



PNUD LAC C19 PDS N°. 11

El coronavirus en Colombia: vulnerabilidad y opciones de política

Por Andrés Álvarez, Diana León, María Medellín,
Andrés Zambrano y Hernando Zuleta
Facultad de Economía, Universidad de los Andes

Mayo 2020

Resumen

La pandemia de COVID-19 plantea retos complejos de política. El reto principal está en prevenir un contagio masivo que colapse el sistema de salud evitando un incremento de la pobreza y la destrucción del tejido económico. La necesidad de responder a este reto genera una preocupación adicional: la viabilidad fiscal de las medidas requeridas para reducir los efectos nocivos sobre salud pública y mitigar las pérdidas económicas generadas por las medidas de aislamiento.

En este documento presentamos una breve descripción de la situación actual de la economía colombiana y, a partir de esta, formulamos propuestas de política con tres objetivos: (i) Contener el contagio y ajustar la infraestructura de salud. (ii) Mitigar los efectos nocivos de la crisis sobre la incidencia de pobreza y, por esta vía, lograr el cumplimiento de las medidas de cuidado y autocuidado para convivir con el virus. (iii) Proteger el empleo formal y ayudar a la supervivencia de las firmas.

Finalmente, hacemos un recuento de las medidas implementadas y anunciadas por el gobierno en estas tres dimensiones, analizamos la pertinencia y posible eficacia de estas políticas, proponemos medidas de política adicionales y, por último, discutimos las posibilidades de financiación de estas propuestas.



PNUD América Latina y el Caribe

#COVID19 | SERIE DE DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA



SERIE DE DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA

PNUD LAC C19 PDS N°. 1

Un marco conceptual para analizar el impacto económico del COVID-19 y sus repercusiones en las políticas

Por Constantino Hevia y Andy Neumeyer

PNUD LAC C19 PDS N°. 2

Sugerencias para la Emergencia

Por Santiago Levy

PNUD LAC C19 PDS N°. 3

El impacto económico del COVID-19 en Venezuela: la urgencia del financiamiento externo

Por Daniel Barráez y Ana María Chirinos-Leañez

PNUD LAC C19 PDS N°. 4

Impacto socioeconómico del COVID-19 y opciones de política en Honduras

Por Andrés Ham

PNUD LAC C19 PDS N°. 5

Covid-19 y el shock externo: Impactos económicos y opciones de política en el Perú

Por Miguel Jaramillo y Hugo Ñopo

PNUD LAC C19 PDS N°. 6

Impacto Social y Económico de la COVID-19 y Opciones de Políticas en Argentina

Por María Laura Alzúa y Paula Gosis

PNUD LAC C19 PDS N°. 7

La cooperación financiera internacional frente a la crisis económica latinoamericana

Por José Antonio Ocampo

PNUD LAC C19 PDS N°. 8

Covid-19 y la protección social de las personas pobres y los grupos vulnerables en América Latina: un marco conceptual

Por Nora Lustig y Mariano Tommasi

PNUD LAC C19 PDS N°. 9

Impacto social y económico de COVID-19 y opciones de políticas públicas en Jamaica

Por Manuel Mera

PNUD LAC C19 PDS N°. 10

Impacto Social y Económico de la COVID-19 y Opciones de Políticas en Uruguay

Por Alfonso Capurro, Germán Deagosto, Federico Ferro, Sebastián Ithurralde y Gabriel Oddone

PNUD LAC C19 PDS N°. 11

El coronavirus en Colombia: vulnerabilidad y opciones de política

Por Andrés Álvarez, Diana León, María Medellín, Andrés Zambrano y Hernando Zuleta



PNUD América Latina y el Caribe

#COVID19 | SERIE DE DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA



Aviso Legal:

El coronavirus en Colombia: vulnerabilidad y opciones de política
Mayo 2020

El PNUD forja alianzas con todos los niveles de la sociedad para ayudar a construir naciones que puedan resistir las crisis; promueve y sostiene un tipo de crecimiento que mejora la calidad de vida de todos. Presentes sobre el terreno en unos 170 países y territorios, ofrecemos una perspectiva global y un conocimiento local al servicio de las personas y las naciones.

Copyright © PNUD 2020 Todos los derechos reservados.

Producido en EE.UU. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo | One United Nations Plaza, Nueva York, NY 10017, Estados Unidos

Los puntos de vista, las designaciones y las recomendaciones presentadas en este informe no reflejan necesariamente la postura oficial del PNUD.



Introducción a la serie:

Evidencia, experiencia, y pertinencia en busca de alternativas de política eficaces

La pandemia del COVID-19 es uno de los desafíos más serios que ha enfrentado la humanidad en tiempos recientes. Todavía se desconoce lo que podrá ser su costo total en vidas humanas. De manera simultánea a la pérdida de vidas y a la profunda crisis de salud, el mundo está siendo testigo de un colapso económico que impactará de manera severa el bienestar de grandes segmentos de la población durante los próximos años. Algunas de las medidas que se están tomando para contrarrestar la pandemia afectarán nuestras vidas en el futuro de manera no trivial. Entender la relación entre los diferentes elementos del problema para ampliar el espacio de la política con una comprensión completa de los efectos sociales y económicos que las medidas que se adopten pueden traer consigo, es el propósito de esta serie.

Hasta el momento, la imposibilidad de utilizar el aislamiento selectivo con las personas y grupos contagiados ha llevado a la aplicación de medidas de distanciamiento social que están imponiendo un costo económico y social excesivamente desproporcionado en todo el mundo. La combinación de políticas como el distanciamiento social, el confinamiento y las cuarentenas implican una reducción, cuando no una parada total, de las actividades de producción y consumo por un periodo de tiempo incierto, que desploma los mercados y puede llevar al cierre de empresas, llevando al desempleo a millones de trabajadores. El trabajo, factor esencial de la producción, está en cuarentena en la mayoría de los sectores de la economía. Las fronteras se han cerrado, y las cadenas globales de valor se han interrumpido. La mayoría de las estimaciones muestran una contracción del producto global. En la región de América Latina y el Caribe, las predicciones muestran un consenso alrededor del -3% o -4%, y se espera que solo en 2022 la región recupere los niveles de actividad previos a la crisis, en escenarios que prevén una crisis en forma de "U". Según la CEPAL, más de 30 millones de personas podrían caer en la pobreza si no se ponen en marcha políticas activas para proteger o sustituir el ingreso de los grupos vulnerables.

Enfrentamos una crisis que exige respuestas no convencionales. Nos preocupa el efecto nivel: el impacto de la crisis sobre el tamaño de las economías y su capacidad para recuperar el crecimiento tras el choque. Pero nos preocupa igualmente su impacto distributivo. La crisis interactúa con la heterogeneidad preexistente en tenencia de activos, capacidad de generación de ingresos, condiciones de trabajo,

acceso a servicios públicos y muchos otros aspectos que hacen que algunos individuos y hogares sean particularmente vulnerables a una parálisis de la economía como ésta. Las personas que dependen de los mercados informales, los micro y pequeños empresarios, las mujeres en situación de empleo precario, los grupos históricamente excluidos, como los pueblos indígenas y los afrodescendientes, deben estar al centro de la respuesta de política.

Como agencia de desarrollo de las Naciones Unidas, el PNUD tiene una larga tradición de acompañar el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de la política pública. Tiene el mandato de responder a circunstancias cambiantes, desplegando su capacidad para apoyar a nuestros estados miembros en la búsqueda de soluciones integrales a problemas complejos. Esta serie busca aprovechar la experiencia y conocimientos del PNUD a nivel global y la experticia y capacidad de nuestra red de centros de investigación e instituciones académicas aliadas de América Latina y el Caribe. Es un intento por promover una reflexión colectiva sobre la respuesta a la crisis de salud del Covid-19 y sus efectos económicos y sociales sobre nuestras sociedades. Es necesario pensar rápido. Las soluciones basadas en evidencia, la experiencia y la intuición política razonada –con origen en una larga historia de experiencia en política– son esenciales para guiar este esfuerzo. Esta serie contribuye, además, al enfoque integral establecido por la reforma de la ONU y aspira a ser un insumo importante para la respuesta coherente del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas a los niveles global, regional y nacional.

Ben Bernanke, antiguo gobernador de la Reserva Federal de los Estados Unidos, nos recuerda en su libro *El valor de actuar* que durante las crisis las personas se distinguen entre quienes actúan y quienes temen actuar. Esperamos que estos documentos de política contribuyan al debate público con la entrega de propuestas oportunas y sólidas para apoyar a todos aquellos que están tomando decisiones con el fin de proteger a los más vulnerables de nuestra región.

Luis F. Lopez-Calva

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Director Regional, América Latina y el Caribe

Nueva York, marzo 2020



1. Introducción

La coyuntura a la cual nos enfrenta la pandemia actual está llena de retos y de incertidumbre. Por un lado, tenemos un reto sanitario que, hasta ahora, ha dependido de la efectividad de las medidas de confinamiento decretadas por el gobierno, el fortalecimiento del sistema de salud y el auto-cuidado ejercido por los ciudadanos. Por otro lado, existe un reto económico que depende de la efectividad del gobierno para mantener la economía, asegurando la sostenibilidad de los más vulnerables y evitando repercusiones que destruyan el bienestar adquirido durante las últimas décadas. Por supuesto, estos retos son interdependientes y las acciones deben buscar el balance entre la salud pública y el crecimiento económico. La manera en que analicemos, diseñemos y evaluemos las acciones para enfrentar estos retos será definitiva para aliviar los efectos de la crisis en el largo plazo.

Enfocarnos de forma prioritaria o exclusiva en mantener el funcionamiento de la economía en el corto plazo generaría el colapso del sistema de salud y sus consecuencias sanitarias tendrían efectos negativos sobre la oferta de trabajo. La tragedia humana redundaría en mayor recesión y, en consecuencia, en un aumento en las necesidades de gasto público y en pérdidas de productividad en el mediano plazo. Sin embargo, concentrarse únicamente en medidas sanitarias que eviten el colapso del servicio de salud implicaría la parálisis del aparato productivo y la consiguiente pérdida de empleos y empresas, con consecuencias particularmente graves para los hogares más pobres y de clases medias vulnerables. Esto reduciría la velocidad de una eventual recuperación.

Por lo tanto, las acciones del gobierno deben dirigirse de tal manera que aborden complementariamente ambas dimensiones. Por un lado, atender a la salud pública significa minimizar riesgos de contagio y aumentar la capacidad del sistema de salud para atender a la población afectada durante el pico de infecciones. El confinamiento inicial es útil para disminuir el contagio y así evitar la congestión del sistema, pero también abre una ventana de tiempo para invertir en la promoción del auto-cuidado entre los ciudadanos y la preparación de la infraestructura de salud. Sin embargo, la cuarentena no puede mantenerse hasta la eventual creación de una vacuna, ya que el gobierno no tendría los medios para sostener la economía por tanto tiempo.

El confinamiento, por definición, paraliza buena parte de la actividad económica que depende de trabajadores que deben salir de sus hogares. Esto a su vez disminuye los ingresos que se generan a partir de dicha producción y que permiten a estos trabajadores la compra de bienes y servicios. Entre mayor sea la duración del confinamiento, mayor será la caída en producción e ingresos, generando también una disminución de la demanda por bienes cuya producción pudo no haberse visto afectada al principio. Este círculo vicioso puede terminar en la destrucción del aparato productivo, llevando a una disminución sensible de la inversión, a la destrucción de firmas y a un aumento sin precedentes del desempleo. La anterior dinámica es particularmente preocupante en el contexto de un mercado laboral con alta incidencia de informalidad y fragilidad del empleo formal.

Por estas razones, es necesario mitigar los efectos negativos de la parálisis generada por el confinamiento, especialmente concentrándose en la protección de la población pobre y vulnerable y minimizando las pérdidas de empleo formal, así como iniciar la apertura gradual de la economía. Al respecto, el Gobierno Nacional ha adoptado medidas en la dirección correcta. Por un lado, realizando transferencias a la población pobre y vulnerable, sin capacidad de ahorro, donde cada día de confinamiento es un día que representa una caída drástica en el nivel de consumo. Estas transferencias, a su vez, ayudan a que dicha población acate las medidas de confinamiento. Por otro lado, poniendo en práctica garantías de financiamiento y subsidios a la nómina, encaminados a disminuir los costos de mano de obra y evitar despidos y destrucción de empleos.

Todo esto debe estar dentro de un marco de sostenibilidad fiscal. Un confinamiento excesivamente largo requerirá un gasto cada vez mayor para sostener la economía, pues a medida que avance el tiempo más sectores serán afectados por la parálisis y demorarán más en recuperarse. Ese mayor gasto público será financiado en su mayoría con deuda. Sin embargo,



un excesivo endeudamiento desplazará la inversión futura, ya sea por la expectativa de mayores impuestos o el riesgo de un eventual impago. Esto reduce la senda de crecimiento de largo plazo y la posibilidad de una recuperación medianamente rápida de la crisis. Por esta razón, es imperativo balancear la duración del confinamiento con sus consecuencias económicas.

Este documento subraya la necesidad de analizar y diseñar medidas de salud pública y económicas para enfrentar los retos que nos presenta esta coyuntura. De esta manera, al identificar las poblaciones con mayor vulnerabilidad en salud y generación de ingresos, es posible proponer acciones que superen el falso dilema entre salud y economía. Para esto, el documento se divide en 6 secciones, la primera de ellas siendo esta introducción. La segunda sección se concentra en los efectos de la pandemia en los sectores económicos. La siguiente sección aborda los riesgos sanitarios de la epidemia y de una eventual suavización del confinamiento. La cuarta sección ofrece recomendaciones, mientras la quinta sección se ocupa del financiamiento de estas. En la última sección proveemos algunas conclusiones.

2. Las fragilidades sectoriales y el mercado laboral

El miércoles 18 de marzo, el Gobierno Nacional anunció un nivel de alerta amarilla tras la declaración de pandemia mundial de la Organización Mundial de la Salud (OMS). La primera respuesta gubernamental incluía la cancelación de eventos con más de 500 participantes, 14 días de cuarentena obligatoria para cualquier persona llegada de Europa o Asia y la restricción de todo tráfico aéreo de personas. Dos días después, varios municipios (que representan cerca del 45% de la población total) impusieron cuarentenas y toques de queda generalizados. El 21 de marzo, el Gobierno declaró el confinamiento en todo el territorio nacional a partir del 24 de marzo e inicialmente hasta el 13 de abril. La cuarentena se extendió hasta el 25 de mayo, con una reapertura gradual de las manufacturas y la construcción a partir del 27 de abril, y la incorporación de segmentos del comercio a partir del 11 de mayo.

Además del choque directo producido por las medidas de confinamiento, se suma el choque de la inestabilidad de los mercados internacionales, en particular de las materias primas y la fuerte devaluación del peso colombiano frente al dólar americano. En la siguiente subsección examinaremos el efecto de estos choques sobre los sectores más perjudicados.

2.1 Una mirada general sobre los sectores más afectados

Los sectores directamente afectados por el confinamiento generalizado fueron el comercio, el turismo, el entretenimiento y aquellos cuyas actividades se consideran no esenciales,¹ incluyendo gran parte del sector manufacturero. Estas medidas impactan de manera directa a más de 9,2 millones de trabajadores (Ver Cuadro 1) pues una gran parte de los empleados de las ramas con mayor ocupación estuvieron paralizados por 33 días.²

¹ Los sectores de alojamiento, actividades artísticas y servicios privados a los hogares no han sido exceptuados del confinamiento al momento de la redacción.

