

SUPERVIVENCIA, VIVENCIA Y CONVIVENCIA DURANTE Y DESPUÉS DEL COVID-19

Algunas ideas para el debate público desde la Universidad EAFIT



Hoy, el objetivo primordial es **preservar la vida** de las personas, razón por la cual, las disposiciones sanitarias se encuentran en la dirección correcta. Pero el cuidado de la vida también requiere **dignidad**, por ello, es necesario tomar las **medidas de impacto social** que garanticen aspectos vitales de las personas y sus hogares: salubridad, alimentación, convivencia, actividad económica. Hoy, más que nunca, necesitamos discutir nociones de justicia, calidad de vida y aversión a la desigualdad.

Con la centralidad de las personas en mente, la contención del Covid 19 y todas las tensiones que se han generado implica desarrollar nuevas capacidades de los gobiernos y de la sociedad civil de la ciudad y la región para poder actuar conjuntamente en la contención de la epidemia y la mitigación de sus impactos en **la vida cotidiana de las personas**. En este sentido, se debe tener en cuenta que los recursos, las capacidades y la existencia de un propósito común son condiciones imprescindibles para asumir el triple reto que enfrentan los hogares: **supervivencia, vivencia y convivencia**.

Es importante señalar que la ciudad cuenta con una institucionalidad y unas capacidades que es necesario **coordinar**. Ahora que ya es claro que la crisis no se resolverá en pocos meses, dado que el Covid-19 será una realidad que perdurará al menos hasta finales del segundo semestre de 2020, es importante considerar cómo se puede actuar de manera más coordinada y duradera. Consideramos que llegó el momento de pasar de una respuesta de emergencia a una nueva situación de gerencia pública de la emergencia.

En esta nueva estrategia de **Gerencia Pública de la Emergencia**, el reto debe ser, el de articular actores para desarrollar estrategias conjuntas en clave de las capacidades existentes. La literatura académica sobre la gestión pública de emergencias señala que en estas situaciones ningún actor cuenta con las capacidades suficientes para resolver la situación, los recursos están fragmentados y las soluciones sólo pueden venir de la acción conjunta. Esto implica que la respuesta individual de cada actor, puede generar una serie de dilemas de acción colectiva y de problemas de coordinación que hacen que el uso de los recursos comunes (la ayuda humanitaria y las estrategias de coordinación) se utilicen de una manera poco óptima.

En este sentido, es importante enfatizar que hasta el momento muchas de las respuestas en asistencia alimentaria han estado desarticuladas, pues se han hecho desde distintos niveles de gobierno y partiendo de bases de datos de distintas políticas. Esta fragmentación también cobija a la sociedad civil, la cual también ha tenido sus propios programas de respuesta. Esta división en las respuestas no solamente crea problemas de acción colectiva, sino que también reduce seriamente la posibilidad de llevar a cabo programas más sofisticados y profundos de intervención (ver ejemplo abajo). Por esto **es clave que las respuestas se articulen** y que las bases de datos de manejen de manera concertada.

Dado lo anterior, durante las crisis, es muy importante gestionar las respuestas, para que todas estas capacidades tengan una **gobernanza común**, una gobernanza de carácter policéntrico como se explicará más adelante. Lo cierto es que el Estado y las organizaciones sociales no deben emprender todas las responsabilidades por sí solas, pues se pueden generar estrategias de redes con nuevos instrumentos de gobierno que haga que los procesos sean más dinámicos, innovadores, efectivos y mejor financiados.

Tabla 1. Modelo actual: recursos fragmentados y coordinación baja

Actores individuales	Gobierno local: Gobiernos municipales (Alcaldía de Medellín, Bello, Envigado, Itagüí, etc.), Área Metropolitana, Gobernación de Antioquia
	Gobierno Nacional: (Consejería presidencial para las ciudades), la Gerencia de Estrategia para el Coronavirus, el Departamento Nacional de Planeación, los ministerios y las Agencias Nacionales.
	Sociedad Civil: organizaciones sociales, fundaciones empresariales, comunidad organizada, organizaciones culturales y religiosas.
Capacidades	Estado: Sisben 4, Medellín Solidaria, Buen Comienzo, Víctimas y Unidad de Niñez, Base de datos de EPM para focalización, recursos para financiación.

