticas en el lugar de trabajo y comercios, cambios en los patrones de movilidad y transporte público, y protocolos de acceso a las localidades.
- **Salud:** adecuación y mejora de la infraestructura sanitaria y equipamiento médico; acceso a insumos sanitarios y elementos de protección para el personal médico, acceso a tratamientos médicos, testeos y monitoreo, otros.
- **Cambios coyunturales en el funcionamiento del gobierno:** estrategias para la planificación, organización, dirección y control de las acciones para atender la emergencia sanitaria, económica y social.
- **Comunicación y Concientización/ Acceso a la información:** formas innovadoras de informar, tranquilizar y comunicarse con la sociedad.
- **Medidas dirigidas a grupos vulnerables:** medidas para mitigar el impacto de la crisis a los grupos que pueden estar física y económicamente más expuestos a la pandemia.
- **Apoyo a la recuperación económica y empresarial:** respuestas que contribuyan a mitigar el impacto socioeconómico del COVID 19 a nivel local.
- **Educación:** iniciativas para el aprendizaje remoto, capacitación en línea, etc.
- **Participación Ciudadana:** generación de espacios para la colaboración e innovación ciudadana.
- **Control de Precios:** metodologías aplicadas por los gobiernos locales.
- **Cultura:** difusión e incentivos para la contención del sector.
- **Protocolos:** recomendaciones y protocolos desarrollados para el funcionamiento de diversas actividades.

IERAL presentará semanalmente publicaciones referidas a temas de interés que surjan del relevamiento de acciones implementadas por gobiernos locales, a nivel nacional y global, para hacer frente a la crisis sanitaria COVID 19. El presente informe refiere a las

principales acciones preventivas de Distanciamiento Social que los gobiernos locales a nivel global han implementado para hacer frente a la crisis sanitaria COVID 19².

Dado que este tipo de medidas son transversales a todas las áreas relevadas, es preciso notar que de acuerdo a la caracterización planteada, las acciones locales destinadas a mitigar el impacto de la pandemia en los grupos física y económicamente más expuestos se abordarán en informes siguientes, al igual que las medidas preventivas de distanciamiento asociadas al ámbito de la salud pública, las estrategias aplicadas para promover el comercio local, las propuestas culturales y entretenimiento durante el aislamiento preventivo, y los esfuerzos comunicacionales y de concientización.

Medidas Locales Preventivas de Distanciamiento Social

Las respuestas locales inmediatas a la pandemia consistieron en imponer y controlar el cumplimiento de medidas de aislamiento social establecidas a nivel nacional. Los municipios, gracias a sus recursos y capacidad de control local, han actuado como vehículos de implementación, complementando y adecuando las acciones locales de acuerdo con la realidad de cada territorio.

En los últimos meses, muchas ciudades a nivel global han comenzado a implementar medidas para salir progresivamente del aislamiento³. Las medidas de flexibilización relevadas adoptan un enfoque gradual y fundamentalmente territorial, donde el relajamiento de las restricciones es función del número y la evolución de los contagios, y de la capacidad del Sistema de Salud para responder a un crecimiento en el número de infectados.

A partir del análisis de las medidas relevadas en la Base de Acciones Locales frente a la Pandemia de IERAL, se han identificado 5 líneas de acción local como medidas para promover y gestionar el distanciamiento social⁴:

² Para conocer las medidas de prevención establecidas para el desarrollo de actividades específicas, consultar los protocolos contenidos en Base de Acciones Locales frente a la Pandemia en www.ieral.org

³ Las decisiones referidas al relajamiento de la cuarentena se toman a nivel nacional y/o subnacional de los gobiernos, en función de las características institucionales de los países (Federal, Centralizado).

⁴ Para conocer las medidas de prevención establecidas para el desarrollo de actividades específicas, consultar los protocolos contenidos en Base de Acciones Locales frente a la Pandemia en www.ieral.org,

1) Sistemas de Decisión para la Gestión de Riesgo

En la medida que se habilita el reinicio de las actividades económicas y se alivian las restricciones a las reuniones sociales, las herramientas para controlar el riesgo se tornan imprescindibles para administrar la crisis sanitaria a nivel local. A modo de ejemplo, Berlín (Alemania) ha instalado un **Sistema de Advertencia de Coronavirus** que sigue constantemente tres indicadores: el valor de reproducción del virus, la cantidad de nuevas infecciones por 100.000 habitantes y la demanda de cuidados intensivos en los hospitales. Se trata de un sistema de Gestión de Riesgo que funciona de manera análoga a un semáforo, donde la evolución de los indicadores determina la posibilidad de avanzar en la flexibilización del aislamiento (verde), la necesidad de debatir y preparar posibles medidas (amarillo) o la toma de medidas para controlar la crisis sanitaria (rojo).