² En un trabajo reciente, Botero y Montañez (2020) estiman un modelo de equilibrio general computable para simular el efecto sobre la productividad de no tomar medidas de contención o de los efectos esperados del contagio incluso con medidas de contención que disminuyen la propagación del virus. En este trabajo, no consideramos efectos sobre la productividad ligados a la morbilidad y por lo tanto nuestro análisis debe entenderse como una cota inferior del efecto de la crisis actual.



■ Cuadro 1: Empleos vulnerables al confinamiento por sectores de actividad

Rama de actividad	Total ocupados	Inactividad debida al confinamiento (% de empleos paralizados).
Explotación de minas y canteras	39.241	100%
Industrias manufactureras	2.500.991	68.11%
Construcción	1.520.329	100%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	4.244.889	56.14%
Transporte y almacenamiento	1.456.198	68.59%
Alojamiento y servicios de comida	1.653.706	100%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	308.580	100%
Otras actividades y servicios	1.025.826	1.38%
Servicios privados a los hogares	646.155	100%

Fuente: DANE, GEIH-19. La lista de sectores se construyó utilizando la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIIU) [revisión 4].

Ramas como la industria manufacturera, que representa el 11% del PIB³ y emplea a 2,5 millones de colombianos, deben enfrentar, adicionalmente, el choque por la devaluación del 20% del peso. Esta devaluación implica un aumento aproximado del 3% de los costos para toda la economía y es otra dimensión de vulnerabilidad que merece atención pues el consumo intermedio de importaciones es alto para muchos sectores (Cuadro 2).

Cabe resaltar que la mayoría de los sectores de la manufactura más dependientes de las importaciones entró a las exclusiones del confinamiento a partir del Decreto 593 de 2020. Si bien la motivación de las exclusiones no fue la dependencia de importaciones, la medida sí alivia a sectores que han sido golpeados por la devaluación. No obstante, los efectos positivos de esta reapertura parcial podrán verse limitados por una interrupción mundial de las cadenas de suministro que requieren estos sectores.

■ Cuadro 2: Consumo intermedio de bienes importados, principales productos de la Clasificación Central de Productos (CPC)

Sector	Producción promedio anual (miles de millones de COP, 2014-2017)	Consumo intermedio de bienes importados (porcentaje total del consumo intermedio)	Total de asalariados en el sector
Productos de horno de coque; productos de petróleo refinado; combustibles nucleares	47.345	29,7	66.936
Productos de la agricultura y la horticultura	46.208	18,3	600.721
Carne, pescado, frutas, legumbres, aceites y grasas	33.406	28,8	64.556
Otros productos químicos; fibras textiles manufacturadas	22.161	44,3	209.597
Tejidos de punto o ganchillo; prendas de vestir	15.177	29	76.649
Pasta de papel, papel y productos de papel; impresos y artículos análogos	14.884	22,1	15.453
Metales comunes	13.470	54,1	42.904
Productos químicos básicos	12.569	64,3	480.590
Productos de caucho y productos plásticos	11.611	33,8	91.519
Equipo de transporte	8.545	65,2	485.738

³ Cifra según las Cuentas Nacionales (DANE) para finales del 2019.



Productos metálicos elaborados, excepto maquinaria y equipo	6.141	33,9	131.916
Servicios de arrendamiento	6.067	38,4	173.921
Cuero y productos de cuero; calzado	4.183	20,3	18.033
Maquinaria y aparatos eléctricos	3.315	62,4	599.353
Productos de madera, corcho, paja y materiales trenzables	2.995	19,1	77.174
Maquinaria para usos especiales	2.639	84,8	103.296
Hilados e hilos; tejidos de fibras textiles, incluso afelpados	2.269	51,3	33.251
Maquinaria para usos generales	2.013	81,1	101.694
Artículos textiles (excepto prendas de vestir)	2.000	41,9	27.388
Otros minerales	912	28,1	20.993
Aparatos médicos, instrumentos ópticos y de precisión, relojes	882	86,6	111.165
Productos de tabaco	570	30,7	172.627
Equipo y aparatos de radio, televisión y comunicaciones	400	94,4	107.932
Maquinaria de oficina, contabilidad e informática	49	94,5	2.582.204

Fuente de los datos: Departamento Nacional de Estadística (DANE), Matrices de oferta-utilización (2014-2017) y Matriz utilización desagregada en productos nacionales e importados (2014-2017p); Gran encuesta integrada de hogares (GEIH).

En términos agregados, la contracción del crecimiento económico mundial llevará a una caída en la demanda global por productos colombianos y una caída en los términos de intercambio. Por un lado, el valor de las exportaciones experimentará una caída sin precedentes por cuenta del desplome de los precios de las materias primas. La disminución en el precio del petróleo ha excedido hasta las previsiones más pesimistas. Este menor precio del petróleo supondrá una reducción del 32% en el valor total de las exportaciones de crudo colombianas en 2020 con relación al año anterior, que usualmente representan alrededor de la mitad de exportaciones colombianas. A esto se suma una restricción del comercio internacional, proyectada por la OMC, cercana al 35% en este año. Los dos efectos llevarán a una disminución de, al menos, 30% de las exportaciones para 2020 en comparación con el 2019.

Por otro lado, las proyecciones de la contracción del PIB anual se encuentran entre 2,5% (Goldman Sachs) y 7,9% (Fedesarrollo), incluyendo una estimación de una caída de 5,5% hecha por el mismo Gobierno Nacional. Nuestros cálculos indican que el choque negativo sobre los ingresos laborales estará entre 17% y 46% del PIB mensual. Si estos efectos negativos duran dos meses, la caída anual en ingresos laborales estará entre 2,8% y 7,66% del PIB anual. Estas cifras indican la proporción de la caída en la demanda explicada por pérdidas de ingresos laborales, pero también permite una visión aproximada de la caída en oferta que genera la salida de una gran cantidad de trabajadores.

En la siguiente subsección profundizaremos en los efectos de la crisis sobre el empleo, los ingresos y la pobreza.

2.2 La fragilidad del empleo y la informalidad

El efecto directo del confinamiento sobre los sectores vulnerables y el efecto indirecto, vía reducción de la demanda, sobre el resto de sectores genera una caída generalizada en la demanda de trabajo. Así, las medidas de confinamiento tienen un efecto negativo sobre los ingresos de los trabajadores, impactando directamente la pobreza en el país.

Las previsiones de repunte económico y disminución del desempleo para el 2020 no podrán ser realizadas por cuenta de la crisis sanitaria y económica. La tasa de desempleo de 10,9% y los ingresos laborales de 23,64 billones de pesos con que cerró el 2019 (Cuadro 3) parecen muy alejadas de las perspectivas del 2020. Las cifras más recientes sobre el comportamiento del mercado laboral, para el primer trimestre de este año, muestran ya una pérdida de 1,58 millones de empleos y una tasa de desempleo de 12,6%, casi 2 puntos porcentuales más que en el mes de marzo de 2019, y la más alta desde 2010.



La fragilidad del mercado laboral, asociada con el alto nivel de informalidad,⁴ afecta especialmente a las micro y pequeñas empresas y a los sectores productivos más vulnerables al confinamiento, y también a las mujeres asalariadas (Cuadro 4).

■ Cuadro 3. Fuerza de trabajo en Colombia a finales de 2019

Población económicamente activa (millones)	24,9
Mujeres	10,7
Hombres	14,2
Total Ocupados (millones)	22,3
Mujeres	9,2
Hombres	13,1
Total desocupados (millones)	2,6
Mujeres	1,5
Hombres	1,1
Tasa de desempleo	10,50%
Mujeres	13,62%
Hombres	8,16%
Ingresos laborales mensuales (billones de COP)	23,64
Ingresos mensuales de las mujeres	8,96
Ingresos mensuales de los hombres	14,68

Fuente: Cálculos propios a partir de la GEIH-19, DANE.

Con respecto al género, si bien la tasa de participación laboral es más alta en la población masculina, los ingresos de las mujeres trabajadoras son menores que los de sus pares masculinos y su tasa de desempleo es mayor, lo cual sugiere que, al interior de la población ocupada, la vulnerabilidad económica de las mujeres es mayor. La situación de las mujeres resulta preocupante al considerar que, según datos del último censo de población, 40,7% de los hogares tienen jefatura femenina. El 29,6% de los miembros de esos hogares están por debajo de la línea de pobreza.

■ Cuadro 4. Tasas de informalidad por sexos y total para finales de 2019

	Empleados	Cuenta-propia	Empleador	Total
Tasa de empleo informal – hombres	39,90%	87,00%	71,11%	60,56%
Tasa de empleo informal – mujeres	45,31%	86,01%	72,92%	60,54%
Tasa total de empleo informal	42,25%	86,61%	71,6%	60,55%

Fuente: Cálculos propios a partir de la GEIH-19, DANE.

La mayor parte del empleo en Colombia está concentrado en firmas pequeñas con alta incidencia de lazos laborales informales o independientes de bajo nivel de calificación. En las zonas urbanas, 12,5 millones de ocupados en el sector privado son cuentapropistas o trabajan en empresas de entre 1 y 50 empleados, es decir cerca del 75% del empleo privado en la zona urbana (Cuadro 5). Tanto en las zonas urbanas como rurales la incidencia de empleos informales afecta particularmente a

⁴ El decreto 957 de 2019 modifica la clasificación oficial micro, pequeña y mediana empresa. A partir de la vigencia del decreto, la clasificación de las firmas se define por sus niveles de ventas brutas. Antes del decreto, la clasificación se hacía de acuerdo al número de trabajadores. En este documento, usamos la clasificación del DANE anterior al decreto 957 y, consecuentemente, consideraremos cuenta propia a todos aquellos trabajadores que se consideran cuenta propia o son empresas unipersonales; microempresas a las que tienen entre 2 y 10 trabajadores, pequeñas empresas a las que tienen entre 11 y 50 trabajadores; firmas medianas a las que tienen entre 51 y 100 trabajadores, y grandes empresas aquellas como más de 100 trabajadores según la GEIH (2019). Como se observa en el cuadro 5, más del 75% del empleo está concentrado en firmas de 100 o menos trabajadores.



los cuenta-propia, a las microempresas y pequeñas empresas.⁵ Es importante notar que los trabajadores por cuenta propia representan cerca del 37% de la fuerza laboral (7,6 millones) y los trabajadores empleados en microempresas (menos de 10 trabajadores) representan el 31.5% (7,0 millones). Entre estos dos grupos, más del 85% son empleos informales (82.91% en zonas urbanas). Estas características son preocupantes en la actual coyuntura porque hace difícil asegurar los ingresos de la mayor parte de la población ocupada, pero, además, porque, en el caso de los micro empresarios y los cuenta propia, su recuperación futura será difícil en ausencia de políticas de protección específicas para estas formas productivas, que se escapan muchas veces a las ayudas ofrecidas a través de créditos de liquidez o de subsidio a las nóminas formales.

■ Cuadro 5: Distribución del empleo, la informalidad y el tamaño de las firmas

	Urbano		Rural	
Panel I: el empleo en el sector público Rural – Urbano				
Empleo en el Sector Público (miles de ocupados)	777		51	
Panel II: distribución del empleo en el sector privado rural – urbano e incidencia de informalidad				
Sector privado	Total ocupados (miles)	% informalidad	Total ocupados (miles)	% informalidad
Cuenta-propia	5.819	88,88%	2.028	97,86%
Microempresas 2 a 10 empleados	4.902	75,78%	2.099	89,70%
Empresas pequeñas 11 a 50 empleados	1.721	25,58%	230	47,07%
Empresas medianas 51 a 100 empleados	490	10,58%	68	21,01%
Empresas grandes más de 100 empleados	3.820	5,41%	281	11,06%
Total privado	16.752	57,16%	4.706	85,35%

Fuente: Cálculos propios a partir de la GEIH-19, DANE.

La informalidad, además de la precariedad e inestabilidad laboral, está asociada con bajos ingresos y, por lo tanto, baja capacidad de ahorro. La figura 1 muestra la distribución de los ingresos totales de los hogares (ingreso promedio por percentil en color rojo) y la proporción de hogares que dependen de los ingresos de trabajadores informales en cada uno de los deciles de la distribución de ingresos (barras de color azul). Los ingresos laborales informales son, en general, más bajos, y se observa una concentración elevada en los percentiles de menores ingresos para los trabajadores informales y un evidente decrecimiento de esta proporción a medida que aumenta el nivel de ingresos.

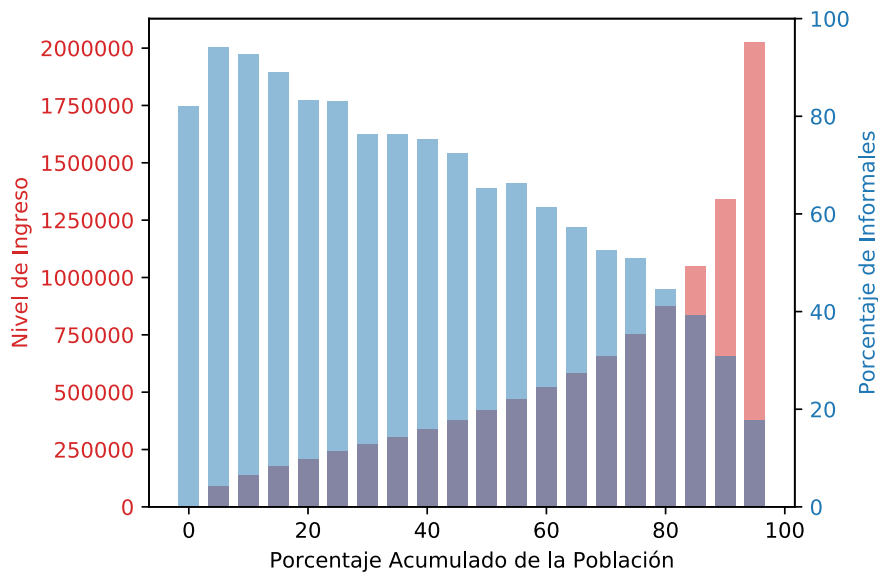
En el grupo de cuentapropistas, se deben diferenciar entre los profesionales independientes, en su mayoría de profesiones liberales, y quienes tienen niveles de educación bajos. Solo el 14% de los trabajadores por cuenta propia tiene estudios en instituciones de educación superior. Mientras que alrededor del 56% apenas alcanza niveles de estudio media secundaria (9 años de estudios o menos). Los ingresos de la actividad laboral reflejan los diferentes grados de calificación. Para quienes alcanzan a terminar la educación media el ingreso promedio era de 634.589 pesos mensuales en 2019. Esto equivale a un ingreso laboral inferior en más o menos 14% con respecto al salario mínimo. Mientras que los que tienen estudios de educación superior tenían un ingreso laboral promedio mensual de 1.164.886 pesos en 2019 (40% por encima del salario mínimo legal).

⁵ El decreto 957 de 2019 modifica la clasificación oficial micro, pequeña y mediana empresa. A partir de la vigencia del decreto, la clasificación de las firmas se define por sus niveles de ventas brutas. Antes del decreto, la clasificación se hacía de acuerdo al número de trabajadores. En este documento, usamos la clasificación del DANE anterior al decreto 957 y, consecuentemente, consideraremos firmas medianas a las que tienen entre 51 y 100 trabajadores. Como se observa en el cuadro 5, más del 75% del empleo está concentrado en firmas de 100 o menos trabajadores.



El ingreso laboral mensual mediano de los trabajadores informales es cercano a 500.000 pesos colombianos, frente a 1.100.000 pesos colombianos de los trabajadores formales. De los cerca de 3,5 millones de hogares colombianos vivían bajo la línea de pobreza en 2018, el 37,3% tenían un jefe de hogar que devengaba sus ingresos de una actividad laboral informal (ver DANE 2019).

