



VISIÓN PEAK
N°3

Agosto de 2020

CALI Y MEDELLÍN

Las estrategias gubernamentales para la contención de la pandemia

PEAK
URBAN
CONTRIBUYE

10 REDUCCIÓN DE LAS
DESIGUALDADES



11 CIUDADES Y
COMUNIDADES
SOSTENIBLES



Destacados

1.

La pandemia se atiende de manera local. Presentamos dos ciudades, Cali y Medellín que han usado estrategias similares para atender la crisis generada por el COVID-19 y analizamos los resultados de la gestión local.

3.

A diferencia de Medellín, Cali es una ciudad donde no existe una plataforma que permita conocer los datos en profundidad de sus ciudadanos, los procesos dependen del tamizaje realizado en los barrios y en el resultado obtenido de las pruebas. Acciones que no se cumplen con la rapidez esperada y que tienen como consecuencia un aumento en los factores de riesgo para la población caleña.

2.

Una de las diferencias importantes entre las dos ciudades es el uso y disponibilidad de datos. A pesar de que ambas ciudades han implementado soluciones similares, Medellín en comparación con Cali posee más datos para contrarrestar la crisis de salud que estamos viviendo.

4.

Cali enfrenta dos desafíos, no solo se ve en la tarea de enfrentar la pandemia, sino también de consolidar un área metropolitana, en donde las alcaldías de los municipios de Jamundí, Yumbo y Palmira ejecutan esfuerzos de manera independiente, reduciendo la capacidad de la producción humana y de las economías de escala para responder de forma eficiente a la problemática actual.

La propagación del Covid-19 en el territorio nacional ha llegado a casi todos los rincones de Colombia, desde La Guajira hasta el Amazonas, mientras que en algunos lugares apenas se registran los primeros casos, en otros departamentos, las cifras aumentan y los sistemas de salud ya están cerca de desbordar su capacidad.

Luego de confirmarse el pasado 6 de marzo el primer caso de coronavirus en Colombia por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, los casos no han parado de aumentar a lo largo del territorio nacional con más de 500.000 casos confirmados de coronavirus, de los cuales 360.000, aún se encuentran activos, hasta el pasado registro, realizado a finales de Agosto.

De acuerdo con el conteo de la Universidad Johns Hopkins, Colombia es el octavo país en el mundo en número de casos confirmados y el cuarto en América Latina.

Esta pandemia ha mostrado la intrínseca relación de todos los aspectos que componen el capital humano. La crisis generada por el COVID-19 podría parecer que sólo afecta la salud de población, pero vemos cómo la salud, la economía,

la cultura ciudadana, la gestión pública, el sistema educativo, y muchos más sectores terminan confluyendo.

Esta pandemia también está poniendo a prueba la capacidad local. En un país donde la mayor cantidad de poder y recursos se concentran en el poder central, hoy vemos la necesidad de tener mayor autonomía local. Esta pandemia se controla y se resuelve, en gran medida, de manera local. Cada municipio ha sido afectado de manera distinta y las capacidades locales varían de manera significativa. Es sólo ver el músculo financiero de Bogotá, que en tan solo unos meses pudo implementar un programa de transferencias de dinero a la población para sostener las consecuencias directas de tener a la población inactiva económicamente. Esa es una gestión que sólo puede hacer una ciudad con los impuestos y músculo financiero como Bogotá, que aporta cerca del 25% del PIB nacional.

Las otras ciudades capitales del país han implementado programas con las capacidades y recursos que tienen a su disposición, y hoy se hace más evidente, el centralismo del gobierno y la baja capacidad de muchos municipios, en particular los más pequeños. Es muy

posible que esta pandemia, termine por aumentar las disparidades que ya existen entre municipios en su capacidad económica y administrativa.

Después de Bogotá, las dos ciudades más importantes en el país son Cali y Medellín. Dos ciudades que tienen trayectorias económicas y sociales muy similares. Sin embargo, la recuperación histórica, después del tiempo del recrudescimiento del narcotráfico y los carteles, ha representado un desarrollo regional desigual. Hoy, lo vemos en el manejo de la pandemia.

Con el objetivo de analizar la contención de la pandemia en dos ciudades que son epicentros económicos en el país, POLIS, el Observatorio de Políticas públicas de la Universidad Icesi y RISE, el Centro de Estudios en Economía Espacial de la Universidad EAFIT, se unen para hacer un análisis de las capacidades locales en medio de esta crisis.