En Bogotá (Colombia), el **Sistema de Gestión de Riesgo** se basa en 2 indicadores asociados al uso del transporte público y a la demanda de cuidados intensivos en el sistema de salud: no se debe superar el 35% de ocupación del Transporte Público Transmilenio, y no se debe superar la demanda de camas en Unidades de Cuidados Intensivos (UCI) por encima del 70%.

Por otro lado, la Municipalidad de Villa María, en la provincia de Córdoba (Argentina), impulsó el desarrollo de una plataforma que realiza un análisis de video aplicable al sistema de videovigilancia urbano de la ciudad, generando datos de conteo a través de la identificación de automóviles, motocicletas, bicicletas y peatones. Esta información contribuye a la **Generación de la Estadística de Movimiento en la Ciudad**, facilitando así la toma de decisiones del Gobierno local para preservar el Distanciamiento Social. Se trata de un proyecto colaborativo entre el municipio y la Start-up cordobesa AdaptIO, que forma parte del Nodo Provincial de Smart Cities.

2) Intervenciones en el Espacio Público para promover el Distanciamiento Social

Un gran número de gobiernos locales están llevando a cabo acciones para ampliar el espacio público disponible para peatones y ciclistas, con el fin de garantizar la distancia de seguridad entre personas durante la flexibilización del aislamiento por el COVID-19.

A modo de ejemplo, el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (Argentina) definió un plan de acción que involucra la peatonalización, parcial o total, de aproximadamente 100

calles de la Ciudad y la conformación de Centros Comerciales Barriales Peatonales. Estas medidas permitirían asegurar el distanciamiento social, promoviendo el comercio de escala barrial y la movilidad peatonal o en bicicleta, desincentivando el uso de medios de transporte público. En el mismo sentido, se han llevado a cabo esquemas de ampliación de veredas y lugares de espera de transporte público, para que la gente disponga de más espacio al caminar hacia y desde las principales Hubs de Transporte.

La autoridad local de Cardiff (Gales, Reino Unido) ha desarrollado una serie de acciones para abrir la ciudad de manera segura, con una mirada integral. Las medidas incluyen una infraestructura mejorada para caminar y andar en bicicleta, sistemas peatonales unidireccionales, áreas de espera designadas para comercios y espacios de expansión para bares y restaurantes. La generación de más espacios peatonales permitiría que los espacios limitados en el centro de la ciudad se utilicen de manera más eficiente, permitiendo un movimiento público seguro y socialmente distanciado, acceso a negocios y nuevos espacios para derrames. Adicionalmente se abren los patios del castillo de Cardiff para crear una nueva plaza pública para las empresas locales. En relación con los Centros Comerciales Barriales, se desarrollaron una variedad de esquemas de intervención que incluyen ensanchamiento de las veredas, ciclovías y límites de velocidad.

3) Movilidad

El **Sistema de Transporte Público para Pasajeros** constituye una fuente potencial de contagios a nivel local, y uno de los principales desafíos para frenar la propagación del virus. En la actualidad, las ciudades están implementando numerosas medidas asociadas al Transporte Público y Movilidad en el marco de la crisis sanitaria COVID-19.

Las medidas descritas en la presente sección constituyen experiencias llevadas a cabo en diferentes fases de la crisis sanitaria, y deben aplicarse y priorizarse de manera diferente según la fase de la pandemia. A continuación, se toma la caracterización de fases desarrollada por GIZ en base a los diferentes niveles de propagación del virus, y se describe la priorización observada en las iniciativas implementadas en cada fase.

Fase 1: Importación viral: refiere a la existencia de pocos casos importados de otros territorios.

Fase 2: Circulación comunitaria controlada

Fase 3: Transmisión sostenida: se caracteriza por casos de transmisión comunitaria sostenida con gran número de infectados.

Fase 4: Prevención

En las fases 1 y 2, que refieren a una propagación limitada o controlada del virus, las acciones pertinentes para permitir el distanciamiento social son aquellas cuyo objeto es impulsar la utilización de medios seguros para reducir la demanda de transporte motorizado (CAMBIAR) y las medidas que apuntan a la mejora, prevención y control, al tiempo que se permite un repunte económico (MEJORAR).

En la fase de transmisión sostenida de la crisis sanitaria (fase 3), las medidas aplicadas a nivel global buscan reducir drásticamente el volumen de transporte y se centran en los agentes y bienes esenciales (EVITAR). En esta fase el transporte es un servidor de los paradigmas de la salud y el sector del transporte aplica las instrucciones de las autoridades sanitarias (GIZ, 2020).

En la fase 4, la atención principal se centra en prevenir un resurgimiento de la epidemia mediante la adopción de medidas de mejora, al tiempo que se permite un repunte económico (MEJORAR).