■ **Figura 1:** Distribución de los ingresos laborales de ocupados informales



Fuente: Cálculos propios a partir de la GEIH-19, DANE.

En la coyuntura actual, los empleados informales y los cuentapropistas (formales e informales), pueden ver suspendidas sus fuentes de ingreso por dos posibles razones: (i) el confinamiento les impide salir a trabajar, o (ii) aun si no cumplen la cuarentena, la demanda de sus productos o servicios se ve reducida por efecto del confinamiento. En el caso de los empleados formales, la pérdida de ingresos se produce en la medida en que se rompan los vínculos laborales.⁶

Las remesas también han jugado un rol importante en los ingresos de los hogares colombianos en los últimos años. Para el 2019, las remesas totalizaron 2,1% del PIB anual, y representaban el 3,1% del valor del consumo de los hogares. De acuerdo con cifras del Banco de la República, en el cuarto trimestre del año 2019, el 35% provino de Estados Unidos, 20% de España, 13% de Chile, 4% del Reino Unido y 29% del resto de países. Las circunstancias económicas globales y, en particular, de España y Estados Unidos, hacen prever una fuerte caída en las remesas. A pesar de la devaluación, la Asociación Bancaria de Colombia estiman que estas caigan entre 30 y 45% para este año.

Con el propósito de separar el análisis entre una mirada a la pérdida de ingresos de corto plazo y un posible efecto de más largo plazo, consideraremos primero los escenarios de supresión de ingresos asociados especialmente a la parálisis de las fuentes de ingreso de trabajadores informales y por cuenta propia, y/o de quienes trabajan en micro y pequeñas empresas. Luego, detallaremos los posibles efectos en el empleo formal. Esta separación nos permitirá discutir diferenciadamente las políticas de apoyo para remediar las pérdidas de ingresos de los hogares más pobres o de clases medias vulnerables, y las políticas de protección del empleo formal.

⁶ En estas circunstancias, las transferencias en especie y en dinero son fundamentales para proteger a los trabajadores informales y las políticas de protección al empleo formal son esenciales para que no se destruyan puestos de trabajo.



2.3 Caída en ingresos laborales e incrementos en pobreza

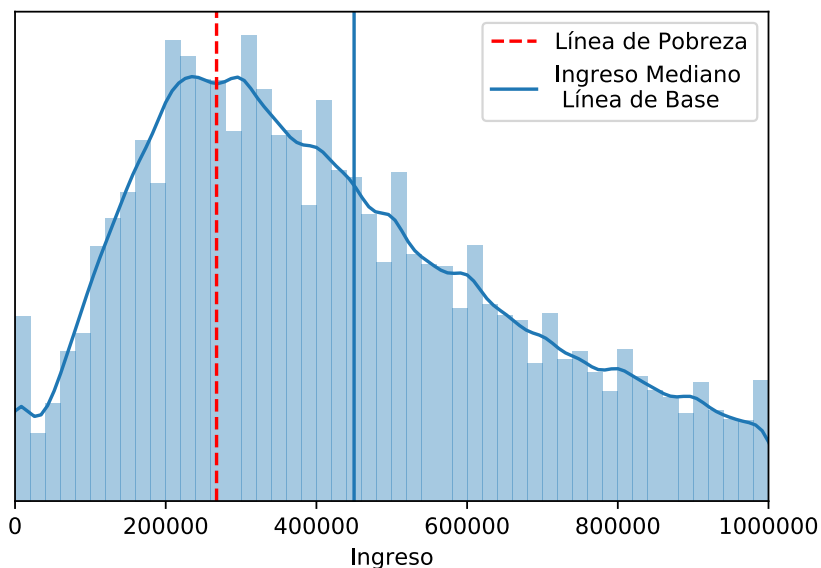
2.3.1 Caracterización de la población vulnerable a la pérdida de ingresos.

Al actualizar los valores de la línea de pobreza estimada por el DANE para 2018⁷ con la información de la GEIH-19,⁸ encontramos que el 29,7% de los colombianos – alrededor de 14,5 millones de personas– estuvieron en pobreza al finalizar 2019 (Figura 2).

La vulnerabilidad de los ingresos de un trabajador depende de la interacción entre la informalidad, el tamaño de las firmas o el cuentapropismo, y la exposición a la parálisis productiva o vulnerabilidad del sector. Los sectores más afectados por el confinamiento son, a su vez, los que presentan mayor incidencia de informalidad y de vinculación a empresas pequeñas (entre 10 y 50 empleados) (Cuadro 6). En particular, el cuentapropismo es prácticamente un sinónimo de informalidad en Colombia.

Los sectores más vulnerables tienen niveles más altos de empleo informal y la informalidad disminuye con el aumento en el tamaño de la empresa. De igual manera, la participación de las mujeres en el mercado laboral es menor que la de los hombres, el porcentaje de trabajadores informales y cuenta propia es mayor para mujeres y el porcentaje de mujeres trabajadoras en microempresas y sectores vulnerables es mayor que el de los hombres.

■ Figura 2: Distribución del ingreso y línea de pobreza: línea de base 2019.



Fuente: Cálculos propios a partir de la GEIH-19, DANE.

⁷ Las líneas de pobreza monetaria por grandes dominios geográficos (grandes áreas metropolitanas, otras cabeceras urbanas y las zonas rurales y de poblamiento disperso) que utiliza el DANE en 2018 las hemos actualizado con la variación de 3,9% del Índice de Precios al Consumidor para los ingresos bajos en el año 2019. Los datos de pobreza que reportamos aquí utilizan entonces una línea adaptada por dominio. Con el fin de hacerse una idea gráfica sobre la incidencia de pobreza, en los gráficos mostramos la línea de pobreza nacional que equivale a 267,472 pesos colombianos mensuales per cápita y es más cercana a la línea de pobreza de las cabeceras urbanas. Nótese también que en los gráficos se muestra la distribución del ingreso per cápita que se estima como el ingreso de la unidad de gasto (hogar) y se divide por el número de miembros de esa unidad. Cada individuo reportado en la encuesta, adulto o niño, tiene un ingreso per cápita estimado de esta manera y por lo tanto representa a toda la población.

⁸ Con esta información calculamos los ingresos per cápita de cada miembro de los hogares. Los hogares se consideran las unidades de gasto autodeclaradas por los encuestados y el cálculo del ingreso per cápita sigue la metodología de composición de ingresos del DANE, incluyendo un procedimiento de imputación de arriendos de las viviendas y de eliminación de valores extremos y falsos ceros.

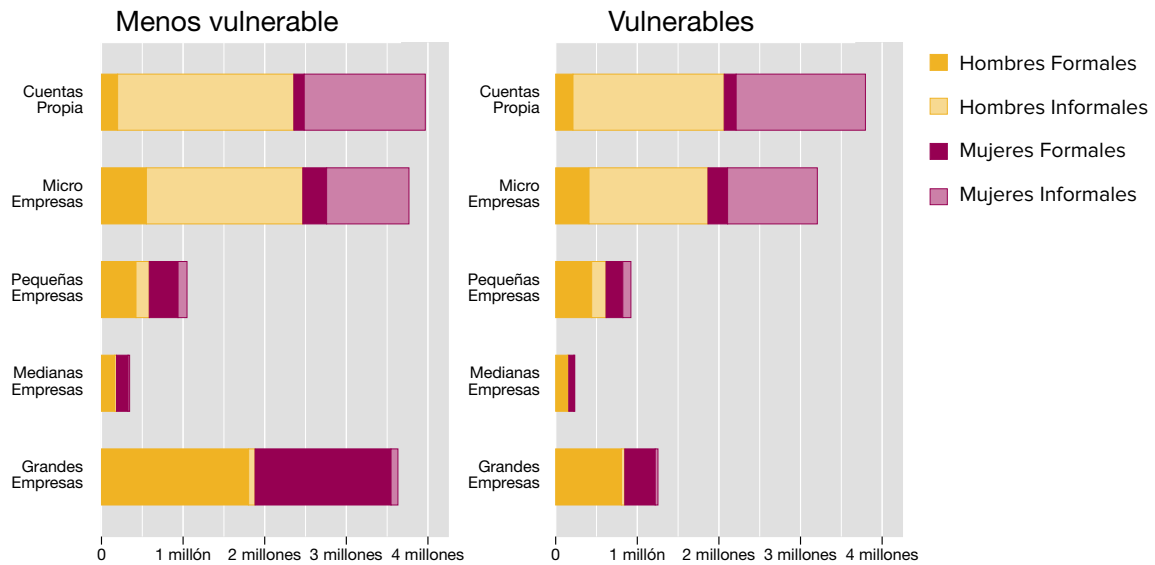


■ Cuadro 6: distribución de la fuerza laboral entre tamaños de firma e informalidad

Tamaño de la empresa	Total trabajadores	Trabajos en un sector menos vulnerable al confinamiento	Proporción de informales en sectores menos vulnerables	Trabajos en un sector vulnerable al confinamiento	Proporción de informales en sectores vulnerables
Cuenta propia	7.847.054	4.025.576	92,22%	3.821.478	90,12%
Microempresa (2-10 empleados)	7.000.219	3.822.598	79,40%	3.178.622	80,43%
Pequeñas (>10-50 empleados)	1.970.600	1.076.662	26,29%	893.938	29,68%
Mediana (>50-100 empleados)	579.224	356.044	11,83%	223.180	10,75%
Grande (>100 empleados)	4.889.183	3.708.838	4,45%	1.180.345	6,14%
Total	22.287.280	12.989.718	55,53%	9.297.562	68,39%

Fuente: Cálculos propios a partir de la GEIH-19, DANE.

■ Figura 3. Trabajo formal e informal por tamaño de la empresa (mujeres y hombres)



Fuente: Cálculos propios con datos de la GEIH-19, DANE.

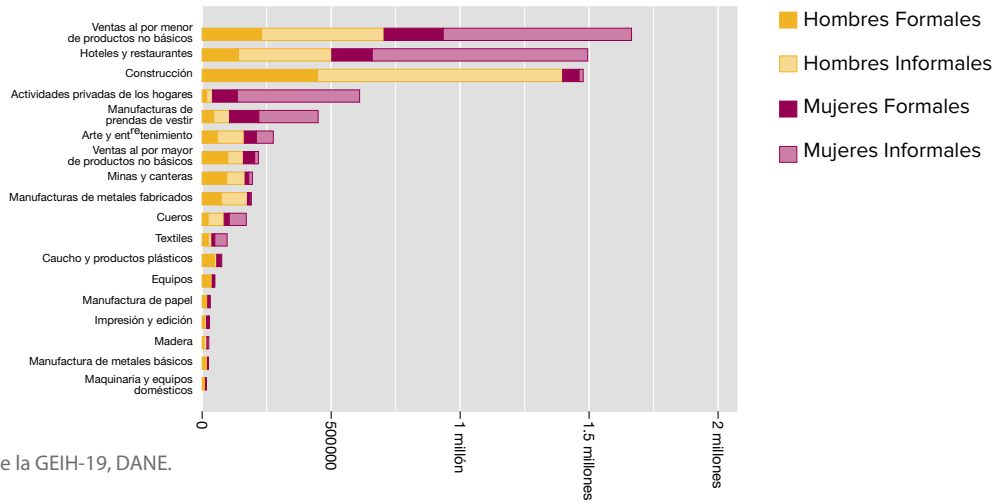
Nota: Cuentas propia incluye a los trabajadores cuenta propia y los trabajadores de empresas unipersonales

Las altas tasas de informalidad se presentan principalmente en las actividades del comercio al por menor, la construcción y el servicio doméstico. Actividades que fueron afectadas directamente por el confinamiento, y que, con excepción de la construcción y algunos comercios, seguramente permanecerán paralizadas hasta el final de la crisis actual.

Si analizamos la distribución de la informalidad, separando entre sectores que son más vulnerables a la parálisis de actividades por el confinamiento, encontramos que la incidencia de informalidad es más alta en los que llamaremos más vulnerables. En este sentido, se juntan dos dimensiones de vulnerabilidad económica en estos sectores: mayor incidencia de informalidad y mayores riesgos de contagio por las características de sus oficios. Nuevamente, las mujeres representan una alta proporción en este último sector altamente vulnerable (Figura 4).



■ **Figura 4.** Formalidad e informalidad en los sectores vulnerables.

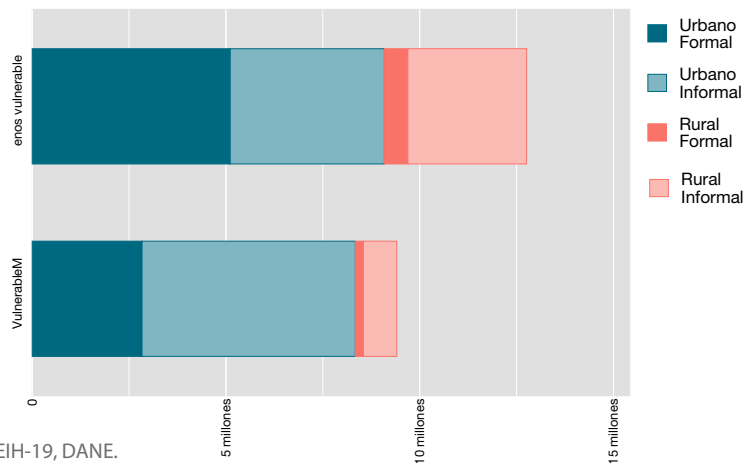


Fuente: Cálculos propios a partir de la GEIH-19, DANE.

La exposición al contagio y la vulnerabilidad económica puede ser menor para el sector agrícola pues, al tratarse de un sector esencial, ha continuado en actividad, tiene menor densidad poblacional y menos canales de contagio (Figura 5). Sin embargo, el incremento en los costos de las importaciones encarece la producción de estos bienes y el cierre de restaurantes y hoteles reduce la demanda de bienes agrícolas. Además, la vulnerabilidad de la población rural se debe a un menor nivel de ingreso y a la escasez de la infraestructura en salud.

Así mismo, las áreas rurales tienen una mayor prevalencia de condiciones de vivienda que aumentan el riesgo de contagio y el riesgo de enfermedades que se puede exacerbar con la exposición a este virus (riesgo crónico). Esto implica que el costo económico del contagio sería mayor para un trabajador rural que uno urbano, si bien la probabilidad de contagio es inferior.

■ **Figura 5.** Formalidad e informalidad en las zonas rurales frente a las urbanas, y en los sectores vulnerables frente a los menos vulnerables



Fuente: Cálculos propios a partir de la GEIH-19, DANE.

2.3.2 Posibles escenarios de incremento en pobreza

A continuación, presentamos diferentes escenarios de cambios en pobreza generados por la cuarentena. En cada uno de los escenarios simulamos el efecto de la cuarentena sin incorporar las medidas que ha tomado el gobierno y, posteriormente, analizamos el efecto de las transferencias que el gobierno ha puesto en marcha para reducir los efectos nocivos de la crisis sobre la pobreza.



La incertidumbre propia de la situación en que nos encontramos hace necesario analizar posibles escenarios que permitan encontrar y diseñar medidas ajustadas. Estos escenarios responden a tres dimensiones: la vulnerabilidad del empleo teniendo en cuenta la fragilidad de los enlaces laborales; la vulnerabilidad del empleo debido a la parálisis del confinamiento; y el tamaño de las firmas. Es importante distinguir entre la pérdida, probablemente temporal, de los ingresos de los trabajadores informales, y las posibles destrucciones de empleos formales que tomarían más tiempo en recuperarse en el contexto de una recesión prolongada.