Dado lo anterior, para gestionar la crisis se puede pensar en nuevas alternativas bajo un enfoque de gobernanza policéntrica. Una decisión clave es la de crear un **escenario de concertación** entre actores (una estrategia de red) que entienda las capacidades de cada actor y que inventaría las respuestas fragmentadas, se podría tratar de un fondo con recursos público-privados que se modele siguiendo los aprendizajes exitosos que dejó el FOREC. Este fue fondo creado para atender la tragedia humanitaria que dejó el terremoto del eje cafetero. Su modelo de intervención radicó en que tanto su financiación, como su ejecución se hizo a partir de un modelo público privado. También podría aprender de lo vivido en la experiencia, ya lejana, pero muy importante, de la Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana, la cual ayudó a superar la emergencia humanitaria que implicó la crisis del Cartel de Medellín. Ambas organizaciones tuvieron un estilo policéntrico que articuló actores y ayudó a responder a crisis muy importantes de manera coordinada.

Insistimos, el asunto clave fue la manera como el Forec y la Consejería articularon los recursos y capacidades de muchos actores de manera coordinada. Por eso la propuesta que hacemos desde la Universidad EAFIT se centra en que pasemos de un modelo de respuestas fragmentadas y recursos divididos, a un modelo de respuestas múltiples y recursos coordinados.

Gráfico 1. Hacia un nuevo modelo



La importancia de un espacio como el del nuevo Forec/consejería sería el de servir como un **foro de concertación**, con capacidad humana (de gestión interna básica) para recopilar experiencias, generar conversaciones, liderar iniciativas, activar actores y unir propósitos. Algo similar a lo que hizo la Consejería Presidencial para Medellín y su área Metropolitana con los consejeros (María Emma Mejía y Jorge Orlando Melo) y sus pequeños pero efectivos equipos, a principios de los noventa. La idea de esta iniciativa sería la de mantener una respuesta policéntrica, dado que una iniciativa de estas no pretendería integrar las respuestas bajo una sola organización, pero si concertar y articular las acciones. El reto sería **generar un propósito común**, y unas reglas comunes y concertadas, así como unas acciones colectivas que permitan coordinar una respuesta conjunta.

Tabla 2. Nuevo Modelo

Actores coordinadores	Fondo de recursos privados con destinación pública (Nuevo FOREC).
Propósito común	Supervivencia, vivencia y convivencia dignas a través de la coordinación.

A partir de este nuevo modelo se podrían realizar muchas intervenciones transversales (como se explicará abajo). Un modelo como este permitiría explorar de manera concertada los distintos instrumentos de política pública para atender la crisis. Un ejemplo de esto se consigna en el siguiente recuadro.

Recuadro 1. Respuesta de gobernanza e instrumentos con provisión de múltiples actores

Alternativa actual. Cada actor (alcaldías, ONG, fundaciones, etc.) llega a con sus respuestas fragmentadas y provee mercados.

Alternativa Nuevo esquema (FOREC/Consejería). Más allá de allegar ayudas, la posibilidad de generar una respuesta concertada entre niveles de gobierno y distintos actores de la sociedad civil permitiría innovar, al poder unificar en una sola estrategia varios tipos de instrumentos que hoy se llevan a cabo de manera fragmentada. Por ejemplo, con financiación estatal a través de cupones o voucher, sería posible en una misma respuesta articular la provisión privada a través de las cadenas de supermercados, así como la distribución privada a través de los portales web de distribución. Igualmente, en esta estrategia las ONG de la ciudad podrían ayudar a complementar la información del SISBEN 4, para que la focalización tenga un rostro humano y se pueda adaptar las situaciones específicas de cada persona o familia.

A continuación, se presenta el decálogo de temas con sus respectivas consideraciones y acciones temporales e inmediatas que configuran la estrategia de contención:

Transversales

1. **Medidas sanitarias:** Aislamiento preventivo obligatorio (cuarentena) extendido y selectivo; pruebas, tratamientos, profesionales de la salud; bioseguridad