Colombia es el octavo país en el mundo en número de casos confirmados y el cuarto en América Latina.

Cali y Medellín

Epidemia y gestión gubernamental

Cali y Medellín son ciudades con características similares. El tamaño de su población, su tasa de desempleo e incluso su aporte al PIB nacional no difieren de forma importante. No obstante, Medellín ha logrado, a lo largo del tiempo, tener un desarrollo económico y urbano más estructurado en comparación con Cali, dado que su gestión gubernamental goza de mayor capacidad técnica tanto en su talento humano como en la infraestructura tecnológica que posee. Un indicador, aunque imperfecto, pero que permite aproximarse a las diferencias en capacidad técnica entre ambos municipios es la cantidad de datos abiertos que se encuentran en sus plataformas¹. La siguiente tabla muestra el número de conjuntos de datos publicados para algunos de los temas de administración pública que comparten en común ambos portales:

¹En Medellín y en Cali, los datos abiertos se encuentran en: <http://medata.gov.co/> y <http://datos.cali.gov.co/>, respectivamente.

Tabla 1. Cantidad de bases de datos por tema

Tipo de datos	Cali	Medellín
Ordenamiento territorial	11	52
Social y población	7	56
Salud	31	61
Infraestructura y catastro público	9	34
Educación, cultura y recreación	18	34
Movilidad	3	24
Seguridad	7	30

Fuente: <http://medata.gov.co/> y <http://datos.cali.gov.co/>

Tabla 2. Estadísticas generales

Características	Cali	Medellín
Población	2.496.346	2.569.007
Aporte al PIB nacional	5%	6%
Tasa de desempleo antes de la pandemia	13%	13%
Tasa de desempleo después de la pandemia	23%	22%
Población con cobertura de salud	93%	100%

Fuente: DANE (2020) y Ministerio de Salud (2020).

Las diferencias entre la calidad de datos que poseen ambos municipios han incidido en cómo cada uno ha respondido ante la crisis. Medellín tiene una tasa de letalidad (1.8%) no sólo menor a la de Cali (3.4%), sino también a la del promedio nacional (3.2%). Otro aspecto importante es que el porcentaje de casos activos atendidos en casa es mayor en Medellín (91%) en comparación con Cali (80%) y Colombia (88%). Este

último dato evidencia una mejor administración de recursos, particularmente, en el sector de la salud por parte de Medellín, debido a que la atención de los contagios se está haciendo de una manera estratégica con el fin de evitar el colapso de la infraestructura de salud existente.

Tabla 3. Estadísticas en la pandemia

Características	Cali	Medellín
Fecha del primer contagio	15/03/2020	9/03/2020
Número de contagios	29.894	36.055
Número de muertes	1.020	646
Tasa de letalidad	3.4%	1.8%
Atención casos activos		
Casa	80%	91%
Hospital	16%	8%
Hospital UCI	3%	1%
Laboratorios por departamento	11	19
Tasa de pruebas por millón de habitantes departamento	7.8%	12.5%

Fuente: Intituto Nacional de Salud (18 de Agosto de 2020).

Big data

Una ciudad que es gobernada sin datos da pasos a ciegas. Cali aún está estancada en una debilidad técnica que pasará la factura durante y después de la pandemia. Las decisiones de intervención de política pública que se han hecho a través de los años en la ciudad se han basado, en su mayoría, en la voluntad política del dirigente de turno, pero no por un análisis riguroso de datos. En este sentido, las principales implicaciones de no tener datos técnicos en la gestión pública son una asignación ineficiente de recursos, estancamiento en el desarrollo de la ciudad e incremento en la corrupción.

Esta diferencia en la rigurosidad técnica entre Cali y Medellín es un factor que no sólo incide en cómo cada ciudad ha manejado la crisis, sino también qué tan rápido se va a recuperar cada una. Daniel Quintero, alcalde de Medellín, desde el inicio de la pandemia señaló la importancia de la tecnología, en especial el Big Data, para afrontar los retos que impone esta crisis. La alcaldía creó las plataformas llamadas: Medellín me cuida y Medellín me cuida-empresas, cuyo propósito es crear un sistema de registro masivo donde los ciudadanos y empresas entregan datos que facilitan la construcción de cercos epidemiológicos que permiten predecir en qué barrios de la ciudad se tendrán que hacer pruebas masivas (Alcaldía de Medellín, 2020).