Los escenarios nos permiten analizar los efectos de estas dimensiones, en algunos casos de su combinación, sobre: el número de empleos afectados, las pérdidas agregadas de ingresos laborales; la nueva situación en la que quedaría el empleo y el desempleo en la fuerza laboral; y, finalmente, la incidencia en pobreza.

El cuadro 7 resume y compara los diferentes escenarios considerados. El escenario A supone la parálisis del empleo con mayor fragilidad en el corto plazo, en todos los sectores económicos. Es decir, los informales, los cuenta-propia y los empleos informales en las empresas de 100 trabajadores o menos. En estas empresas, debido a sus limitaciones de liquidez, se perdería la totalidad del empleo informal, debido a que son los empleos de más fácil separación. En el escenario B, consideramos la pérdida total de empleos, formales e informales de empresas de 100 o menos empleados, en los sectores más vulnerables a la parálisis económica por las medidas de confinamiento. En el escenario C, consideramos el efecto en los mismos sectores vulnerables del escenario B, pero limitándose a los empleos informales y cuenta-propia, en las micro y pequeñas firmas (de 50 empleados o menos), excluyendo a quienes reportan ser propietarios o empleadores.

La plausibilidad de cada uno de estos escenarios depende de la duración de la parálisis, de la capacidad de las políticas del Estado para mantener los ingresos de los trabajadores informales y los empleos formales de las firmas más vulnerables por su tamaño y por el sector donde operan y también de las estrategias de re-apertura gradual y su efectividad.

El escenario C refleja cuatro elementos que se han conjugado en los últimos días: 1) los trabajadores informales no pueden asegurar sus ingresos porque los compromisos de pagos y de contratación no son vinculantes o simplemente perdieron la demanda por sus servicios o la capacidad de ofrecerlos, que es el caso de los cuenta propias; 2) la liquidez de las firmas de pequeño tamaño han llegado a su límite y muy pocas de ellas logran operar por la parálisis, no sólo de su producción sino también de sus cadenas de abastecimiento y comercialización; 3) ya comenzó la reapertura de la economía; 4) las firmas formales recibirán subsidios a sus nóminas por parte del gobierno; 5) el Programa Especial de Garantías "Unidos por Colombia" aumentó las garantías que se otorga el Fondo Nacional de Garantías para las micro y pequeñas firmas.

Este escenario, no obstante, no incorpora la disolución de contratos laborales formales que, a la luz de los últimos datos, ya comenzó a presentarse y es difícil anticipar el efecto de las políticas de protección al empleo. Además, es pronto para evaluar el efecto de las política de protección al empleo. En este sentido, es un escenario optimista pues, como se mencionó antes, la tasa de desempleo en el mes de marzo de 2020 alcanzó el nivel más alto de los últimos 10 años. Estas cifras permiten observar la punta del iceberg de los efectos de la crisis, puesto que apenas captura unos pocos días de confinamiento hacia el final del mes de marzo. Sin embargo, esta última situación se profundizará si no se actúa rápidamente con estrategias de sostenimiento del empleo formal, más difícil de recuperar, y que protejan, para las firmas más vulnerables, la capacidad de mantener el pago de las nóminas en ausencia de ingresos. Igualmente, por el lado de los trabajadores informales, es posible que la parálisis de sus actividades sea solo temporal, pero también serán afectados por la caída en la demanda. Esto tendría como efecto incrementar la tasa de desempleo, en la medida en que estos trabajadores busquen fuentes de ingreso, de las cuales depende su sustento.

Podríamos considerar que con la prolongación del confinamiento más allá de un primer mes, nos encontramos pasando del escenario C al B, donde suponemos que se afectan todos los empleos de los sectores vulnerables. Este último escenario se hace más probable conforme avanza el tiempo de la cuarentena. Como detallaremos más adelante, la pérdida en empleos formales, inicialmente de los sectores vulnerables al cierre, puede ser seguida por pérdidas en los demás sectores.



En el escenario B, lo más notable es el incremento de pérdida de empleos informales que se produce en las firmas de entre 1 y 100 trabajadores, incluyendo a los patronos y empleadores de esas firmas. El número de empleos formales que se pierde en el escenario B es de 1,9 millones de ocupados. El ingreso mensual laboral promedio de estos es de 1,2 millones de pesos. En total, el ingreso laboral mensual que se suspende en este escenario es de cerca de 7 billones de pesos, de los cuáles 2,2 billones provienen de ingresos de trabajos formales, cuya recuperación tardará mucho tiempo.

■ Cuadro 7. Resumen de los resultados de los escenarios

	Escenario A	Escenario B	Escenario C
	Afecta a todos los empleos frágiles en cualquier sector de actividad	Afecta a todos los empleos en sectores vulnerables	Afecta solo los empleos frágiles en sectores vulnerables
PANEL I: Cambio en la fuerza de trabajo			
Afectación de empleos en millones	14,9	8.27	6,5
Pérdida de empleos de las mujeres en millones	6,2	3.49	2.9
Pérdida de empleos de los hombres en millones	8,7	4.78	3.6
Afectación de empleos como porcentaje del empleo total	66,77%	37.11%	29,41%
Afectación de empleos de las mujeres como porcentaje del empleo total femenino	67,40%	37.86%	31.60%
Afectación de empleos de los hombres como porcentaje del empleo total masculino	66,32%	36.58%	27.87%
Pérdida estimada de ingresos mensuales (billones de COP)	10,94	6,7	4,03
Pérdida estimada de ingresos mensuales de las mujeres (billones de COP)	3,85	2,59	1,26
Pérdida estimada de ingresos mensuales de los hombres (billones de COP)	7,09	4,11	2,77
Pérdida de ingresos mensuales como porcentaje del total de ingresos laborales	46,30%	28,35%	17,96%
Pérdida de ingresos mensuales de las mujeres como porcentaje del total de ingresos laborales de estas	43,03%	28,95%	20,29%
Pérdida de ingresos mensuales de los hombres como porcentaje del total de ingresos laborales de estos	48,30%	27,98%	16,54%
PANEL II: Resultados de la fuerza de trabajo para cada escenario			
Población empleada total (millones de personas)	7,4	14.02	15,73
Mujeres empleadas (millones de personas)	3	5,73	6.31
Hombres empleados (millones de personas)	4,4	8,29	9.42
Población desempleada total (millones de personas)	17,5	10.89	9.17
Mujeres desempleadas (millones de personas)	7,7	4.95	4.37
Hombres desempleados (millones de personas)	9,8	5.94	4.8
Tasa de desocupación	70,26%	43,72%	36.82%
Tasa de desocupación de las mujeres	71,84%	46.33%	40.92%
Tasa de desocupación de los hombres	69,07%	41.75%	33.75%
PANEL III: Aumentos en la incidencia de pobreza monetaria (puntos porcentuales del total de la población bajo la línea de pobreza)			
Incremento total en la incidencia de pobreza monetaria (puntos porcentuales por encima de la línea de base)	28.9	17.0	10.2
Urbano	22.5	19.2	13.0
Rural	35.8	10,0	9.0

Fuente: Cálculos propios a partir de la GEIH-19, DANE.



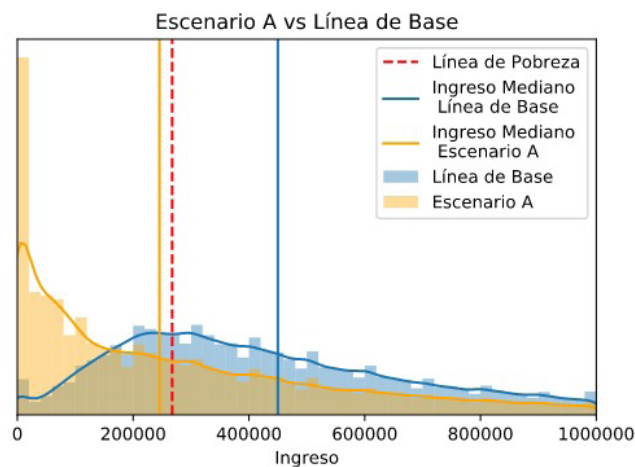
En el escenario A, suponemos que todas las personas en empleo informal y cuenta propia⁹ pierden su ingreso laboral en todos los sectores de actividad, la pérdida estimada de ingresos agregados equivaldría al 11% del total anual del PIB de 2019 si la pérdida de ingresos ocurre durante un año entero y el porcentaje de la fuerza laboral que se paraliza podría alcanzar el 70,6%. Por consiguiente, incluso preservando el empleo formal, la magnitud de esta reducción puede tener efectos permanentes en la inversión privada y en la estabilidad social del país. La magnitud de este efecto depende del tiempo del confinamiento, pero también del efecto de más largo plazo sobre sectores que perderán de forma importante su demanda por el efecto del distanciamiento social voluntario y la caída en la demanda de consumo, que vendrán naturalmente durante el resto de este año. Aunque es difícil de estimar la profundidad de estos efectos, este escenario nos permite dimensionar cómo la fragilidad del empleo informal en todos los sectores, representa una fragilidad social mayor en el país. Si bien, en razón de la acción emprendida por el Estado actualmente, y porque las medidas de confinamiento comienzan a levantarse, este escenario es extremo y poco probable, vale la pena considerarlo como un límite superior de los efectos sociales de corto plazo.

Los efectos en pobreza inmediatos de estos diferentes escenarios permiten observar la dimensión de los efectos sociales directos del confinamiento. En las figuras 6A, 6B y 6C se muestran los resultados de nuestras estimaciones sobre la incidencia de pobreza monetaria utilizando como línea de base y nivel de comparación la situación de 2019 (Figura 2).

En el escenario A, la incidencia de la pobreza aumentaría en 28,9 puntos porcentuales. Esto, en razón de que los ingresos de alrededor de 15 millones de personas caerían por debajo de la línea de pobreza monetaria. Al menos temporalmente, el 60% de la población sería pobre y la mediana del ingreso per cápita (línea continua naranja en la Figura 6A) se ubicaría por debajo de la línea de pobreza.

Como afirmamos arriba, es posible que la pérdida de ingresos de trabajadores informales sea transitoria porque una parte importante de este grupo de trabajadores son cuentapropistas y, en este sentido, el efecto sobre pobreza también sería entonces transitorio. No obstante, para la población más vulnerable la caída en el ingreso puede tener efectos sobre nutrición y, por esta vía, sobre acumulación de capital humano. Por estas razones, es importante evitar que haya hogares o individuos que no puedan satisfacer sus necesidades básicas.

■ **Figura 6A:** Distribución del ingreso y pobreza en el escenario A



Fuente: Cálculos propios a partir de la GEIH-19, DANE.

⁹ Vale la pena anotar que de estos cuenta-propia, cerca de 800 mil están en la formalidad y cotizan al sistema pensional. Es una mano de obra con mayor calificación que los cuenta-propia informales. Su ingreso promedio es de cerca de 1,5 millones de pesos mensuales, según información de la GEIH-19.

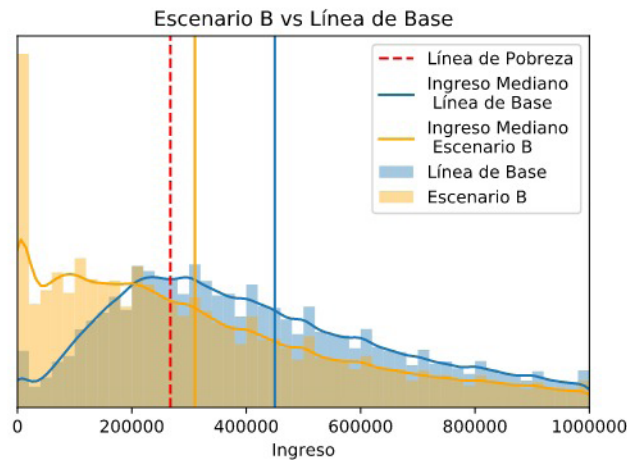


Este escenario, aunque de baja probabilidad, revela la fragilidad de los logros recientes en reducción de pobreza y crecimiento de la clase media en Colombia. Buena parte de los hogares reciben ingresos principalmente de actividades informales o cuenta propia, lo cual se evidencia en un número muy importante de personas que perderían totalmente sus ingresos.

En el escenario (B) solo las empresas formales con más de 50 empleados mantienen los empleos y superan la crisis. En este escenario encontramos una contracción de los ingresos laborales de hasta 6,7 billones de pesos mensuales (aproximadamente 7% del PIB si la pérdida ocurre durante un año entero), una reducción de 8,4 millones de empleos, y una proporción de desocupados superior al 44%, al menos, durante los meses de la parálisis. Esto llevaría a un incremento en la pobreza hasta de 17 puntos porcentuales (Figura 6B) por la pérdida de ingresos de la clase media vulnerable con una mediana de la distribución ligeramente por encima de la línea de pobreza.

Por supuesto, este es un escenario extremo pues los trabajadores formales pueden pasar a la informalidad (en lugar del desempleo), lo cual se traduciría en una reducción de ingresos, pero no en la desaparición total de sus ingresos. No obstante, si los ingresos de los trabajadores informales durante la cuarentena están por debajo de la línea de pobreza, el resultado de tasa de pobreza se mantendría.

■ Figura 6B: Distribución del ingreso y pobreza en el escenario B



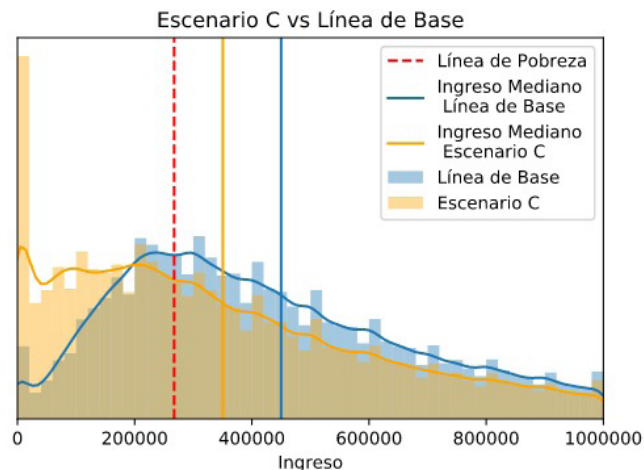
Fuente: Cálculos propios a partir de la GEIH-19, DANE.

De perderse los empleos más frágiles en los sectores vulnerables tendríamos el escenario C, en el cual, es posible analizar la pérdida de ingresos de trabajadores con baja capacidad de generar ingresos, que dependen del día a día y no cuentan con red de seguridad. Suponemos que el empleo en el sector público se mantiene, así como los ingresos laborales de los propietarios de las empresas y de sus cuadros directivos. Si bien esta es una situación improbable, pues varias firmas formales, de tamaño mediano y grande, ya están produciendo pérdidas por la caída en la demanda, es probable que el supuesto afecta el nivel y la distribución del ingreso, pero no la tasa de pobreza.

En este escenario, hay una pérdida estimada de 4,3 billones de pesos en ingresos laborales mensuales, de aproximadamente 4% del PIB si la pérdida se mantiene durante un año completo. Alrededor de 48% de los hogares colombianos, es decir 6 millones de hogares, enfrentan pérdidas parciales o totales de ingresos. La mediana de los ingresos individuales se ubica a poco más de 60 mil pesos por debajo de la línea base y a una distancia similar hacia arriba de la línea de pobreza (Figura 6C).



■ **Figura 6C:** Distribución del ingreso y pobreza en el escenario C



Fuente: cálculos propios a partir de la GEIH-19, DANE.