- Mantener y estimular el autoaislamiento cuando hay síntomas, nexos epidemiológicos y casos confirmados sin complicaciones. Seguimiento con visita en casa y telemedicina.
- Una nueva cultura para el distanciamiento social (no aislamiento social) esto es, tener la distancia física necesaria para evitar contagios, evitar aglomeraciones y usar elementos de protección personal. . La ciudad cuenta con un conocimiento colectivo acumulado importante sobre los mecanismos de movilización del comportamiento individual y colectivo; hay oportunidades importantes alrededor de la comunicación pública y las iniciativas de cultura ciudadana sobre el cuidado mutuo y personal que no podemos desaprovechar.
- Incrementar sustancialmente las capacidades de tratamiento de la enfermedad (inversión en UCI, cosa que ya se viene haciendo), pero también en alistamiento de personal médico.
- Acelerar la función de pruebas diagnósticas, incluyendo practicar dichas pruebas muestras aleatorias y hacer inferencia sobre los patrones de contagio que permitan mejorar la labor de monitoreo y aislamiento.
- Garantizar las condiciones para el aislamiento de la población vulnerable, lo que puede incluir mejores prácticas logísticas de transferencias y aprovisionamiento.
- Incrementar las capacidades, en personal y logística, de apoyo y atención psicológica, especialmente para la población con aislamiento extenso, por ejemplo, adultos mayores y personas contagiadas.
- Implementar protocolos sanitarios en espacios públicos, así como programas de educación en prevención e identificación de contagio.
- Acelerar la adopción, en profundidad y cobertura, de telemedicina. Su importancia obedece al porcentaje considerable de población en aislamiento, y además permite reducir las visitas innecesarias a consultorios o IPS. Todo ello requiere buenas capacidades de red, pero sobre todo articulación entre EPS, IPS tanto en aspectos técnicos como en los cambios que exige para los profesionales de la salud.
- Adaptar y adoptar las herramientas técnicas para seguimiento y toma de decisiones, a saber: modelaciones matemáticas, georeferenciación y mecanismos estadísticos, tales como Corona monitor.

2. Institucionalidad, orden público y convivencia: Gobiernos locales, organizaciones sociales y pensar el papel de la fuerza pública. Reactivación de la estrategia de gestión microterritorial Pactos y Actos.

- Factores como confinamiento y el desabastecimiento, puede llevar a que se incrementen los problemas de convivencia, tanto en los hogares como en barrios.
- Poner especial atención en los delitos contra mujeres y niños, maltrato infantil, maltrato contra la mujer.
- Enfatizar aspectos de confianza ciudadana con el fin de contrarrestar la creciente desafección política por medio de los actores que son depositarios de confianza. Solidaridad, transparencia y eficacia de las ayudas, son algunos de los temas que tienen que ser criterios de actuación y comunicación públicas.
- La estrategia de corresponsabilidad ciudadana Pactos y Actos busca métodos de resolución de conflictos por medio del diálogo y la deliberación entre el gobierno y los ciudadanos, y reconoce la capacidad de autogestión en la comunidad para saber cómo y dónde soluciona sus problemas de forma más eficiente. Bajo un enfoque microterritorial focalizado, se trata de un nivel de proximidad que permite entender, anticipar y contener las dinámicas comunitarias.
- La Policía Nacional está llamada a ser el principal brazo de la Alcaldía municipal para el control de la cuarentena, la supervisión de apertura a sectores definidos, entre otros. El riesgo de contagio de esta población es alto, y debe haber mecanismos adecuados para minimizarlos.
- Se va a dar una transformación estructural en el tipo de delitos que afecta a la ciudadanía, van a disminuir algunos delitos como el homicidio, hurto a automotores, y va a aumentar otro tipo de delitos como la violencia intrafamiliar y los delitos cibernéticos.
- El crimen organizado va a sufrir transformaciones. Los mercados de droga van a tener que implementar formas alternativas de venta y es posible que haya un choque en la oferta. La extorsión, aunque los negocios no operen igual, puede imponer cargas adicionales a los negocios que logren reactivarse.
- Algunos grupos criminales que ejercen control territorial, van a implementar estrategias adicionales en el marco de la pandemia. Como ocurre en Río de Janeiro, donde en ocasiones son las bandas quienes imponen los toques de queda, en otros casos están obligando a los negocios a abrir para poder cobrar la extorsión, también están amenazando a personas contagiadas.

Protección social

Además de la **salud pública** como prioridad de la agenda pública, la crisis nos pone de acuerdo en la urgencia de ayudar a resolver las necesidades básicas de las personas. Para ello, es posible asumir el **ingreso digno** como instrumento común (mayores ingresos y menores gastos) y las acciones pueden concebirse a partir de la comprensión de los hogares como centros de decisión, asistencia a la precariedad e informalidad desde actores variados coordinados por gobiernos locales, acompañamiento a la vulnerabilidad desde actores mediadores así como la búsqueda de ingresos para famiempresas e independientes y preservación del empleo en las pequeñas y medianas empresas desde el ecosistema empresarial.