Todos los datos son georreferenciados con el fin de identificar zonas prioritarias de intervención. Por ejemplo, los datos granulares a nivel de barrio también han facilitado la entrega de ayudas a la población vulnerable y ha facilitado la apertura sectorial decretada por el Gobierno Nacional (EFE, 2020; Torres, 2020).

Los datos permiten realizar intervenciones que se anticipan a lo que va a ocurrir. La información obtenida por la plataforma Medellín me cuida facilita la toma de decisiones en tiempo real, porque aparte de los datos recolectados por el Instituto Nacional de Salud, cuyo enfoque es a nivel macro – departamental y municipal –, Medellín ha logrado con esta plataforma llegar a niveles minuciosos de información que mejoran la toma de decisiones públicas. En el caso de Cali, aún no hay una plataforma que permita conocer a mayor profundidad los datos de los ciudadanos. Los procesos de tamizaje en los diferentes barrios se han hecho con base en el resultado de pruebas, que, ante las demoras en los diagnósticos, intervenir de esta manera resulta costoso, porque se hace de manera reactiva. En esta época, el valor de los datos está en predecir, no en describir lo que ya ha pasado.

Jorge Iván Ospina, alcalde de Cali, demandó a las EPS por las demoras en las entregas de pruebas (El Tiempo, 2020). Una de las razones para tomar esta decisión fue que estas instituciones no tienen identificada a la población con su respectivo perfil epidemiológico y, por consiguiente, desconoce sus factores de riesgo. El mandatario afirma que las EPS no van al ritmo que demanda la pandemia en cuanto a tener pruebas de laboratorio oportunas. Si bien la entrega a tiempo de pruebas es importante, esta situación no debe ser una limitante para actuar con mayor agilidad ante la crisis. La demora en entrega de pruebas ha ocurrido a nivel nacional e incluso a nivel mundial, en países como Estados Unidos. Las pruebas al final terminan corroborando algo que ya ocurrió, pero no predicen, los datos sí. Agilizar la entrega de pruebas en el corto plazo por medio de una demanda, probablemente, será difícil porque se requieren cambios estructurales como la mayor adquisición de capital tecnológico y humano y, además, la burocracia misma del sistema judicial será una limitante.

Gobierno local y regional

Cali tiene una deuda en la consolidación de un área metropolitana. El crecimiento continuo que ha tenido la ciudad y sus municipios colindantes conlleva a plantear que los problemas públicos que afronta cada uno de los territorios, más aún durante y después de la pandemia, no se resuelven de manera municipal, sino que requieren de una articulación regional. Galeano y Urrea (2017) afirman que el territorio se globaliza y se desconcentra más allá de sus límites políticos administrativos, en otras palabras, los problemas públicos que afronta Cali también afectan a los municipios que gravitan en torno a ella² y viceversa. Los vínculos económicos, y de otro tipo, entre Cali y sus municipios vecinos son tan cercanos que ninguna parte es capaz de tener éxito sin la otra para superar esta crisis (BID, 2020).

Según el BID et al. (2020), la fragmentación administrativa se asocia con una menor productividad, ya que, en parte, hay una menor concentración de capital humano. Los esfuerzos que están haciendo para afrontar la pandemia, por

ejemplo, las alcaldías de Cali, Jamundí, Yumbo y Palmira de forma aislada reduce la posibilidad de construir economías de escala para responder de forma eficiente ante las problemáticas. La consolidación de un área metropolitana no sólo surge para resolver los problemas de cuatros años de mandato, sino que también contribuye a definir un horizonte a largo plazo. Una muestra de ello es que los planes de gestión del Área Metropolitana (AM) del Valle de Aburrá, que se han planteado desde el 2008 hasta el 2020, han tenido como eje central lograr un desarrollo sostenible a través de la conservación del medio ambiente, es decir, que el Valle de Aburrá ha logrado marchar durante doce años, próximamente quince, en torno a este objetivo común.

Mientras que Cali busca iniciar desde cero cada cuatro años, Medellín ha logrado tener trazabilidad en las políticas públicas que realiza y, por ende, ha tenido un crecimiento continuo que no se ha truncado por los ciclos políticos. La presencia de un organismo de gobernanza metropolitana facilita la coordinación de políticas públicas y favorece su permanencia en el tiempo.