Estas características refuerzan la idea de que la vulnerabilidad de la población que no está focalizada en los programas de ayudas del Estado, por no estar bajo la línea de pobreza, es muy alta en la actual coyuntura. Para finales de 2018 se estimaba que cerca de 3 millones de hogares se encontraban en situación de extrema pobreza, según el sistema de información empleado para focalizar los subsidios (SISBEN IV). Estos son los hogares a los que llegan actualmente las ayudas más importantes del Estado como el programa Familias en Acción. Además, el Gobierno Nacional decidió implementar programas de urgencia de reforzamiento de estas ayudas (que discutiremos más adelante) como manera de proteger a los más vulnerables en esta coyuntura. Sin embargo, se requieren también transferencias para los hogares que no eran pobres pero tienen una alta probabilidad de llegar a la pobreza tras la crisis. El gobierno está haciendo esfuerzos muy importantes en cubrir con sus programas a los hogares vulnerables y a poblaciones que se escapaban a los criterios de focalización de los subsidios como Familias en Acción, adulto mayor o jóvenes en acción. Uno de los más importantes logros de estos esfuerzos en las últimas semanas ha sido lograr llegar a nuevos hogares, y en especial a aquellos cercanos a niveles de pobreza, con ingresos informales y muy inestables, que no eran considerados sujeto de ayudas por tener condiciones de vida material que superan los criterios de focalización.

Aunque Colombia consiguió reducir la pobreza extrema y, en menor grado, la desigualdad durante los dos primeros decenios del siglo XXI, estos resultados son frágiles. El aumento de los ingresos laborales, la mayor participación de los miembros del hogar en el mercado laboral, así como la expansión de las transferencias, lograron una reducción de la pobreza extrema en el país (Banco Mundial, 2014). Esta situación de crisis actual revela con fuerza inusitada como la vulnerabilidad de la clase media a los ciclos económicos requiere de respuestas más estructurales en el mediano y largo plazo. Y de acciones de urgencia sin precedentes en el corto plazo, para ayudar a los trabajadores informales de bajos ingresos.

Según nuestras estimaciones, de los 10,2 puntos porcentuales de pobreza que se incrementarían en el escenario C, solo lograría atenuarse en 1 punto porcentual (menos de 500 mil personas) la incidencia de pobreza, con los 145 mil pesos adicionales a través de Familias en Acción. Estos son asignados a los hogares que ya se encuentran focalizados (cerca de 2,5 millones) a través del mismo programa.

El mensaje central de este escenario C es precisamente que una perturbación en los ingresos de los hogares frágiles representa un aumento de la pobreza explicado por la reducción de ingresos de las clases medias vulnerables. Incluso si esta perturbación es temporal, debe hacerse frente a la degradación en las condiciones de vida de cerca de 5 millones de personas. Para esto se requiere llegar a algo más de 1,3 millones de hogares adicionales a los 2,6 millones ya cubiertos por los subsidios. Si la ayuda es similar a la ya definida en el programa Ingreso Solidario, a razón de 320 mil pesos por hogar en dos entregas



de 160 mil pesos por los dos meses del confinamiento, el costo de esta extensión del programa sería de 208 mil millones de pesos. Sin embargo, esta ayuda por hogar, para una unidad de gasto que perdió la mayor parte de su ingreso, puede no ser suficiente para evitar caer en niveles de consumo de pobreza extrema (aproximadamente 122 mil pesos por persona para 2019), en un hogar de 4 personas.

Si, por el contrario, la ayuda de 160 mil pesos llega a 5 millones de personas, el costo ascendería a 800 mil millones de pesos durante los períodos de apoyo. Esta ayuda podría evitar la caída en zona de pobreza extrema de la mayoría de los hogares, y al menos temporalmente podría impedir la caída en pobreza a otro grupo importante que habría ya salido de esta condición en los últimos años.

2.4. La vulnerabilidad del empleo formal

En los escenarios que consideramos arriba se cuantifican la parálisis de empleo informal y la destrucción de empleos formales en sectores vulnerables a la parálisis. No obstante, una vez finalice la cuarentena, los efectos de los cambios en el empleo serán muy diferentes para trabajadores formales e informales. Durante el confinamiento los trabajadores informales por cuenta propia pueden no trabajar o no tener demanda para sus productos, pero una vez superado el confinamiento pueden volver a condiciones similares a las de antes del confinamiento. Esto implica que, en términos de empleo, el choque negativo para el sector informal es transitorio y, probablemente, la recuperación de este sector será más rápida que la del sector formal. En términos de ingreso, la recuperación del sector informal no será tan rápida pues la contracción del sector formal generará una baja demanda por productos y servicios producidos por el sector informal. También es posible que el sector informal tenga un crecimiento importante debido a una probable transición hacia la informalidad de los empleos formales destruidos, lo cual puede acentuar la caída en los ingresos de los informales.

Una situación similar a la que se vivió en Colombia con la última gran crisis (1999-2000), cuando la tasa de informalidad (medida por no contribución a pensiones) alcanzó más de 70% (Flórez 2002).

Del mismo modo, las empresas informales no suelen estar legalmente registradas con la figura jurídica de empresa. Por esto, si bien pueden ver muy reducidas sus ventas, es probable que no tengan costos fijos relacionados con pago de impuestos o pago de intereses. Las firmas formales, por el contrario, deben pagar deudas e impuestos y, en el caso en que no pueden pagar estos costos fijos, tienen que cerrar y destruir empleos formales.

Esto implica que, ante la reducción de ingresos de trabajadores y firmas informales, la respuesta de política se base en transferencias monetarias que mitiguen el golpe económico de la cuarentena, mientras que para firmas y trabajadores formales se requieren políticas de protección al empleo y apoyos financieros a las firmas.

Suponiendo que las firmas de 100 o más trabajadores serán las más resistentes a los efectos de la crisis, concentramos nuestra atención en las posibles pérdidas del empleo formal en microempresas, y firmas pequeñas y medianas,¹⁰ e incluimos los cuenta-propia formales. El cuadro 8 presenta el ingreso laboral promedio, la proporción de formales con contrato a término fijo y a término indefinido, la proporción que trabaja por cuenta propia y la proporción de trabajadores con nueve años de escolaridad o menos.

Usando estos indicadores definimos un límite inferior y uno superior de pérdidas de empleo en el sector laboral. En el extremo superior, consideramos que el total de los trabajadores que no tienen contratos a término indefinido en todos los sectores económicos pierden su empleo. En este caso, se pierden 2,3 millones de empleos y la caída de ingresos mensuales

¹⁰ Utilizando la clasificación de tamaño de firmas ya descrita arriba, consideramos empresas medianas como firmas de 51 a 100 trabajadores. Más del 80% del empleo está concentrado en firmas de 100 o menos trabajadores, incluyendo también a los cuentapropistas.



de cerca de 3,2 billones de pesos. En el límite inferior, suponemos que solamente los trabajadores cuenta-propia de los sectores vulnerables pierden su empleo, esto representaría 356 mil empleos y una pérdida de ingresos mensuales de alrededor de 0,45 billones de pesos.

■ **Cuadro 8.** Empleo formal en firmas de 100 o menos trabajadores.

	Total de Trabajadores (miles)	% Cuenta Propia	% Contrato a Término NO indefinido	% con 9 años de escolaridad o menos	Ingreso Laboral Promedio (pesos/mes)
En todos los Sectores Económicos	4.110,5	20,66%	55,9%	28,18%	1.392,7
Sectores Económicos Vulnerables	1.877,1	18,99%	55,4%	30,15%	1.281,9

Fuente: Cálculos propios a partir de la GEIH-19, DANE.

Evidentemente, el ejercicio de identificar ex ante los empleos formales que se pueden perder es impreciso. Por esta razón, este ejercicio es más útil para tener una idea del orden de magnitud para identificar beneficiarios de subsidios a la nómina. Para esto último, resulta adecuada la propuesta planteada recientemente por el Gobierno Nacional de otorgar subsidios a la nómina a las firmas que se hayan visto afectadas por una caída en ingresos igual o superior al 20%. Esta es una forma de identificar firmas vulnerables una vez se han materializado estas vulnerabilidades.

Sin embargo, los subsidios podrían focalizarse aún más en empresas pequeñas y medianas, y darse únicamente a empleados que devenguen hasta dos salarios mínimos mensuales. Por su parte, el apoyo a las empresas grandes puede darse a través de la garantía a los créditos, como el Gobierno lo ha propuesto. En la sección 4 profundizaremos en posibles refinamientos a esta política.

Por otro lado, el subsidio es sólo para las personas jurídicas. Estas representaban el 24,3% de las unidades productivas del país en el 2019.¹¹ Mientras que para los negocios registrados a nombre de personas naturales (75,7% de las unidades productivas), los individuos son responsables de las deudas y obligaciones de la empresa mientras que en la persona jurídica, el patrimonio de la empresa es el que hace frente a las deudas y no el patrimonio de los socios. En este sentido, la política está excluyendo a firmas e individuos vulnerables.

Para evitar la pérdida masiva de empleos, mantener el bienestar de la sociedad que se ha visto reducido por el confinamiento y evitar un endeudamiento excesivo del gobierno que tenga efectos perversos en el mediano plazo, es imperativo la reapertura gradual de la economía. Para esta reactivación es necesario tomar medidas de salud pública que mantengan la epidemia bajo control durante el proceso y se eviten futuros confinamientos que no permitan tomar la senda de apertura. En la siguiente sección describimos la situación actual de la infraestructura de salud para enfrentar la pandemia, los riesgos que enfrenta la población y las medidas necesarias para la flexibilización del aislamiento actual.

3. Medidas de salud pública

El aislamiento preventivo obligatorio para toda la población se impuso inicialmente hasta el 13 de abril y posteriormente se extendió hasta el 25 de mayo. La idea de esta restricción fue “aplanar la curva” y ganar tiempo para preparar la infraestructura de salud y la estrategia de prevención de contagio. Además de esta medida, el gobierno ha divulgado un protocolo de medidas preventivas para la población general¹² y ha establecido protocolos para las firmas de los sectores activos. También se ha adelantado un esfuerzo por aumentar el número de pruebas para identificar contagios. Durante el mes de marzo el

¹¹ Información basada en el Registro Único Empresarial y Social de CONFECAMARAS. Para finales de 2019, existían cerca de 1,5 millones de unidades productivas, de las cuales más de 1,1 millones eran personas naturales y alrededor de 360 mil personas jurídicas.

¹² Uso de guantes, mascarilla, cambios posturales, suministro de medicamentos, etcétera. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/infografia-coronavirus-adulto-mayor-19.pdf>



número de pruebas diarias fue inferior a mil, en abril este número subió a dos mil y en lo que va corrido de mayo ha fluctuado entre cuatro y seis mil.

Actualmente, algunos sectores productivos se están reincorporando a sus actividades y se discute la posibilidad de nuevas ampliaciones del aislamiento preventivo. En este contexto, resulta prudente analizar el estado actual de la infraestructura de salud y la capacidad para realizar pruebas y rastreo con el fin de tener una política de aislamiento selectivo.

Es bien sabido que la masificación de las pruebas es fundamental para seguir, controlar y reducir las tasas de contagio y, por esta vía, los efectos nocivos de la epidemia. Las pruebas permiten detectar casos asintomáticos, aplicar acciones de confinamiento selectivas, identificar posibles contagios y, a la vez, estimar el riesgo de contagio en grupos poblacionales específicos.¹³

El número de pruebas por millón de habitantes en Colombia es relativamente bajo (menos de tres mil el 6 de mayo) comparado con casos exitosos de control del virus como Corea del Sur (más de diez mil), e incluso con casos de países con mayor afectación como Italia (más de veinte mil) y Estados Unidos (cerca de doce mil). La cifra también es baja en comparación con otros países de Latinoamérica: Perú y Chile han realizado más de once mil pruebas por millón de habitantes, Ecuador ha realizado algo más de cuatro mil quinientas pruebas por millón de habitantes.

No obstante, si bien el número de pruebas por millón de habitantes da una idea de la magnitud del esfuerzo, una métrica más adecuada para saber si hay suficientes recursos destinados a identificación y rastreo puede ser la de número de pruebas por individuo contagiado. En un trabajo reciente, Siddarth y Weyl (2020) señalan que, si hay rastreo imperfecto, se requieren unas 140 pruebas por cada positivo confirmado. Con alrededor de 12.000 casos confirmados en Colombia, sería necesario aplicar más de un millón y medio de pruebas, cifra muy superior a la observada. De ser perfecto el rastreo de los contactos el número de pruebas se reduce a 11 por individuo contagiado. Esto implica que, como mínimo, se deberían realizar 6000 pruebas diarias. No obstante, dada la tendencia creciente en el número de casos, también crecerá la necesidad de pruebas y, por otro lado, el supuesto de rastreo perfecto es bastante fuerte. Por supuesto, además del número de pruebas, es muy importante la velocidad de rastreo y la capacidad de poner en cuarentena a las personas que posiblemente fueron infectadas.

Además de lo anterior, las pruebas deberían ser extendidas a miembros de grupos poblacionales que no han sido confinados y a trabajadores de sectores esenciales. El adecuado seguimiento y control del contagio también requiere realizar pruebas aleatorias a trabajadores de los sectores que se vayan reactivando.

Es difícil estimar la necesidad exacta de pruebas, no obstante, si se supera la barrera de 10000 pruebas diarias tendremos un conocimiento mucho más exacto de la tasa de contagio, de la letalidad y de la vulnerabilidad de diferentes grupos poblacionales. Además, en trece días estaríamos duplicando la cifra de pruebas.

Recientemente, el Ministro de Salud manifestó que el país está en capacidad de realizar 12000 pruebas diarias, esto es, 360.000 pruebas mensuales. Aplicar esta cantidad de pruebas tendría un costo mensual cercano a los 120 mil millones de pesos pero también permitiría una política de aislamiento preventivo focalizado, reduciendo sensiblemente los costos de la cuarentena actual.

¹³ En Colombia, la prueba que se practica es la PCR. Esta prueba, que detecta el genoma del virus, es una forma fiable de comprobar la existencia de enfermedades infecciosas. No obstante, tiene limitaciones: (i) Lleva tiempo, lo cual impone un límite en la cantidad de pruebas que un solo laboratorio puede llevar a cabo en un día. (ii) La demanda mundial de estas pruebas ha provocado escasez del reactivo necesario para practicar la prueba. La contaminación o la degradación puede causar problemas por falsos positivos o falsos negativos. (iv) Estas pruebas solo pueden indicar si alguien tiene el virus en el momento de la prueba. No puede decirnos si ha tenido el virus, pero se ha recuperado. Esto último, hace que sea conveniente complementar las pruebas PCR con pruebas serológicas. Estas pruebas, rápidas y baratas, permiten detectar los anticuerpos generados a partir de la respuesta inmunológica.



3.1 Riesgo diferencial

Considerar el riesgo diferencial de contagio (riesgo agudo) y de las consecuencias de la enfermedad (riesgo crónico) resulta fundamental en la focalización de las medidas de salud. Factores individuales y contextuales determinan los niveles de riesgo agudo y crónico. Las características de la vivienda (acceso a servicios públicos, instalaciones sanitarias, hacinamiento, material de construcción, métodos de cocción) influyen en el riesgo (Cuadro 9).

■ Cuadro 9: Condiciones de la vivienda y riesgo frente al COVID 19.