3. Los hogares saben manejar recursos escasos: Envío de dinero a la población en condiciones de precariedad.

- Renta básica focalizada, o bien, esquemas de subsidios incondicionados, temporales y focalizados, para cubrir, en esta emergencia, las necesidades de las personas que viven en condiciones de miseria.
- También es importante aclarar que la renta básica aquí señalada es focalizada, familiar, temporal, pero significativa (al menos 50% del salario mínimo) y equivalente al periodo de cuarentena más un estimado de recuperación, esto es, de tres a seis meses.

4. El rebusque necesita asistencia ya y plante después: Apoyo financiero a la informalidad.

- Nuestro alto grado de informalidad (cuatro de cada diez empleos), implica que una parte importante de la población tendrá dificultades para participar en la reactivación temprana, pues se ocupa en microempresas o es cuentapropista. Esto requiere concentrar esfuerzos del sector público en atender dicha población.
- Dada la informalidad, la generación de ingresos se ha suspendido. Por tanto, también aquí se requieren transferencias no condicionadas. Una vez se reactive, tempranamente y parcialmente, la actividad económica, el informal requiere invertir, tener su plante, aspecto al cual pueden contribuir las entidades de microfinanzas junto con tasas subsidiadas.

5. Mitigar el impacto de los despidos: Rodear las Mipymes y subsidio de desempleo a la clase vulnerable. Entendemos que vulnerable es quien puede caer a una situación de pobreza con una sola contingencia familiar o personal, revés económico, enfermedad, ausencia de protección social.

- Mipymes (pequeñas formales, son diez mil en Medellín con 156 mil empleos): plan de financiación/subsidio donde las Cajas, Microfinancieras y cooperativas para las micro e informales (92 mil unidades, 250 mil empleos en Medellín) ponen parte de financiación y el gobierno la parte del subsidio.
- Existe también otro grupo poblacional vulnerable al apagón económico que dependen exclusivamente del ingreso laboral, no cuentan con activos ni ahorros que permitan sobrellevar las medidas de confinamiento y distancia social. Allí, se requiere fortalecer el subsidio al desempleo que otorgan las Cajas de Compensación mediante la autorización de uso de otros recursos de la compensación familiar para este propósito específico.

6. Es momento para estudiar: Retener a la población inactiva en la educación

- Vale decir que, en el área metropolitana del Valle de Aburrá, la población inactiva supera el millón cien mil habitantes y cerca de un tercio de los inactivos se ubica en la categoría estudios.
- En esta tarea, las Cajas de Compensación Familiar pueden cumplir una labor destacada de contención, tanto desde los ingresos de los trabajadores (ítem mencionado arriba como subsidio al desempleo) como desde la oferta de actividades para el aprendizaje y uso del tiempo libre de los inactivos garantizando así su permanencia en la educación básica y técnica, así como su participación en actividades recreativas, deportivas y culturales.

Empleo

7. Reactivación temprana : Continuidad del teletrabajo, progresividad sujeta a riesgo epidemiológico.

- Para la reactivación progresiva, se sugiere un principio de administración de riesgos en el que el sector público establezca parámetros de control al riesgo sistémico (movilidad, interacción y aglomeración) y el sector privado desarrolla e implementa protocolos de mitigación de riesgo idiosincrático (con el monitoreo y acompañamiento del sector público).
- Identificar las ocupaciones que tienen alta capacidad actual o potencial de teletrabajar y buscar que lo sigan haciendo por los próximos tres meses. Aquí

resulta importante coordinar a las compañías de telecomunicaciones para incrementar las capacidades de red (importante rol de UNE y EPM).