A fin de exponer con mayor claridad dichas medidas se han seleccionado y organizado ejemplos de la Base de Acciones Locales frente a la Pandemia siguiendo el enfoque EVITAR-CAMBIAR-MEJORAR⁵:

- **Evitar:** Medidas para reducir la demanda de transporte motorizado.

La distinción entre el tráfico esencial y el no esencial es clave para la implementación de este tipo de medidas, que buscan reducir la circulación y concentración de pasajeros en el transporte público y ayudar a promover el distanciamiento social.

En la medida que se avanza hacia la flexibilización de las restricciones, los gobiernos locales establecen límites de ocupación para el Transporte Público a la vez que toman medidas para desincentivar su utilización. Acciones locales como la promoción del teletrabajo, la posibilidad de realizar gestiones públicas online, la promoción de compras en locales de cercanía y la implementación de plataformas web para realizar compras

⁵ El brote de COVID-19 y las implicancias para la movilidad sostenible: algunas observaciones. Abril 14, 2020. GIZ.

online son medidas de relativamente amplia difusión en los municipios, que contribuyen al distanciamiento social y a la menor utilización de transporte público de pasajeros⁶.

Adicionalmente, con el objeto de administrar la demanda de transporte público, algunos municipios definen horarios diferenciales para el desarrollo de las actividades habilitadas, o incluso solicitan a los responsables de industrias y empresas establecidas en la localidad que garanticen el traslado de sus empleados entre el domicilio y el lugar de trabajo.

- **Cambiar:** Medidas para dirigir a las y los usuarios a medios de transporte seguros, limpios y de bajo contacto ante la crisis del coronavirus.

Muchas localidades han optado por el desarrollo de ciclovías temporarias para favorecer el uso de la bici durante la pandemia como medio de transporte seguro, y con el objetivo de evitar aglomeraciones en el transporte urbano de pasajeros. En este sentido, la municipalidad de Rosario (Argentina) incorporó 34 km de nuevos carriles temporarios que se suman a las ciclovías ya existentes y que permiten extender la red un 25% más y llevarla a 173 km en toda la ciudad. También la municipalidad de Santa Fe (Argentina) también impulsa acciones para promover el uso de la bicicleta en la ciudad: se concretan 30 kilómetros nuevos de biciesendas y ciclovías y está en estudio la reconfiguración de la circulación en la ciudad para permitir la convivencia de los distintos modos de movilidad, a la vez que se está ideando un sistema de guarda de bicicletas.

En Roma (Italia) se puso en marcha un ambicioso Plan de Emergencia en Bicicleta. El Gobierno local aprobó la construcción de 150 kilómetros de rutas ciclistas temporales y permanentes en las calles principales de la ciudad y a lo largo de otras rutas clave para apoyar el distanciamiento social, así como la salud y el bienestar general. El alcalde de Roma está considerando políticas para alentar el uso de bicicletas eléctricas y reducir el tráfico en vehículo privado porque, con los límites de ocupación al transporte, se corre el riesgo de que aumente de manera significativa el tráfico en automóviles.

- **Mejorar:** Prevenir un resurgimiento de la epidemia mediante la adopción de medidas de mejora, prevención y control, al tiempo que se permite un repunte económico.

⁶ Nos referiremos con mayor profundidad a estas medidas en futuros informes.

En relación con la **Higiene y Sanitización** del transporte público, La Plata (Argentina) cuenta con un sistema ionizado para prevenir el COVID 19. Se trata de una lámpara germicida de radiación de luz ultravioleta (UV-C), similar a la tecnología utilizada para esterilizar hospitales y quirófanos, desarrollada por el ingeniero del Conicet, Carlos Toledo, en el marco de un trabajo coordinado entre la Comuna y la empresa Nueve de Julio.

Con el fin de **Gestionar la Demanda**, Beijing (China) ha implementado un sistema de "metro con cita previa" para evitar la aglomeración en la entrada de las estaciones de metro. Las y los usuarios pueden usar aplicaciones para reservar horarios para ingresar a las estaciones más concurridas. Funciona a través de un código QR en los teléfonos de los usuarios y las usuarias, el cual es válido por un intervalo de media hora para ingresar a la estación.

Además, para prevenir el resurgimiento de la epidemia a nivel local, los gobiernos a locales a nivel global implementan **Medidas de Control y Seguimiento** en el ámbito del transporte público.

En C.A.B.A. (Argentina), como **Medida de Control**, se cuenta con un sistema de cámaras para tomar la temperatura de los pasajeros del transporte público. A partir de un trabajo conjunto de nación y el municipio local, funciona en la Ciudad el primer sistema de cámaras para tomar la temperatura de los pasajeros del transporte público, en la entrada del Centro de Tránsito Constitución. Se trata de un Sistema Infrarrojo de Detección Rápida de Temperatura Corporal, que analiza las caras de las personas y mide la fiebre, uno de los principales síntomas del coronavirus. Asimismo, en La Plata (Argentina), se **realizan testeos olfativos y controles de temperatura** en la Estación de Trenes para detectar casos sospechosos de COVID-19. Con el objetivo de reforzar las tareas de prevención desplegadas en la Estación de Trenes, los trabajos de control también incluyeron operativos en el transporte público de pasajeros y en paradas de colectivos.