Riesgo agudo	Riesgo crónico
Tipo de servicio sanitario: <ul style="list-style-type: none"> » Inodoro conectado a pozo séptico » Inodoro sin conexión » Letrina » No cuenta con servicio sanitario Uso del servicio sanitario compartido con otros hogares en la vivienda. <ul style="list-style-type: none"> » Hogar en hacinamiento » No tiene servicio de acueducto » No tiene servicio de alcantarillado Fuente de agua para el consumo humano <ul style="list-style-type: none"> » De pozo sin bomba, aljibe, jagüey o barreno » Aguas lluvias » Río, quebrada, nacimiento ó manantial » De pila pública 	Fuente de energía para cocinar alimentos: <ul style="list-style-type: none"> » Petróleo, gasolina, kerosene, alcohol » Leña, madera o carbón de leña » Carbón mineral » Materiales de desecho Material de las paredes de la vivienda: <ul style="list-style-type: none"> » Madera burda, tabla, tablón » Zinc, tela, cartón, latas, desechos, plástico » Sin paredes Material de los suelos de la vivienda: <ul style="list-style-type: none"> » Tierra, arena » Madera burda, tabla, tablón, otro vegetal No tiene servicio de acueducto <ul style="list-style-type: none"> » No tiene servicio de alcantarillado Fuente de agua para el consumo humano <ul style="list-style-type: none"> » De pozo sin bomba, aljibe, jagüey o barreno » Aguas lluvias » Río, quebrada, nacimiento ó manantial » De pila pública

En Colombia, hay más de 18 millones de personas cuyas condiciones de vivienda aumentan el riesgo agudo; más de 10 millones viven en condiciones que aumentan el riesgo crónico, y más de 19 millones, por falta de acueducto y/o alcantarillado, están en riesgo agudo y crónico (Cuadro 10). Son importantes las diferencias en el número de personas en riesgo en el área urbana y rural, indicando la necesidad de políticas diferenciales para cada entorno.

■ Cuadro 10: Personas en condiciones de riesgo agudo y crónico frente al COVID-19

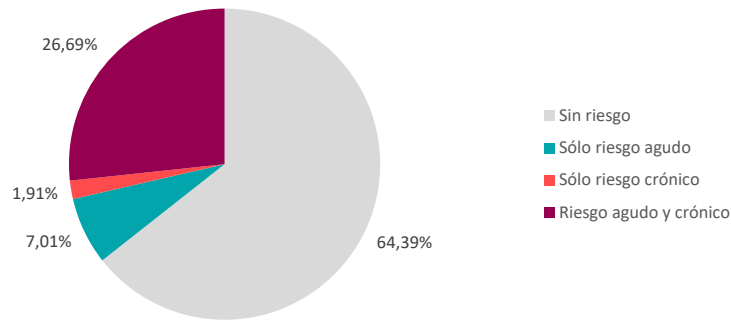
Condiciones de la vivienda	Urbano	Rural	Total
Condiciones de vivienda que aumenta el riesgo agudo			
por tipo de servicio sanitario	2.548.417	9.554.878	12.103.295
por uso del servicio sanitario	1.698.407	439.054	2.137.461
por hacinamiento	2.831.717	1.693.058	4.524.775
Condiciones de vivienda que aumenta el riesgo crónico			
por fuente de energía	432.934	5.211.006	5.643.940
por material de las paredes	891.799	2.010.768	2.902.567
por material de los pisos	1.390.093	2.585.054	3.975.147
Condiciones de vivienda que aumentan el riesgo agudo y crónico			
por no alcantarillado	2.648.566	9.545.807	12.194.373
por no acueducto	801.328	5.059.203	5.860.531
por fuente de agua	339.173	1.535.492	1.874.665

Fuente: Cálculos propios a partir de GEIH 2019, DANE



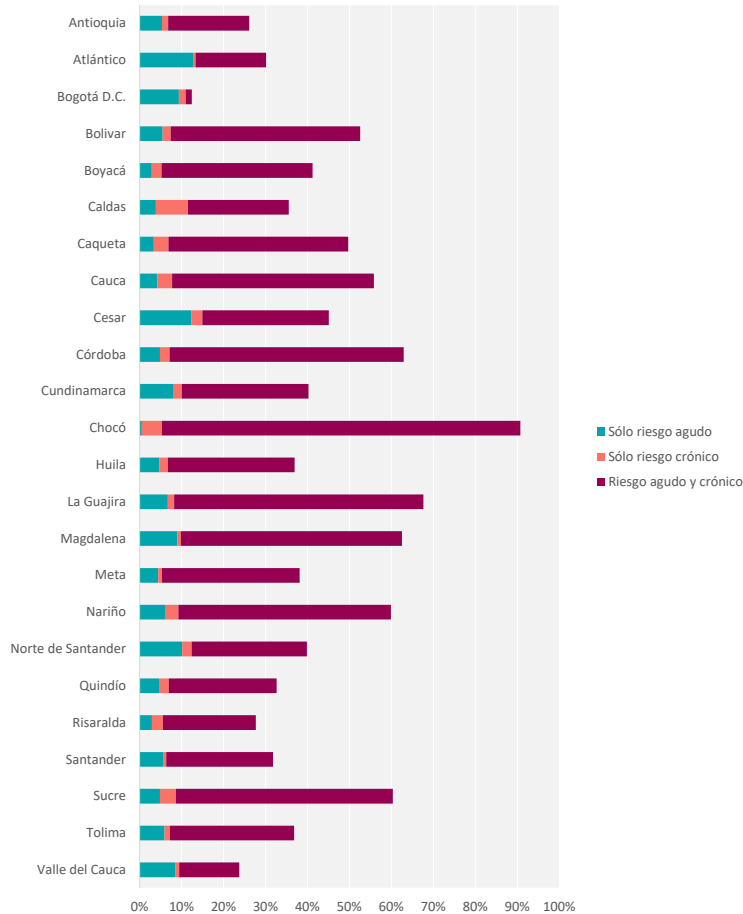
En Colombia, al menos 31.7 millones de personas viven en una vivienda cuyas características pueden poner en riesgo agudo y/o crónico a sus habitantes. La figura 7a muestra el porcentaje de personas que están en alguno de los niveles de riesgo. También existen diferencias regionales (Figura 7b) y por rangos de edad (Cuadro 11).

■ **Figura 7a:** Distribución Nacional del riesgo agudo y crónico frente al COVID-19 dadas las condiciones de la vivienda en que habitan



Fuente: Cálculos propios a partir de la GEIH-19, DANE.

■ **Figura 7b:** Diferencias geográficas de riesgo agudo y crónico frente al COVID-19



Fuente: Cálculos propios a partir de la GEIH-19, DANE.



Frente a estas características de riesgo, la severidad de las consecuencias del COVID-19 es más fuerte a medida que la edad aumenta. Teniendo en cuenta la tasa de fatalidad de esta enfermedad reportada por CDC (2020), el cuadro 11 muestra las personas en cada uno de los riesgos según su rango de edad.

■ Cuadro 11: Muertes en cada grupo etéreo por riesgo agudo y crónico frente al COVID-19

Rangos de edad	Tasa de fatalidad	Sin riesgo	Sólo riesgo agudo	Sólo riesgo Crónico	Riesgo agudo y crónico	Total de pérdidas
Menores de 40	0,002	39.184	5.249	1.128	17.893	63.454
40-49	0,004	15.632	1.232	406	5.951	23.221
50-59	0,013	45.910	3.213	1.475	15.061	65.659
60-69	0,036	85.990	5.054	2.909	28.206	122.158
70-79	0,08	105.520	5.460	3.726	35.914	150.619
más de 80 años	0,15	100.457	4.802	3.933	29.233	138.425
Total de pérdidas		392.692	25.011	13.576	132.258	563.538

Fuente: Cálculos propios a partir de la GEIH-19, DANE.

Es importante tener en cuenta que la edad no es el único determinante de la tasa de fatalidad. Un meta-análisis de Yang, Zheng, et al. (2020) muestra que los casos severos de COVID-19 estaban asociados con comorbilidades como la hipertensión, enfermedades respiratorias y cardiovasculares. Por su parte, el DANE (2020) construyó un índice de vulnerabilidad al contagio contemplando hipertensión, diabetes, cardiopatía isquémica, enfermedades pulmonares crónicas y cáncer. Algunas de estas comorbilidades están asociadas a factores contextuales capturados en nuestra definición de riesgo crónico, por lo que es posible que este segmento poblacional tenga una tasa de fatalidad diferente al promedio poblacional. Sin embargo, no se capturan todas las posibles comorbilidades, y se está suponiendo que las tasas de fatalidad de Estados Unidos son similares a lo que sucederá en el caso colombiano. Creemos, por tanto, que esta es una estimación conservadora. Estos datos apuntan a la necesidad de manejos específicos por región, grupos de edad e incidencia de comorbilidades para el diseño de las políticas de aislamiento.

3.2 Riesgo diferencial y reapertura gradual

El Gobierno Nacional anunció que el sector de la construcción, algunos subsectores de manufacturas,¹⁴ el comercio y reparación de vehículos, la venta al por mayor de muebles y las ventas a domicilio de libros, artículos de papelería y lavanderías podrán retomar gradualmente sus actividades bajo estrictos protocolos de salud. En esta sección estimamos los costos de salud de esta reactivación de la economía. Para esto calculamos el uso de la capacidad instalada en camas sólo por la población que cumple las siguientes dos características:

1. Alguno de sus miembros del hogar tiene un trabajo formal en los sectores de construcción, manufacturas y/o subsectores de comercio incluidos en el decreto 636 del 2020.
2. Vive en condiciones de hacinamiento.

Bajo el supuesto de que todos los trabajadores que cumplen ambas condiciones se infectan y contagian a sus familias, es posible determinar el tamaño de la población en riesgo agudo por esta medida. Así mismo, usamos los parámetros del modelo epidemiológico del INS (2020), que indica que sólo el 2,8% de los infectados requieren atención hospitalaria y el 0,9%, cuidados intensivos.

¹⁴ Las excepciones están definidas en el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020.



La inclusión de los sectores de construcción y una parte de las manufacturas y el comercio implica la salida a trabajar del 6,29% de los ocupados en 2019. A pesar de ser un segmento reducido de la fuerza laboral, el cuadro 12 ilustra que en departamentos como Antioquia y Quindío la infección de esta población demandaría más del 100% de la capacidad en UCI. Incluso, una tasa inferior como la de Bogotá (60,32%) resulta alta considerando que este escenario excluye a otros posibles infectados y otros pacientes que requieran cuidados intensivos.

■ Cuadro 12: Uso de la capacidad instalada de camas en las IPS con atención de urgencias por departamento.

	Uso de UCIs disponibles		Uso de capacidad hospitalaria instalada		Uso de capacidad hospitalaria (al máximo)*	
	por sólo riesgo agudo	por riesgo agudo y crónico	por sólo riesgo agudo	por riesgo agudo y crónico	por sólo riesgo agudo	por riesgo agudo y crónico
Antioquia	105,46%	6,94%	28,44%	21,30%	1,87%	1,40%
Atlántico	74,58%	20,44%	30,73%	18,26%	8,42%	5,00%
Bogotá D.C	60,32%	0,00%	22,61%	14,66%	0,00%	0,00%
Bolívar	46,88%	17,89%	16,19%	9,10%	6,18%	3,47%
Boyacá	15,16%	17,33%	3,92%	2,76%	4,48%	3,15%
Caldas	19,01%	11,72%	6,21%	4,18%	3,83%	2,58%
Caquetá	14,43%	3,16%	3,15%	1,58%	0,69%	0,34%
Cauca	11,01%	24,59%	3,55%	2,02%	7,93%	4,51%
Cesar	11,67%	0,00%	4,93%	2,79%	0,00%	0,00%
Córdoba	3,81%	5,05%	1,75%	0,97%	2,32%	1,29%
Cundinamarca	49,68%	22,55%	14,69%	9,99%	6,66%	4,53%
Chocó	28,59%	7,12%	4,71%	3,09%	1,17%	0,77%
Huila	18,27%	0,00%	7,44%	5,59%	0,00%	0,00%
La Guajira	18,24%	18,58%	7,11%	3,50%	7,24%	3,57%
Magdalena	33,59%	30,04%	7,37%	4,23%	6,59%	3,78%
Meta	40,71%	24,00%	9,98%	4,76%	5,89%	2,80%
Nariño	6,16%	0,81%	2,16%	1,20%	0,29%	0,16%
Norte de Santander	26,22%	1,20%	9,45%	6,36%	0,43%	0,29%
Quindío	129,89%	68,93%	28,86%	17,71%	15,32%	9,40%
Risaralda	41,23%	0,00%	10,32%	8,31%	0,00%	0,00%
Santander	27,90%	11,03%	9,84%	6,42%	3,89%	2,54%
Sucre	12,01%	6,58%	5,37%	3,06%	2,94%	1,68%
Tolima	16,21%	0,64%	7,22%	5,48%	0,29%	0,22%
Valle del cauca	19,07%	0,45%	8,33%	6,43%	0,20%	0,15%

Fuente: Cálculos propios apartir de la GEIH-19, DANE y REPS, MinSalud.

* La capacidad hospitalaria instalada incluye camas de cuidado básico e intermedio de adultos. El máximo incluye el resto de camas hospitalarias disponibles, a excepción de cuidados neonatales, unidades de quemados y camas de obstetricia.

Estos datos confirman la necesidad de manejos específicos por región dados los efectos heterogéneos en cada una de ellas, pero también ponen de presente que el déficit de UCI a nivel nacional limita las posibilidades de ampliar la reactivación a otros sectores, en especial, con trabajadores con mayor posibilidad de contagiar a miembros de su hogar por las condiciones de su vivienda. Esta limitación reivindica la opción de relocalizar temporalmente a los empleados cerca de sus sitios de trabajo. De igual manera, se hace crucial evaluar la infraestructura de manejo del aire en espacios cerrados, así como el uso de cámaras de reconocimiento térmico y facial como parte de los protocolos de reapertura.



La efectividad de las medidas sanitarias y de salud, es decir, el aumento en la aplicación de pruebas, el manejo diferencial por región y por características de riesgo de los hogares, y el control de las condiciones de trabajo, serán esenciales para apoyar el proceso de reactivación de la economía sin exacerbar los riesgos de salud pública.

A continuación examinaremos las políticas que ha anunciado el gobierno para hacerle frente a la crisis, así como recomendaciones que las complementarían y permitirían una salida más consistente del actual estado de parálisis de la economía manteniendo el cuidado de la salud.

4. Opciones de política y recomendaciones

Frente a las circunstancias actuales, las medidas de política deben ir encaminadas a: (i) Contener el contagio y ajustar la infraestructura de salud. (ii) Mitigar los efectos nocivos de la crisis sobre la pobreza y, por esta vía, hacer más fácil cumplir con el confinamiento. (iii) Proteger el empleo formal y ayudar a la supervivencia de las firmas. A continuación, se enumeran las medidas de política propuestas para cada objetivo y lo que ha hecho el Gobierno hasta ahora.

(i) Contención del contagio y desarrollo de la infraestructura de salud.

Hasta ahora, el Gobierno Nacional anunció una inversión por 7 billones de pesos en el sector salud para la adecuación de hospitales, de los cuales 2,7 billones ya han sido desembolsados a hospitales y clínicas. Sin embargo, parece haber limitaciones para ampliar la capacidad hospitalaria y el número de pruebas. Es imperativa una ejecución más decidida en el aumento de camas de UCI, especialmente en regiones con baja infraestructura, así como una mayor inversión en producción local de pruebas, equipo de bioseguridad y acciones que permitan su monitoreo. Por su parte, el gobierno de Bogotá está considerando una flexibilización de la jornada laboral con el fin de que haya cuatro turnos al día de manera que se reduzca la congestión en el transporte público.