²Valle del Cauca: Buenaventura, Candelaria, Dagua, El Cerrito, Florida, Ginebra, Guacarí, La Cumbre, Jamundí, Palmira, Pradera, Vijes, Yumbo (Galeano y Urrea, 2017). Norte del Cauca: Buenos Aires, Caldono, Caloto, Corinto, Guachené, Miranda, Morales, Jambaló, Padilla, Puerto Tejada, Santander de Quilichao, Suárez, Toribío y Villa Rica.

En Medellín, el plan de gestión del AM del Valle de Aburrá 2020-2023 tiene una línea de acción destinada al COVID-19 que seguramente seguirá en planes de gestión posteriores, porque las consecuencias de la pandemia irán más allá de lo que puedan hacer Ospina o Quintero durante su mandato. Torres (2020) afirma que la existencia de instituciones como la junta directiva del AM del Valle de Aburrá han contribuido a una acumulación sostenida de capacidades a lo largo del tiempo, debido a que han promovido una articulación histórica entre el sector público, el sector privado y la academia.

Torres (2020) señala también que la existencia de un organismo metropolitano en Antioquia ha contribuido, en parte, a: definir líneas de acción conjunta entre los gobiernos municipales y el departamental, crear mesas técnicas para la gestión del Covid-19 y la reactivación económica, y conseguir recursos rápidamente para fortalecer el sistema de salud. En este sentido, si Cali y sus municipios vecinos aspiran responder de manera efectiva a las necesidades de la crisis, la consolidación de un área metropolitana es imperativo para compensar los desequilibrios territoriales (Mashini, 2019).

Referencias

Alcaldía de Medellín (2020). Medellín me cuida. Recuperado de:

<https://www.medellin.gov.co/medellinmecuida>

BID, ONU Hábitat y CAF (2020). Gobernanza metropolitana: el gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible.

DANE (2020). Valor agregado por municipio [Base de datos]. Recuperado de:

<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales-reduce>

El Tiempo (2020). Frente al covid-19, las EPS hacen mal casi todo: alcalde de Cali.

Recuperado de:

<https://www.eltiempo.com/colombia/cali/coronavirus-cali-entrevista-al-alcalde-jorge-ivan-ospina-critica-a-eps-por-covid-19-noticias-524788>

EFE (2020). Tecnología y Big Data, la innovadora apuesta de Medellín contra la pandemia. Recuperado de:

<https://www.efecolombia.com/efecolombia/america/tecnologia/tecnologia-y-big-data-la-innovadora-apuesta-de-medellin-contra-pandemia/20000036-4233550>

Galeano, J., & Urrea, F. (2017). Función pública y ciudad región ampliada. En P. Sanabria & E. Rodríguez (Ed.) Transformar lo público: perspectivas sobre la reforma administrativa de Santiago de Cali de 2016 (pp. 239-250) Cali, Valle del Cauca: Editorial Universidad Icesi y Sello Editorial Javeriano Cali.

Instituto Nacional de Salud (2020). Coronavirus (Covid-19) en Colombia. Recuperado de:

<https://www.ins.gov.co/Noticias/paginas/coronavirus.aspx>

Mashini, D. (2019). Diálogos metropolitanos: pasos hacia una nueva gobernanza [Entrada de blog]. Recuperado de:

<https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/gobernanza-metropolitana-aglomerados-urbanos/>

Ministerio de Salud (2020). Cifras del aseguramiento en salud con corte julio de 2020 [Base de datos]. Recuperado de: <https://www.minsalud.gov.co/proteccion-social/Paginas/cifras-aseguramiento-salud.aspx>

Torres, A. (2020). Antioquia y su manejo en la crisis sanitaria. Recuperado de: <https://razonpublica.com/antioquia-manejo-la-crisis-sanitaria/>

Palabras claves

Pandemia/ ciudades/ Cali/ Medellín

Equipo POLIS

Directora: Lina Martínez

Coordinadoras: Valeria Trofimoff, Isabella Valencia

Coordinador Editorial: Adolfo A. Abadía

Diseño y Diagramación: Sandra Marcela Moreno

Monitores académicos: Nicolás Vidal, Esteban Robles

Community Manager: Santiago Santibáñez

Equipo RISE

Director: Juan Carlos Duque Cardona

Equipo de comunicación

Redacción: Sara Restrepo Rojas

Diseño y diagramación: Valentina Arias Chica

Fotografías: Cortesía de:

CALIESCALI - Creative Commons Attribution 4.0 International

Guía de Viajes Oficial de Medellín - Creative Commons Attribution 2.0 Generic