8. Reactivación sectorial:

- El principio general aquí es el de experimentar, evaluar frecuentemente y recalibrar las estrategias. Este es terreno inédito para todos; cualquier sugerencia, por más fundamentación técnica que tenga debe ser considerada como un experimento. Para ello se requerirá (1) información oportuna sobre riesgo epidemiológico y (2) capacidad de reacción por parte de las autoridades en coordinación con empresas.
- Identificar las ocupaciones que implican reducida o moderada densidad e interacción, en sectores que generan mucho empleo y considerar su reactivación en primera instancia en empresas grandes y mediana (52% del empleo en Medellín), siempre que medien (1) transporte segregado (3) horarios extendidos/asincrónicos y (3) estrictos protocolos industriales al interior de la operación. Esto seguramente requerirá activar algunos proveedores pequeños, para lo que pueden establecerse pilotos y planes de acompañamiento/apadrinamiento desde los grandes y medianos hacia los más pequeños.
- Progresivamente migrar hacia una estrategia que restringe la aglomeración e interacción física, en lugar de movilidad o actividad. Para ello, deben establecerse niveles de carga máxima del transporte masivo (manteniendo el transporte segregado para los sectores-ocupaciones de reactivación temprana) y acelerar la adopción de transporte unipersonal alternativo (bicicletas mecánicas y eléctricas, etc.). El papel del sistema Metro será fundamental, deberá estar a cargo de la parte técnica (cargas, monitoreo) junto con los equipos de medición de riesgo epidemiológico.

Prospectiva

9. El futuro ya: Las cuestiones por la informalidad, innovación ágil (prototipado, financiación y relevancia social), el Estado emprendedor y conocer la ciudadanía (confianza y analítica de datos).

- Es el momento para estudiar, debatir y diseñar los mecanismos que nos permitan avanzar en la tarea de formalizar la informalidad (que nos cuesta siempre y nos costó mucho ahora)

- ¿Por qué si en Medellín podemos producir un respirador artificial por dos mil dólares, mientras en el mercado vale diez veces más, nunca lo habíamos hecho?
- Decía Keynes que la agenda del Estado no es hacer cosas que ya están haciendo los individuos sino hacer aquellas cosas que nadie hace en absoluto. El Estado emprendedor se aloja en una mirada renovada del liderazgo del gobierno para agenciar la acción colectiva, en términos de Mazzucato: “en el ámbito de la innovación, el Estado no solo «incentiva» la inversión privada, sino que también la «dinamiza»; es decir, crea la visión, la misión y el plan”. Este optimismo respecto del papel del Estado en el desempeño de la economía también puede ser trasladado a la gestión de los demás asuntos públicos en tiempos de pandemia.
- La experiencia que estamos viviendo hace énfasis en la naturaleza colectiva de los problemas públicos. Las personas están asumiendo costos individuales, en ocasiones altísimos, por beneficios colectivos. Esto además les ha permitido acercarse, caer en cuenta, de otros retos sociales que podían no estar en su agenda ciudadana. Toda la conversación alrededor del ingreso mínimo vital se alimenta de esta experiencia y es probable que también influyan en las discusiones sobre el abordaje de problemas similares como el cambio climático o la desigualdad económica una vez pase lo más difícil de la pandemia.
- La desafección política necesita una estrategia de intervención bien pensada, deliberada y que reconozca la riqueza del autogobierno de comunidades, empresas y organizaciones sociales. Esa proximidad al ciudadano permite una mejor comprensión. A ese propósito también puede servir la analítica de datos por medio de la cual se integren las fuentes de información que, voluntariamente, los ciudadanos nutren con sus interacciones y transacciones.

10. El rol de la Universidad:

- La pos crisis requiere imaginación con formación. La generación de conocimiento mediante procesos innovadores de descubrimiento y creación así como la formación en capacidades humanas y técnicas, juegan ahora un papel más protagónico en la comprensión del ser humano, sus interacciones y sus técnicas para advertir y gestionar las tendencias globales y locales de riesgos y oportunidades en todos los campos del saber.

- Una mediación inaplazable entre sociedad y gobierno es la académica, la realidad, hoy y mañana, exige la oportuna aparición de saberes y haceres tanto para comprender las cuestiones del fenómeno como para brindar herramientas de intervención. Datos y relatos junto con dispositivos y laboratorios requieren cruzar el umbral de la divulgación científica para conectar con las mentes y realidades de los tomadores de decisiones. Las aportaciones pueden girar en torno a evidencias para entender el fenómeno, marcos de comprensión de los asuntos sociales y económicos en juego y, sobre todo, soluciones técnicas e innovaciones.
- En momentos como estos, la universidad colombiana ha demostrado un alto nivel de desarrollo y calidad en su investigación. Es el momento de la ciencia, pero, sobre todo, es el momento de la universidad colombiana. Es el momento de volver a poner los ojos en ella, de entender la necesidad de financiar la investigación científica, de flexibilizar los mecanismos de acceso al financiamiento, de consolidar la colaboración de nuestra academia y su internacionalización.