Las siguientes son recomendaciones adicionales que proponemos al respecto:

1. Ajustar la oferta de infraestructura de salud y las medidas de prevención al riesgo de contagio de acuerdo con las estimaciones hechas en la sección 3 de este documento.
2. Invertir en la capacidad de análisis y rastreo colectivo. Sin un incremento sustancial en el número diario de pruebas el relajamiento de las medidas de confinamiento puede ser demasiado riesgoso. El costo de esta propuesta es de 60 mil millones al mes.
3. Adecuación de la infraestructura pública (transporte, oficinas del sector público) para reducir riesgos de contagio.
4. Aislar los lugares más susceptibles al contagio del COVID-19 y alta comorbilidad donde aún no se presentan casos confirmados.
5. Implementar sistemas de vigilancia activa en lugares donde hay contagio y la infraestructura en salud es baja.
6. Adaptar para cada zona (rural y urbana) en los municipios las medidas de prevención que pueden utilizar según sus riesgos. Además, proporcionar los implementos necesarios de prevención, así como garantizar el acceso a agua limpia para el lavado de manos.
7. Promover la flexibilización de las jornadas laborales en las empresas que empiezan el aislamiento selectivo y la generación de incapacidades en personas con alto riesgo de contagio o el mínimo síntoma de enfermedades respiratorias.



(ii) Mitigación de los efectos nocivos de la crisis sobre la pobreza.

El Gobierno Nacional ha anunciado medidas en la dirección adecuada destinadas a amortiguar los efectos económicos sobre las personas más vulnerables. El incremento en las transferencias para 12 millones de personas, a través de programas como Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y Familias en Acción, fue complementado con el programa de Ingreso Solidario. Este último es un programa diseñado e implementado en pocas semanas, donde identificaron 3 millones de hogares vulnerables a través del cruce de distintas bases de datos del gobierno que no estaban unificadas. Estos hogares serán beneficiados con un subsidio por 160.000 pesos. Finalmente, el Gobierno inició la compensación del impuesto al valor agregado (IVA), que se había aumentado para este año luego de la aprobación de la denominada Ley de Crecimiento Económico. Esta compensación asciende a 75.000 pesos colombianos bimensuales por hogar y está focalizada en los hogares más pobres pertenecientes al programa de Familias en Acción. El costo total de las transferencias actuales a través de los distintos programas es de 1,2 billones al mes.

Sin embargo, como mostramos arriba, estas transferencias no son suficientes para proteger a estos hogares de caer en la pobreza extrema pues no alcanzan a compensar la caída en sus ingresos. El valor de estas transferencias (160.000 pesos) debería realizarse por persona del hogar, lo que en la mayoría de hogares implicaría multiplicarlas por 4,5 (el promedio de personas que viven en estos hogares). Para esto, es importante que los distintos programas se unifiquen para mejorar su focalización y evitar que algunos hogares beneficiarios reciban más transferencias por persona. Esta estrategia facilitaría el posterior diseño de un programa de renta básica universal. El aumento de estas transferencias unificadas aumentaría su costo total a 2,4 billones al mes.

Ahora bien, además de las 15 millones de personas bajo pobreza monetaria cubiertas por estas medidas (Cuadro 13), es necesario incluir a 5 millones de personas más que no eran pobres antes de la crisis pero que son susceptibles de caer en pobreza extrema dada la magnitud del choque. Si el Gobierno transfiriere 160.000 pesos a cada una de estas personas, el costo del programa de transferencias aumentaría en 800 mil millones de pesos.

El Gobierno también decidió diferir el pago de servicios públicos por tres meses para los estratos más bajos incurriendo en un costo de 2,5 billones, e inició las transferencias a desempleados a través del Programa de Atención al Cesante por dos salarios mínimos en tres mensualidades. Este último es un programa que data del año 2013 para todos los trabajadores formales que aportan a Cajas de Compensación Familiar y por tanto ya estaba financiado.

Las cifras de marzo muestran que 1,8 millones de personas perdieron su empleo durante este mes; de las cuales 1,5 millones reportaron no estar ocupadas y no estar buscando empleo, por lo que no serían beneficiarias del subsidio. Con corte al 21 de Abril, hubo 453.577 solicitudes para hacer uso del programa, aunque solo una cuarta parte cumplía los requisitos para acceder a los beneficios y el programa sólo contaba con el dinero para proporcionar transferencias a 90.000 personas. Ante la magnitud del choque, los fondos para este programa no serán suficientes para responder el aumento de desempleo que se avecina, y por esto el gobierno decidió redireccionar recursos de otros rubros de la Cajas de Compensación para que sean usados para este programa y así poder llegar a cubrir 150.000 personas.

■ Cuadro 13: Políticas implementadas por el gobierno y sus costos

Políticas implementadas por el gobierno	Población atendida	Monto por agente	Monto total (miles de millones)
Familias en Acción	2,65 millones de hogares	145.000	385,70
Jóvenes en Acción	274.342 estudiantes	356.000	97,67
Adultos mayores	1,7 millones de adultos	80.000	136
Devolución IVA	1 millón de hogares	75.000	75
Costos operativos – devolución del IVA			3,50
Ingreso solidario	3 millones de hogares	160.000	480



Diferir (subsidiar) servicios públicos	Estratos 1, 2 y 3	2.500
Gastos en salud		7.000
Total Gastos		10.677,87

Fuente: Cálculos propios.

A continuación enumeramos políticas que pueden tomarse para complementar las anteriores:

1. Aumentar las transferencias de dinero y en especie para los hogares vulnerables. Las transferencias actuales no son suficientes para cubrir todos los gastos, entre ellos el pago de arriendos, y muchos hogares vulnerables sin contratos formales de arrendamiento están siendo desalojados. Nuestra sugerencia es que estas sean de 160.000 pesos mensuales por persona para mantener los hogares por encima del umbral de pobreza extrema.

2. Incluir 5 millones de personas en la entrega de subsidios, que no eran pobres antes de la crisis, pero son susceptibles a caer en pobreza extrema ante la magnitud del choque. Estos pueden ser identificados también con el cruce de bases de datos que ha hecho DNP, pero los umbrales para identificar los beneficiarios deben ser más laxos pues muchos de estos hogares eran considerados como clase media antes de la crisis. Al respecto, también puede ser útil ampliar las encuestas para calcular los puntajes de niveles de Sisbén a una mayor cantidad de la población, para así facilitar la identificación de estos hogares. Los hogares también deberían poderse postular para ser encuestados a través de un formulario sencillo al que pueda accederse virtualmente.

3. Garantizar la distribución de comidas escolares en buen estado a los estudiantes de las escuelas públicas durante la cuarentena. Esta política se ha llevado a cabo desde el principio de la crisis cuando las clases pasaron a ser virtuales. Sin embargo, existen varias denuncias de alimentos en descomposición y de sobrecostos en los contratos para su provisión.

(iii) Proteger el empleo formal y ayudar a la supervivencia de las firmas.

Inicialmente, para proteger el empleo formal, el Gobierno prefirió el camino del financiamiento de las nóminas a través de garantías sobre sus créditos (Cuadro 14). Hasta comienzos de marzo, los préstamos bancarios a las empresas respaldados por el Fondo Nacional de Garantías (FNG) gozaban de garantías parciales de hasta el 50% del valor del crédito. En respuesta a la crisis actual, en el marco del Programa Especial de Garantías “Unidos por Colombia”, el Gobierno capitalizó el FNG en 70 billones de pesos (un valor equivalente a 7% del PIB), para aumentar las garantías que se otorgan, así: garantías de 90% a créditos de hasta 2000 millones de pesos para el pago de nómina de las Pymes; garantías de 80% a créditos por hasta 2400 millones de pesos para financiar el capital de trabajo de las Pymes y garantías de 80% para trabajadores independientes que soliciten créditos hasta por 25 millones. Si bien las condiciones varían dependiendo del beneficiario, las garantías se diseñaron para respaldar créditos de 12 a 36 meses, con períodos de gracia de 4 meses. No obstante, las tasas de interés y el acceso real al crédito depende de las entidades financieras.

Estas garantías aún no han sido utilizadas como se esperaba porque los establecimientos financieros perciben un riesgo alto sobre estos créditos y no están totalmente respaldados. En consecuencia, tienen incentivos a rechazar una mayor cantidad de créditos o a cobrar tasas de interés que son más altas que las tasas de créditos donde las firmas proporcionan su propia garantía. Según datos de la Superintendencia Financiera, la cantidad de créditos desembolsados por establecimientos de crédito en Colombia con propósito comercial ha caído en más de 40%. Infortunadamente, aún no existen datos para entender si la falta de créditos es mayormente por un problema de demanda o de oferta.

Al 7 de mayo, se han utilizado 7 billones en créditos respaldados por estas garantías. De estos, 4,8 billones han ido a créditos de nómina de Pymes respaldados en un 90%, 1,8 billones para créditos de capital respaldados en un 80%, y el resto distribuido entre microempresas y trabajadores independientes. Así, sólo una proporción de los recursos disponibles en el Fondo de Garantías está siendo utilizada con lo cual (i) el objetivo de proteger el empleo formal no se está cumpliendo y (ii) hay una gran cantidad de recursos comprometidos en un programa que no está dando frutos.



El gobierno optó por el mecanismo de garantías a los créditos en lugar de subsidios a la nómina esperando que los contratos laborales protegieran del desempleo a los trabajadores formales. Efectivamente las firmas respondieron las primeras semanas de la crisis otorgando vacaciones forzadas a los empleados que tuvieran días por disfrutar y licencias no remuneradas para los demás. Sin embargo, un mes después, 70% de las pequeñas y medianas empresas habían despedido al menos un trabajador, y muchas anunciaron su quiebra inminente.

Ante la ineficacia de los programas de garantías, el gobierno anunció el 7 de mayo el subsidio a las nóminas de empresas para complementar los programas de protección al empleo. El subsidio consiste en pagar el 40% de un salario mínimo para cada trabajador de firmas formales cuyas ventas hayan caído en 20% con respecto al mes de abril del año 2019, solo si estos trabajadores no vieron su contrato interrumpido en el mes de abril. La duración del programa será inicialmente por 3 meses y espera que beneficie a 6 millones de trabajadores y su costo será de 2 billones de pesos mensualmente.

Creemos que este último programa será más eficaz para la protección del empleo formal, recompensa aquellas firmas que han hecho un esfuerzo por mantener su nómina a pesar de la parálisis económica y han cumplido con los requisitos de formalidad. Más aún, además de tener un efecto directo sobre la protección al empleo, puede estimular la demanda de crédito por parte de las firmas beneficiadas y, en este sentido, aumentar la efectividad de las garantías de financiamiento. Sin embargo, creemos que el criterio podría refinarse aún más siguiendo el ejemplo de otros países que han tomado medidas similares. Entre estos refinamientos se encuentra no otorgar la ayuda a empresas que repartan dividendos o recompre acciones propias este año y el siguiente, o que tengan domicilio en paraísos fiscales. Aún más importante, creemos que los subsidios deberían focalizarse para empresas pequeñas y medianas, y darse únicamente a empleados que devenguen hasta dos salarios mínimos mensuales. De esta manera podría aumentarse la ayuda y llegar a un salario mínimo completo para estos trabajadores. Por su parte, el apoyo a las empresas grandes puede continuar a través de la garantía a los créditos, pues este tipo de firmas son menos riesgosas a los ojos del sector financiero.

■ Cuadro 14: Garantías ofrecidas por el Gobierno para respaldar créditos a MiPymes

Garantías para préstamos		Máximo Préstamo	Total Garantía
Garantía 90% para pago de nóminas Pymes	Gobierno asume 75% de comisión por garantía	2000 millones	12 billones
Garantía 80% para capital de trabajo Pymes		2400 millones	3 billones
Garantía 80% Trabajadores independientes		25 millones	1 billón

Fuente: Cálculos propios.

El Gobierno también ha ofrecido créditos subsidiados al sector agroindustria a través del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro). Para este fin destinó 1,5 billones de pesos para ser entregado a tasas subsidiadas y el programa fue diseñado para que el 80% de los desembolsos fuera para pequeñas y medianas empresas del sector. Sin embargo, un informe de la Contraloría reportó que durante el mes de abril más del 90% de dichos créditos había terminado en las empresas más grandes del sector. Además, sólo una cuarta parte de los recursos disponibles fue desembolsado.

Otra estrategia ideada por el gobierno para aliviar la carga de las firmas formales fue la disminución de los aportes pensionales de los trabajadores del 16% al 3% del salario mensual.¹⁵ Además flexibilizó el calendario tributario para las empresas, permitiendo que el pago de impuesto de renta para las firmas, originalmente planeado para Mayo, se pueda realizar al final del año. Esta última medida equivale a un préstamo sin intereses por parte del Gobierno a dichas de empresas.

¹⁵ Este 3% que se mantiene está destinado a financiar los costos de administración de las Administradoras de Fondos de Pensiones.



A continuación presentamos algunas recomendaciones complementarias a las anteriores:

1. Mantener una política monetaria que combine inyecciones de liquidez (que el Banco Central ya ha comenzado a poner en marcha) y reducciones de las tasas de interés para mantener un bajo costo del crédito.
2. Eximir a las empresas de la cotización a la seguridad social y los impuestos sobre las nóminas mientras dure el confinamiento. Aunque el aporte para pensiones ya ha sido disminuido, las empresas siguen teniendo que aportar para la salud y otros impuestos que financian la atención a primera infancia y a las Cajas de Compensación Familiar encargadas del programa de atención al cesante. Como la financiación de estos programas es importante, nuestra propuesta es que solo se aplique a empresas que no puedan operar durante el confinamiento.
3. Refinar las condiciones para otorgar el subsidio a la nómina excluyendo aquellas que repartan dividendos o tengan domicilio en paraísos fiscales. Además, focalizarlos a empresas pequeñas y medianas, y únicamente para empleados que devenguen hasta dos salarios mínimos mensuales.
4. Relacionado con el punto anterior, es deseable buscar acuerdos entre firmas y empleados para que los costos de la pandemia sean compartidos. En la medida en que los trabajadores estén dispuestos a sacrificar parte de su salario y el gobierno subsidie otra parte, la probabilidad de supervivencia de las firmas va a ser mayor.
5. Incluir subsidios a la nómina para trabajadores independientes que hayan cotizado formalmente en el último año.

5. Financiación de las políticas

En esta sección nos ocuparemos del espacio que tiene el gobierno para enfrentar la pandemia y adoptar las medidas mencionadas en la anterior sección. Para esto nos referimos primero a las medidas tomadas por el Banco Central, luego a la posición fiscal del gobierno y las medidas adoptadas para aumentar la disponibilidad de recursos.

La independencia del Banco Central ha garantizado una inflación baja consolidando una posición monetaria fuerte para el país. Esto le ha permitido adoptar medidas expansivas que pueden contribuir a disminuir el costo del financiamiento del gobierno y de empresas con acceso a los mercados de capital y a mantener la estabilidad del sistema financiero, sin que se modifiquen las expectativas de inflación.