Ciudades como Shanghai y Shenzhen (China) exigen a los viajeros que se registren en determinadas aplicaciones para usar los servicios de metro de la ciudad. Solo aquellos que declaran su identidad en una aplicación de teléfono pueden tomar el tren. Esta iniciativa permite identificar a las personas que han viajado con alguien sospechoso de

estar infectado, y luego monitorear sus contactos cercanos. El uso de aplicaciones para la recolección de datos de los ciudadanos puede ayudar a prevenir la propagación del virus, sin embargo, existen diferentes reparos y advertencias sobre los límites a la recolección de información que desincentivan su adopción generalizada.

Por el otro lado, en la localidad de Kinshasa (República Democrática del Congo), se ha desarrollado un **Sistema de SMS que permite rastrear la cadena de contagios** al identificar fácilmente a las personas que usaron el mismo vehículo de transporte público que un paciente enfermo. Esto posibilita encontrar a estas personas, testearlas rápidamente y tomar acciones oportunas para evitar la propagación del virus. La ventaja del sistema es que no precisa seguir a las personas por geolocalización y el sistema es completamente accesible para todos los estratos de la población.

4) Control de Accesos a la localidad

Mientras que para las grandes ciudades la principal preocupación son los temas de movilidad, localidades más aisladas o que han logrado controlar la propagación del COVID-19 centran su atención en los controles de acceso.

A modo de ejemplo, Alejo Ledesma fue el primer pueblo de Córdoba (Argentina), en instalar un control sanitario las 24 horas en el ingreso a la localidad y carpa hospitalaria para atender posibles casos de COVID -19. En el ingreso a Alejo Ledesma, el municipio instaló un puesto de control sanitario en el que personal de salud, Juzgado de Faltas y Policía, miden la temperatura corporal y hacen un riguroso control de las personas que llegan por diferentes motivos a este pueblo. Allí también se colocó un arco de sanitización por el que pasan todo tipo de vehículos, evitando de este modo la propagación del virus.

En San Justo en la provincia de Santa Fe (Argentina), se desarrolló e implementó en el mes de abril la App Control Ciudadano COVID-19 con el objeto de optimizar el **Control de Accesos a la Localidad**. La aplicación permite centralizar y unificar la información registrada por las fuerzas de seguridad en relación con el movimiento de personas, identificando las razones de circulación, profesiones, si hay reincidencia y si hay razones para imponer sanciones legales.

La localidad de San Guillermo (Santa Fe, Argentina), implementó un Área de Tránsito en el parque municipal, en el cual los viajantes ingresan por la RP23, y los comerciantes ingresan a buscar su mercadería por colectora. Sólo determinados viajantes: Gas,

cadena de frío, distribuidoras podrán ingresar a la ciudad con previo aviso y protocolos de seguridad e higiene.

Complementando los operativos de desinfección y control que se llevan adelante en los accesos a las ciudades, en Rafaela (Santa Fe, Argentina) se implementó el mes de Junio la App "Rafaela Acceso" para entrar y salir de la ciudad. Este dispositivo diseñado por docentes y alumnos de la Universidad Nacional de Rafaela permite **detectar y localizar a personas que manifiesten síntomas de coronavirus**, y que hayan ingresado o egresado de la ciudad. En el mismo sentido, la Municipalidad de Rosario y el Gobierno de Santa Fe (Argentina) comenzaron los testeos en los mercados de concentración de frutas y verduras, buscando a trabajadores de las empresas de transporte que trasladan los productos para testearlos.

5) Prácticas preventivas en las actividades habilitadas

Cada medida de flexibilización (o restricción) tiene su correlato en la implementación de protocolos de actuación y las correspondientes medidas de Fiscalización y Control.

A modo de ejemplo, en la medida que se ha habilitado la reapertura de empresas gastronómicas y gimnasios en ciudades como Rosario (Santa Fe, Argentina) y Berlín (Alemania) se han establecido protocolos de actuación respecto del distanciamiento físico, horarios de funcionamiento, normas de higiene y prevención, utilización de equipo de protección, entre otros. Pero además, cada establecimiento Gastronómico debe llevar un listado de comensales por turno, como garantía por si se detecta un caso positivo. El registro quedará en reserva del restaurante y será compartido con el gobierno únicamente en caso de contagio, como medio para rastrear la cadena de contagios.

Para conocer las medidas de prevención establecidas para el desarrollo de actividades específicas, consultar los protocolos contenidos en Base de Acciones Locales frente a la Pandemia en www.ieral.org