Hasta ahora esta entidad ha comprado deuda pública en el mercado secundario por 2 billones de pesos, mientras se comprometió a comprar deuda privada de establecimientos financieros con vencimiento entre 1 y 3 años por 10 billones de pesos (de los cuales más de la mitad ya se ha comprado). En una segunda intervención, una semana después, el Banco de la República redujo su tasa de interés de 4,25% a 3,75%. El martes 14 de abril redujo el encaje de los depósitos financieros liberando más de 9 billones de pesos al sistema financiero. Finalmente, el jueves 30 de abril, redujo su tasa de interés de intervención a 3,25%. Estas medidas han provisto de liquidez al mercado financiero y han reducido los costos de financiamiento del Estado que se habían encarecido al inicio de la pandemia.¹⁶

Por otro lado, la posición fiscal de Colombia ha sido menos sólida por el constante incremento en el gasto público asociado con las directrices impuestas por la Constitución nacional que rige desde 1991. Mientras el déficit fiscal se ha mantenido estable alrededor del 2,4% del PIB desde la adopción de la regla fiscal en 2012, la deuda ha aumentado del 34% del PIB en ese año al 49,8% en 2019, principalmente porque la mayor parte de la deuda está denominada en dólares y el país experimentó

¹⁶ Justo antes de la pandemia las tasas de interés de los títulos con vencimiento en 2028 estaban alrededor 5,6%. Cuando esta llegó a Colombia, las tasas subieron abruptamente más de 3 puntos porcentuales. Luego de las intervenciones del Banco de la República estas han retornado a un nivel de 6,3%.



una devaluación de su moneda de más del 90% entre el 2012 y el 2019. A raíz de la pandemia, la moneda se devaluó un 20% más, lo que llevará a un aumento adicional de la deuda de 8 puntos porcentuales como proporción del PIB.¹⁷

La caída en los precios del petróleo y el carbón también afectarán el déficit fiscal del país. Los precios afectan los ingresos del Gobierno por tres canales: a través de los ingresos tributarios, por el pago de dividendos de la empresa petrolera nacional (Ecopetrol) y por el pago de regalías. Según estimaciones del Gobierno, por cada dólar de reducción en el precio del petróleo, los ingresos fiscales se reducen 400 mil millones de pesos al año, de los cuales 150 mil millones son parte de los ingresos tributarios y 217 mil millones son ingresos por dividendos.¹⁸ Al respecto, Ecopetrol prevé una disminución de los ingresos de 12,1 billones de pesos como consecuencia de la caída del precio del petróleo y una caída de la producción de 35.000 barriles diarios.¹⁹ Como proporción del PIB anual, esto representa una caída de 1,2 puntos porcentuales.

Los ingresos tributarios del gobierno también se verán reducidos por el estancamiento generado por la pandemia. La DIAN, entidad encargada del recaudo tributario, estima esta disminución en 10%.²⁰ Partiendo de un nivel inicial de recaudo del Gobierno Nacional Central de 15% sobre el PIB para el 2019, la caída en recaudo podría llegar a representar 1,5 puntos del PIB, reduciendo aún más el espacio fiscal.

En total, estas dos disminuciones del ingreso del gobierno sumarían 2,7 puntos del PIB. En términos de gasto público, hasta ahora los programas anunciados por el gobierno suman 16,7 billones de pesos (cifras del Cuadro 13 más el costo de 6 billones de subsidios a la nómina), equivalentes a 1,7% del PIB anual. Esto llevaría a que el déficit fiscal para el 2020 se ubique alrededor del 6,8%. Al respecto, el Comité de la regla fiscal anunció en la primera semana de mayo una relajación de la regla debido a la coyuntura actual, y permitió que el déficit llegará al 6,1% del PIB, tomando en cuenta la caída en producción de 5,5% estimada por el gobierno.

Esta situación nos presenta un escenario bastante pesimista ante la posibilidad de que las transferencias del gobierno puedan volver a realizarse ante la prolongación del confinamiento. Más aún, los programas anunciados sobrepasarían el déficit propuesto por la regla fiscal y no dejarían espacio para el aumento de los programas propuestos en este documento. De acuerdo con el análisis presentado arriba, hacer frente a los efectos de la crisis actual requiere un aumento adicional en el gasto público de cerca de 860 mil millones de pesos mensuales (0.09% del PIB anual), por cada mes que dure el confinamiento en su forma actual (Ver Cuadro 15).

■ **Cuadro 15.** Costo mensual de los programas de protección, en millones de pesos

Concepto	Costos mensuales por programa (millones de pesos)
Costos en salud pública	60.000
Costos de mitigación de pobreza a razón 160 mil pesos para 5 millones de personas que pueden caer en pobreza (según escenario C)	800.000
Total mensual en millones de pesos	860.000

Fuente: Cálculos propios.

¹⁷ La deuda externa es cerca del 40% de la deuda del Gobierno Central, de manera que una devaluación de 20% genera un incremento de 8 puntos porcentuales en el valor en pesos de la deuda total.

¹⁸ Valencia, Zapata y Ramírez (2018).

¹⁹ Mientras los ingresos tributarios estimados del 2019 fueron 16,1 billones de pesos, Ecopetrol espera que estos disminuyan a 4 billones para el 2020, asumiendo un precio del barril de 35 dólares y una tasa de cambio de 3.900 pesos por dólar.

²⁰ Esta cifra es consecuente con las estimación de 1,15 de la elasticidad del recaudo tributario con respecto al PIB hechas por el Ministerio de Hacienda y las estimaciones más pesimistas sobre la caída del PIB.



El plan de reactivación gradual de la economía, que permita el regreso a las actividades de algunos sectores, puede reducir estos costos directos de protección del empleo formal. Por ejemplo, para la última semana de abril, el Decreto 593 de 2020, autoriza el regreso a actividades laborales en Construcción y Manufacturas. De estos sectores, aproximadamente podrían reincorporarse al trabajo 1 millón de ocupados formales, lo que, en el mejor de los casos, reduciría el costo de la medida de protección del empleo formal en cerca de 350 mil millones de pesos mensuales desde la última semana de abril.²¹

Para financiar los programas propuestos, y dadas las limitaciones fiscales existentes, el Gobierno Nacional ha optado por recurrir a las fuentes de ahorro existentes (el FONPET, un fondo de pensiones público, el FAE, Fondo de Ahorro y Estabilización, y el FRECH, de conformidad con el decreto 444 del 21 de marzo de 2020) por un valor de 14,8 billones de pesos, suficiente para financiar programas de gasto en varios escenarios. Como segunda medida, el Gobierno decretó la inversión forzosa por parte del sector financiero por un monto de 9 millones de pesos a través de unos Títulos denominados de Solidaridad (TDS).

Una tercera fuente de financiación proviene de solicitar préstamos a bancos multilaterales. Por un lado, el Banco Mundial ya aprobó un crédito por 250 millones de dólares, equivalente a 0,1% del PIB. Por otro lado, fue renovada una línea de crédito por el FMI por 11.000 millones de dólares, que históricamente se ha usado para mantener las reservas internacionales en niveles que protejan al país frente a choques externos. Entre sus posibles usos está el pago de la deuda externa, lo que liberaría espacio para que el Gobierno pueda endeudarse más. En conjunto, este dinero representaría 45 billones de pesos, alrededor de 4.5% del PIB. Esta deuda, sumada a los anteriores rubros, indica que el Gobierno tendría 69 billones de pesos disponibles para financiar el gasto durante los próximos 3 meses.

Sin embargo, es necesario ser cauteloso con esta estrategia. El endeudamiento externo por parte del Gobierno se ha encarecido sustancialmente ante el impacto de la epidemia, y a pesar que las políticas del Banco Central han logrado reducir de nuevo este costo, este sigue siendo muy superior al que tenía antes de que iniciara la pandemia.²² La perspectiva es todavía más difícil cuando se tiene en cuenta la reducción de la calificación de inversión que realizó Fitch Ratings el 1 de Abril, pasando de BBB a BBB- con perspectiva negativa. Y aunque este aumento del costo de la deuda soberana es generalizado para todos los países emergentes, varios de ellos han decidido tomar este camino. Por ejemplo, México se endeudó por 6 mil millones de dólares, Perú por 3 mil millones de dólares y Paraguay por mil millones de dólares.

Para financiar el gasto público, el Gobierno también decretó un impuesto solidario para ser deducido de los salarios de los empleados públicos que devengan más de 10 millones de pesos mensuales. De esta manera espera recolectar 240 mil millones de pesos. Creemos que dicha iniciativa podría generalizarse a salarios de empleados formales que sigan recibiendo ingresos superiores a dicha suma, e incluso cobrarse un impuesto extraordinario para patrimonios líquidos superiores a 6.000 millones de pesos, que conjuntamente podría recoger 10 billones de pesos (1% del PIB anual). El Gobierno también decretó una reasignación del presupuesto en Defensa y Policía al rubro de Salud por 100 mil millones de pesos. Esperamos que, de ser necesario, esta reasignación pueda llegar a 10 billones de pesos, lo que mantendría el presupuesto en Defensa y Policía por encima del 2,3% del PIB, muy superior a la asignación de otros países de la región.

Una última opción de financiamiento para el Gobierno es el préstamo directo de dinero por parte del Banco Central. Esta estrategia es usualmente mal vista por los mercados porque atenta contra la independencia del Banco Central y puede resultar en espirales de inflación que harán más daño en el largo plazo. Ya hemos visto sus efectos devastadores en países vecinos. Pero estos no son tiempos normales, existen riesgos de deflación y los capitales han huído a activos más seguros, haciendo el

²¹ La actividad de las firmas está sujeta al cumplimiento de protocolos que puede demorar el inicio de sus labores. Sin embargo, luego de 3 semanas del anuncio, los gobiernos locales esperan que cerca del 100% de las empresas en construcción reanuden labores.

²² Justo antes de la pandemia, la deuda soberana colombiana a 10 años indexada en dólares tenía una tasa de interés alrededor de 3%. Al inicio de la pandemia el costo de la deuda se duplicó y llegó a 6%. Luego de las medidas tomadas hasta mayo 6, dicha tasa de interés se ubicó en 4%.



endeudamiento más costoso. Por lo tanto, en estos momentos el señoreaje se vuelve una opción a considerar como recurso de última instancia. Hasta ahora el Reino Unido ha sido el único país que ha recurrido a esta estrategia. Para que Colombia tome esta decisión, es importante que más países desarrollados recurran a ella, de lo contrario los mercados internacionales podrán perder confianza en las instituciones monetarias.

DISCUSIÓN FINAL

La pandemia ha creado un reto formidable de política para mantener la economía a flote mientras se disminuyen sus efectos sobre la salud de los ciudadanos. El confinamiento fue una medida necesaria para suavizar el aumento de la tasa de contagios, mientras preparábamos la infraestructura de salud para hacer cara a sus efectos sanitarios. Sin embargo, esta solo debe ser una medida temporal porque puede generar efectos permanentes sobre la estructura económica con consecuencias perversas en el largo plazo.

Mientras dure el confinamiento será necesario realizar transferencias suficientes a los hogares que se ven afectados por la parálisis. También será necesario apoyar a las firmas mediante garantías de créditos y subsidios a la nómina para evitar su destrucción y la consecuente pérdida de empleos. Paralelamente debe seguirse manteniendo la inversión en la infraestructura de salud y un programa de testeo que permita un mejor manejo de la crisis sanitaria. Sin embargo, el gobierno no podrá mantener la economía sobre sus hombros por muchos meses pues su endeudamiento excesivo también tendrá repercusiones en el futuro. Por eso es necesario suavizar el aislamiento de manera que se active la actividad económica, pero con las medidas necesarias para mantener la pandemia bajo control.

Referencias

Botero, J. y Montañez, D. (2020). Efectos en la economía colombiana del COVID-19. EAFIT, Informe Especial N° 23.

Banco Mundial (2014). "Hacia la paz sostenible, la erradicación de la pobreza y la prosperidad compartida". Notas de política: Colombia. Disponible en línea en: www.bancomundial.org/content/dam/Worldbank/Feature%20Story/lac/Colombia%20Policy%20Notes%20pub%20SPA%2011-7-14web.pdf (última consulta el 12 de mayo de 2020).

Cárdenas, M. (2007). "Economic growing Colombia: A reversal of "Fortune"?" Revista ESPE – Ensayos Sobre Política Económica, Banco de la República – ESPE, vol. 25(53), pages 220-259, January.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2019). Boletín técnico. Pobreza monetaria en Colombia 2018. Disponible en línea en: www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/bt_pobreza_monetaria_18.pdf (última consulta el 11 de mayo de 2020).

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2020). "Nota metodológica – Índice de vulnerabilidad por manzana con el uso de variables demográficas y comorbilidades". Disponible en línea en: www.dane.gov.co/files/comunicados/Nota_metodologica_indice_de_vulnerabilidad.pdf (última consulta el 7 de mayo de 2020).

FEDESARROLLO, (2020). Informe mensual del mercado laboral: el mercado laboral en 2019 y perspectivas para 2020, enero de 2020. Disponible en línea en www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3881/IML_Enero_2020.pdf (última consulta el 23 de marzo de 2020).

Fernández, C. (2018), "Informalidad empresarial en Colombia", Working Papers FEDESARROLLO, N° 2018-11.



Flórez, C. (2002). *"The Function of the Urban Informal Sector in Employment"*, Documento CEDE 03595, Universidad de los Andes, Bogotá.

Gómez, L. (2019) Las consecuencias distributivas del *pass-through* en Colombia. Tesis PEG, Universidad de los Andes.

Gollin, D. (2002). *"Getting Growth Accounting Right"* *Journal of Political Economy*, Vol. 110, N° 2 (April 2002), pp. 458-474

Hamann-Salcedo, F. A., Bejarano-Rojas, J. A. y Rodríguez-Guzmán, D. A. (2015). *"Monetary policy implications for an oil-exporting economy of lower long-run international oil prices"*. En Borradores de Economía n.º 871. Extraído de repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/6160.

IFW Kiel Institute for the World Economy. (2020). *"Economic Outlook UPDATE: German GDP expected to slump between 4.5 and 9 percent in 2020."* Extraído de: www.ifw-kiel.de/publications/media-information/2020/economic-outlook-update-german-gdp-expected-to-slump-between-45-and-9-percent-in-2020.

Fondo Monetario Internacional. (2014). *Colombia: 2014 Article IV Consultation – Staff Report; Press Release; and Statement by the Executive Director for Colombia n.º 14*. Washington (Estados Unidos).

Langumier, F. (2011). *World Commodity Prices 2009 to mid-2011*. Extraído de sites.uclouvain.be/aiece/password/WCP-11-2009.pdf.

Lozano, I., Julio, J. (2019). "Límite de la deuda pública y espacio fiscal: análisis para Colombia y otros mercados emergentes", Borradores de Economía N°. 1076. Banco de la República de Colombia.

Penfold, M. y Rodríguez-Guzmán, G. (2014). "La creciente pero vulnerable clase media de América Latina. Patrones de expansión, valores y referencias", serie Políticas públicas y transformación productiva N°. 17, 2014, CAF-Banco de Desarrollo de América Latina.

Revista Dinero. (2 de marzo de 2020). "La inversión extranjera salvó patria: creció 25% en 2019". Extraído de www.dinero.com/economia/articulo/cuanto-crecio-la-inversion-extranjera-en-colombia-en-el-2019/282249.

Siddarth, D. y Weyl, G. *"Why We Must Test Millions a Day"* COVID-19 Rapid Response Impact Initiative | White Paper 6. Extraído de ethics.harvard.edu/files/center-for-ethics/files/white_paper_6_testing_millions_final.pdf.

UCLA Anderson School of Management. (2020). *"UCLA Anderson Forecast announces arrival of 2020 recession in revision of earlier forecast"*. UCLA Newsroom. Extraído de: newsroom.ucla.edu/releases/ucla-anderson-forecast-announces-arrival-of-2020-recession-in-revision-of-earlier-forecast.

Valencia, Ó. M., Zapata, S. y Ramírez, S. M. (2018). Efectos de los precios del petróleo en los ingresos petroleros del Gobierno Nacional Central de Colombia. Extraído de www.irc.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-070588%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased.

Yang, J., Zheng, Y., Pu, K., Chen, Z., Guo, Q., Ji, R., Wang, H., Wang, Y. & Zhou, Y. (2020). *Prevalence of comorbidities and its effects in patients infected with SARS-Cov-2: a systematic review and meta-analysis*. *International Journal of Infectious Diseases* 94, pp 91-95. DOI: 10.1016/j.ijid.2020.03.07



PNUD América Latina y el Caribe
COVID 19 | SERIE DE DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA



www.latinamerica.undp.org

Agradecemos el apoyo de la Cooperación Española.

